

REFLEXIONES SOBRE LA FIGURA DEL JUICIO POLÍTICO

Héctor Rivera Estrada

1 El tema del Juicio Político atañe a uno más amplio y que tiene que ver con la responsabilidad política y, en este aspecto en lo particular, habría que plantearse la pregunta de ante quien esa responsabilidad. Si bien es cierto, muchos autores han señalado que esa responsabilidad de carácter político tiene que enfrentar su enjuiciamiento de cara al pueblo, también es cierto que esa idea confusa y general tiene otra de igual relevancia: la responsabilidad política también tiene que ver como responsabilidad frente al Estado y que, en su construcción teórica podría interpretarse como una responsabilidad ante el ordenamiento que edifica al propio Estado, es decir, ante la Constitución que se jura guardar y hacer valer.

2 Pero si nos encontramos de acuerdo en que esa responsabilidad política no tiene otra significación que la de responsabilizar políticamente a quienes han defraudado la confianza popular, podríamos también suponer que esa defraudación solamente puede ser imputada por quienes en sus manos mantienen la representación del pueblo y no el pueblo en sí mismo.

3 Lo anterior deviene de las propias concepciones clásicas del control político como exigencia de responsabilidades por parte de la masa-pueblo, es decir, aquellas teorías basadas en el derecho del mismo para liquidar al tirano. El denominado “tiranicidio” fue propuesto fundamentalmente por la escuela española; Juan de Mariana consideraba, entre otros pensadores, que el gobernante podría ser asesinado de forma justificada por el pueblo si este no respondía a las exigencias. Esta escuela maraca las teorías de la revolución que permitirían,

entre otras consecuencias, que el liberalismo sostuviera la idea de la soberanía y de que en el pueblo descansa en todo momento el derecho de transformar su forma de gobierno, tal y como lo sostiene nuestro artículo 39 constitucional.

4 No obstante, la masa-pueblo, por sí misma, es incapaz de decidir con justicia el aniquilamiento del tirano; más aun, el tirano tiene la posibilidad de construir su propio andamiaje político-jurídico que le permita no ser enjuiciado; librarse de infamia y consolidar lealtades que le permitan mantenerse en el poder.

5 De aquí una primera aproximación al tema, la responsabilidad política tiene que ver con la justicia de carácter constitucional, entiéndase una justicia de poder del estado, entendido este último como el centro de imputación de violencia que la contiene por y a través del derecho y la coerción. De esta forma, responsabilidad política implica responsabilidad frente al Estado; frente a la forma de control del poder; ahí donde el poder carece de límites la responsabilidad se diluye, no se encuentra o de plano solamente se expresa sin vigencia y sin eficacia.

6 De igual forma, la idea de la representación política tiene su corresponsabilidad; independientemente de la obligación de velar por los preceptos constitucionales, es decir, por los pilares del Estado, mantiene un principio de lealtad institucional sobre la base de consolidar la paz, no es por casualidad que los principales teóricos clásicos del Estado hayan puesto sus principales aportaciones sobre el Poder Legislativo, es decir, sobre la idea de la repre-

sentación, pues en el se deposita la voluntad popular y, por ende, la posibilidad de reconciliar intereses opuestos mediante el diálogo y el consenso.

7 Ahí donde la idea de la representación es vana, no se toma en cuenta o la lucha ideológica es monólica, las posibilidades de salvaguardar la paz son también menores debido precisamente o a su ineficaz penetración o a su escasa consolidación, así el único camino de pacificación es el autoritarismo, la imposición y el uso de la violencia "legítima" o "legitimada" por los apartados del gobierno hechos Estado.

8 Vale la pena pronunciarse en ese sentido: el Estado es una creación del hombre al igual que las leyes y los sistemas jurídicos que emanan; el Estado en sí, representa valores e ideales pero no puede deslindarse de su sentido concentrador de violencia; si esto es verdad, los gobiernos manipularan las posiciones conciliadoras de las diversas tendencias violentas al interior del Estado, sea con representación o sin ella.

9 En un Estado democrático, las cosas cambian: la idea de la representación se encuentra integrada al Estado, así como los principios de división de poderes y desconcentración de poder. De acuerdo con esto, una de las principales formas de mantener alejado los anhelos autoritarios, se funda en la posibilidad de controlar al poder mediante facultades exclusivas y vías propias de cada función estatal.

10 Podríamos propiamente decir que el antecedente de esta idea de responsabilidad política acorde con una distinción de funciones estatales, lo encontramos en la Inglaterra del siglo XIII. Una vez instituido el Parlamento, este comenzó su actividad promulgando una serie de Cartas de Derechos conocidas como Bills of Rights, entre ellas figuraba el Bills of Attainer y el Impeachment.

