

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUICIO POLÍTICO

Edgar DANÉS ROJAS*

La alternancia política ha contribuido de manera importante para que nuestro país avance en el proceso de madurez democrática. En el México de hoy tenemos medios de comunicación críticos, abiertos e independientes; los tribunales se pronuncian con independencia; los organismos autónomos también dan prueba de ello; las instituciones electorales funcionan dentro de la normalidad democrática; las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y los ministros de los cultos opinan y actúan sin censura; los integrantes de las cámaras del Congreso se pronuncian sin cortapisas; los ciudadanos expresan sus demandas públicamente; los organismos empresariales hacen valer con libertad sus opiniones, y han cobrado auge en todas las tribunas del país temas de corte democrático como la lucha contra la impunidad y corrupción, la rendición de cuentas, la información pública, la transparencia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad de género y muchos temas más que nos hablan del proceso de consolidación democrática que experimenta el país.

No obstante lo anterior, uno de los temas que se ha quedado en el papel y que no ha caminado al ritmo de estos cambios se refiere a la responsabilidad política de los servidores públicos, especialmente los de alta jerarquía. A pesar de los avances en todos los frentes, nuestro juicio político sigue siendo en la práctica una asignatura pendiente dentro del sistema efectivo de responsabilidades públicas.

El juicio político es un mecanismo de control del poder, que a pesar de las numerosas reformas constitucionales permanece en su esencia y en su operatividad intacto desde 1917. Su aplicación es casi inexistente, los sujetos susceptibles de ser enjuiciados políticamente están incompletos, y su regulación está fuera de lugar.

* Doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

Desde el punto de vista de la división de poderes, el juicio político se refiere al establecimiento de frenos y contrapesos institucionales para que cada poder se mantenga dentro de sus propios límites constitucionales. Su vigencia efectiva hace posible que el poder frene al poder, es decir, sirve como instrumento de limitación y control asegurando que un poder pueda controlar y vigilar a los otros para impedir su desempeño arbitrario.

La función equilibradora del juicio político está en sus orígenes. El primer antecedente que se tiene se remonta a mediados del siglo XVII, cuando la Cámara de los Comunes del Parlamento inglés destituyó al rey Carlos I, enjuiciándolo y condenándolo a muerte bajo los cargos de tirano, asesino y traidor a la patria.

En el derecho de la época enjuiciar a un monarca