11 En el primer caso, se legislaba a fin de crear un delito e imponer la pena correspondiente debido a que la legislación es omisa en el tipo, en tanto que el impeachment es una solemne acusación que deriva también en una sanción. Puede decirse que en el primer caso, se involucra a otro individuo que no desempeña cargo público alguno, mientras que en el segundo se encuentra dirigido hacia los servidores públicos; ambos eran aplicados a un determinado suceso que se consideraba complejo y se creaban a fin de cubrir lagunas legales.

12 En este mismo sentido, el soberano habría de crear sistemas de control para castigar a sus adversarios, como la famosa Cámara de la Estrella, sistemas que posteriormente serían desaparecidos gracias a la eficacia del Parlamento y de sus decretos y procedimientos como el del Habeas Corpus. Casos como el del famoso Dr. Bonham nos refieren la serie de decisiones judiciales que permitieron consolidar al sistema parlamentario de gobierno, básicamente fundamentado en la idea del control político.

13 Las consecuencias clásicas de este medio de control conocido hoy como juicio político, devienen desde el primero de los casos que la historia nos menciona: Lord Latimer era consejero real y se había involucrado en negocios turbios; siendo consejero de la corona, el parlamento debía controlar sus funciones, tal y como posteriormente a la creación de la figura del primer ministro le serían aplicados similares criterios. Las consecuencias de esa acusación fueron las de separación del cargo, prisión y multa. Sin embargo, el acusado recuperó su libertad y su influencia ante el rey quien restituyó en supuesto, situación que el Parlamento tuvo que remediar a fin de consolidar su decisión con la pena de inhabilitación.

14 Hablemos en general de impeachment, aparece como procedimiento político, pues se

inicia en una instancia con ese carácter, pero se reviste jurídico en el sentido de que exige una acusación, permite la defensa y se concluye a través de una sentencia; es aplicable no solamente a funcionarios de un gobierno, sino a personas involucradas en el ilícito; de esta forma se logran imponer sanciones.

15 Si bien es cierto que una de las principales características es la de no enjuiciar al monarca, la historia política inglesa nos presenta en caso de Carlos I (1646) que nos exemplifica la excepción a esta regla: el parlamento lo somete a juicio bajo los cargos de tirano, traidor, homicida y enemigo público de la Commonwealth, se le condena a muerte en 1649 ya aparece un precedente incuestionable en el cual se reconoce la responsabilidad del rey y el impeachment del ejecutivo accede como facultad soberana a fin de ser heredada por otros países.

16 De aquí que el impeachment haya pasado de ser una venganza colectiva a la formalización procesal que juzga y condena al soberano, tan es así que otra demostración de fuerza de este medio se ubica con la destitución de Jacobo II y la llegada de Guillermo de Orange a través de la Gloriosa Revolución de 1688.

17 Es relevante hacer notar el aspecto histórico y la ubicación en el desarrollo institucional del Estado inglés; nos encontramos en pleno siglo XVI, ya ha aparecido teorías como la de Bentham y se encuentran en vías de formulación otras y en plena armonía las ideas del iusnaturalismo racionalista, cuyos exponentes clásicos se encuentran en las obras de Locke y Hobbes, ambos ingleses.

18 El desarrollo del Estado nos permite observar, no solamente la consolidación de las instituciones gubernamentales que identificaran al sistema parlamentario de gobierno, sino a la consolidación del Estado mismo, en su carácter de obra

humana y de control de la violencia mediante el establecimiento, en el caso particular, de precedentes con valor jurídico y de una tradición judicial responsable y respaldada por el Poder del Parlamento.

19 No es extraño observar que fue el Parlamento, la primera institución que logra edificar al sistema de gobierno; someter el abuso del poder, así como castigar los excesos internos y externos; mediante la violencia legítima, usando una expresión de Weber, se combate el abuso.

20 Entre 1789 y 1795, en Inglaterra tiene lugar un largo proceso de impeachment; Warren Hastings exgobernador en la India había sido iniciado, su mayor acusador el líder del conservadurismo inglés Burke declaraba que: el Parlamento se convertía en un tribunal en donde los estadistas eran juzgados por sus iguales, bajo los principios de la moral del Estado.

21 Aparece en esta concepción el principio de que el juicio político, como responsabilidad política se enfrenta ante el Estado, es decir, ante los principios constitucionales y ante quienes de manera directa tiene en sus manos la responsabilidad de velar por ello y de legislar bajo la sombra.

22 En 1788, Alexander Hamilton escribía en el Federalista #65, que los objetivos del juicio político son castigar las ofensas que los hombres públicos le han provocado al pueblo; es castigar los daños que de manera inmediata le han ocasionado a la sociedad. De aquí que, la naturaleza del concepto se dirige más al aspecto político que a lo jurídico, amén de la prontitud con que debe operarse a fin de resarcir a la sociedad lo más rápido posible que el servidor público, el gobernante le ha causado.

23 Esta era una de las razones por las que el mismo autor en otro número del ideario norteamericano, publicado el 14 de marzo del mis-

mo año, volvía a reiterar su interés en el sentido de señalar que el “Presidente de los Estados Unidos podría ser acusado, procesado y, si fuere convicto de traición, cohecho o otros crímenes o delitos, destituidos, después de lo cual estaría sujeto a ser procesado y castigado...”

24 Así, la sanción de ser destituido que para muchos autores nacionales no cobra interés alguno, resulta de suma importancia pues es el juzgador político en uso de su soberanía y atribuciones que la representación política le otorga la que destituye y deja en manos de la justicia el juzgamiento correspondiente, es decir, que la prontitud que debe tener la sanción deriva del hecho de la misma rapidez con que debe ponerse en las manos de la justicia y ser sentenciado.

25 Posterior a los acontecimientos de la Gloriosa Revolución Inglesa, las formalidades a fin de edificar un sistema de gobierno sólido y una constitución insuperable, dieron pauta para que Parlamento y Corona definieran sus funciones a fin de fortalecer el sistema y los lazos de paz; la Corona sería el símbolo de unión de la Commonwealth y el Parlamento el centro de poder de donde emergía el gobierno; la Corona representaría al Estado y el Parlamento controlaría las acciones de gobierno en aras de encontrar el sistema de mejor gobernabilidad.

26 Si la Corona no representaba mayor impacto político que la de ser un símbolo de unión, no tenía porque amenazársele con algún procedimiento de impeachment, de ahí que de ahora en adelante gozaría de esa prerrogativa, no así quienes representaran directamente al Parlamento dentro del gobierno, pues sus acciones podrían incluso considerarse alta traición a la nación.

27 En los Estados Unidos, colonias como la de Nueva York y Maryland asumían similares

prerrogativas en el ejercicio del poder de los gobernadores, de ahí que los constituyentes decidieran no dejar resquicio alguno que pudiera identificar al Ejecutivo Federal con rey o monarca alguno.

28 En este aspecto, cabe resaltar algunos rasgos esenciales del desarrollo histórico con el cual nacen los Estados Unidos, derivado de su desenvolvimiento como colonias, unidas en un pacto a fin de centralizar algunos poderes para su defensa mediante Cartas Patentes expedidas durante la colonia y el ejercicio de ciertas libertades de todo tipo (exenciones de impuestos, mayores estímulos económicos, desarrollo político a través de diversas prácticas, etc.) que permitieron que la institución de la “compañía” creciera al amparo de dos principios básicos: el Trust y el protestantismo.

29 Por ello no es extraño que Tocqueville mencionara: “Entiendo por juicio político el fallo que pronuncia un cuerpo político momentáneamente revestido de derecho de juzgar... Cuando un tribunal Político, francés o inglés, considera justiciable a un funcionario público , pronuncia contra él una condena, le arrebata por ese hecho sus funciones y puede declararlo indigno de ocupar ninguna otra en el porvenir; pero aquí la destitución y la interdicción políticas son una consecuencia de la sentencia y no la sentencia misma...en el fin primordial del juicio político en los Estados Unidos es quitar el poder a quien hace de él mal uso e impedir que ese mismo ciudadano se encuentre revestido de él en el porvenir”.

30 Para Tocqueville ese acto se revestía de las características de un acto administrativo más que de uno judicial-político según la concepción europea, probablemente por las experiencias que habría de pasar en el futuro, como por ejemplo en las intervenciones de las funciones judiciales envueltas en problemas de carácter político como en el caso Marbury vs. Madison.

31 El juicio político norteamericano no es general, es particular, va dirigido a aquellos que han aceptado colaborar en las funciones del Estado, pero la pregunta volvería, la responsabilidad política finalmente se centra frente al Estado, sea de forma administrativa o judicial o mixta.

32 Para Tocqueville las razones de este aspecto del juicio político norteamericano, hacen evidente el debido equilibrio entre los poderes de Estado y alejan la posibilidad de considerar algún tipo de tiranía legislativa, al encontrar en su poder el ejercicio de una amenaza pública vigilada solamente por entre quienes detectan la organización legislativa.

33 El juicio político norteamericano se instaura contra funcionarios civiles de los Estados Unidos que pueden ser removidos de sus cargos, cuando sean acusados y convictos por traición, cohecho u otros crímenes o delitos.

34 Si lo vemos, se estipula en contra de todo servidor público de los Estados Unidos; el fallo tiene como efecto destituir e inhabilitar a fin de que el convicto quede sujeto a proceso; con excepción de los miembros de las fuerzas armadas y de los integrantes del Congreso a quienes les son aplicables disposiciones disciplinarias, todos los demás funcionarios que a nombre de los Estados Unidos se desempeñen pueden ser acusados y juzgados a través de juicio político.

35 El desarrollo del juicio político norteamericano ha sustentado varios precedentes como los siguientes: en 1797, William Blount, senador, había intentado acercamientos militares con Gran Bretaña para combatir en las colonias españolas de Florida y Luisiana, utilizando a guerreros Creek y Cherokees; el presidente Adams había logrado enterarse, además de ser su enemigo Blount había atentado contra la estabilidad de la fede-

ción, se trataba de “delitos e infracciones graves”; la cámara de Representantes decidió no formular acusación ante el Senado y en su lugar como “medida disciplinaria” Blount fue destituido, de esta forma se siente el precedente de que los miembros del Congreso no son agentes civiles sujetos a juicio político.

36 En 1805 Jefferson transforma la concepción del juicio político; como Presidente y la mayoría en el Congreso, se enfrenta contra los jueces federales que le son adversos, tendencia que hasta la actualidad prevalece. El primero de estos fue el incoado contra John Pickering en 1804, donde bastó la constancia de ebriedad consuetudinaria.

37 Siguieron otros como Robert Archbald (1912) y el de Halsted Ritter (1936) ambos fueron enjuiciados y condenados por recibir regalos y servicios de parte de personas y empresas ligadas a asuntos bajo su responsabilidad.

38 El ministro William D. Douglas fue sujeto a proceso en tres ocasiones: una por el juicio de Julius y Ethel Rosenberg, esposos culpados por el entonces senador Richard Nixon de haber proporcionado documentos secretos a la URSS, el acusado no estuvo de acuerdo con la pena de muerte debido a que la SCJ había actuado retroactivamente, pues la ley había sido decretada con posterioridad a los hechos; la segunda ocasión en 1957 con motivo de su cuarto matrimonio con una mujer 45 años menor que él; finalmente en 1970 por su crítica hacia el gobierno por su política bélica en contra de Vietnam. Ninguna impugnación prosperó.

39 Especial mención la del caso del Juez Walter L. Nixon acusado por falsas declaraciones y tráfico de influencias a efecto de salvar de consignación a un hijo de un reconocido traficante, fue removido de su puesto; ante esa decisión recurrió la resolución argumentando que no había sido juzga-

do por el Senado como marca la Constitución sino por una comisión del mismo, el Juez de Distrito encargado de resolver, argumentó a favor de la sentencia en el sentido de que una resolución del Congreso que concluye con un procedimiento de juicio político no es recurrible ante el Poder Judicial, sino que debe resolverlo el propio órgano político cuya facultad se encuentra expresamente señalada en la Constitución; la responsabilidad política se encuentra reservada al Congreso por lo que el Poder judicial se encuentra impedido para revisar las resoluciones.

40 En cuanto al inicio de procesos en contra de presidentes, tenemos los casos de Andrew Johnson en 1868 y William Clinton (1999) exonerados; Nixon 1974 suspendió el proceso de renuncia.

41 Podemos en este momento realizar un ejercicio de comparación entre lo que conocemos como la figura general de juicio político en su denominación anglosajona de Impeachment entre Gran Bretaña (sistema Parlamentario) y Estados Unidos (sistema Presidencial): para el sistema inglés, destaca la figura del Primer Ministro debido a la irresponsabilidad del Monarca; los partidos que conforman la mayoría en el Parlamento le retiran su confianza y lo destituyen, el voto de censura hace que regrese a su partido y con sus actividades internas y no necesariamente debe dejar el cargo de representante popular sino solo en el caso de que sea el sentido de la sentencia, procede contra todo ciudadano (caso de Dr. Bonham, ampara el parlamento de la tiranía de la corona pero se vuelve tirano).

42 De igual forma, en el caso inglés, el Parlamento mediante el impeachment tiene la facultad de crear en ese mismo proceso el especial tipo penal que requiera a fin de condenar al acusado, incluyendo a los civiles; de esta forma, en el

caso exclusivo del impeachment procede de manera directa contra el funcionario mientras que, a través del Bill of attainder se legisla para sancionar.

43 En el caso del presidencialismo, el impeachment norteamericano asume un carácter dual: es político debido a que existe una decisión que interrelaciona a las fuerzas políticas que desean la destitución de algún funcionario público, sin embargo, no basta la voluntad de esas fuerzas sino que es necesaria la tipificación delictuosa de su actuación. De encontrarse culpable, el funcionario es inhabilitado y políticamente desprestigiado.

44 En este caso, la inhabilitación es necesaria debido a que de esa forma, deja de encontrarse investido por las facultades que en su carácter de servidor público la constitución le confiera; aparece en este sentido, el aspecto del desafuero mediante juicio.

45 Para ambos casos destaca la función jurisdiccional que lleva a cabo el Poder Legislativo. En el caso norteamericano, se incluye la figura del Presidente de la Suprema Corte cuando el acusado es el Presidente de la República.

46 Karl Loewenstein nos presenta una clasificación del control político, dentro de la cual estipula dos tipos de controles estructuralmente hablando:

1. Controles Interórganos, en los que las instituciones de control operan dentro de la organización de diferentes poderes que cooperan en la gestión pública, entre los que destacan:

Del Parlamento al Gobierno:

Eliminación de la influencia gubernamental en la elección de los miembros parlamentarios, lo que reproduce la preponderancia dentro de las cámaras de miembros defensores del gobierno. Gracias

al perfeccionamiento de los procesos electorales que fueron eliminando barreras para el acceso a los cargos de elección popular, así como la consolidación de los regímenes de partido.

- Eliminación del control gubernamental sobre las sesiones del Poder Legislativo, en donde se incluyen la convocatoria, suspensión de sesiones y disolución de las cámaras.
- Eliminación de la represión gubernamental sobre los legisladores, situación que pudo resolverse mediante el denominado fuero constitucional.
- Eliminación de requisitos de carácter económico, a fin de obtener elegibilidad parlamentaria.
- El establecimiento normativo de incompatibilidades profesionales con el cargo de legislador.
- Nombramiento del Gobierno.
- Controles Políticos de Rutina.
- Rechazo de proyecto legislativo cuyo origen es el del ejecutivo.
- Preguntas e interpelaciones que tengan por objeto investigar, controlar y vigilar la actuación gubernamental.
- Ratificación o autorización de nombramientos propuestos por el Ejecutivo.
- Caída del gobierno por la pérdida de confianza.
- Destitución del presidente o Jefe de Estado por medio de la acusación
- (Impeachment).

Del Gobierno al Parlamento:

- Influencia del Gobierno sobre el proceso legislativo (el gobierno el mayor legislador).
- Seguimiento de la ley promulgada: eficacia y eficiencia, tanto de la norma como del aparato burocrático.
- Veto suspensivo y veto absoluto.
- Facultades legislativas propias del gobierno (facultad reglamentaria).
- Disolución del Parlamento.
- Estado de Excepción.

2. Controles Intraórganos. Son aquellos en donde las instituciones de control operan dentro de la organización de un solo detentador del poder. Existe, como ejemplo, en aquellos casos en que el Poder Legislativo es bicameral, por lo que se hace necesario la intervención de ambas en el proceso legislativo; o en el caso del que el Primer Ministro, a fin de someter un proyecto de ley al parlamento, necesita de la aprobación de los demás ministros o del o los responsables de la cartera.

Dentro del parlamento, podemos encontrar como controles intraórganos los siguientes:

Independencia Funcional del Parlamento.

Se refiere a que, las asambleas legislativas deben organizarse de tal forma que no existan presiones externas de los otros órganos que afecten su funcionalidad. Esta disposición, se encuentra en el principio conocido como autogobierno interno.

Autonomía Funcional del Parlamento.

El orden interno del parlamento, debe mantener un equilibrio representativo, con la finalidad de que exista una verdadera participación plural; el reparto del trabajo y de las obligaciones legislati-

vas, debe quedar equilibradamente repartido entre mayoría y minorías, con el propósito de evitar actitudes impositivas al interior del órgano.

División de la Función Legislativa.

Este control se identifica como el más importante y consiste en dividir el trabajo del poder legislativo, por lo que, desde este punto de vista y a fin de estar en condiciones de observar y controlar el proceso legislativo, el sistema bicameral resulta ser el más adecuado.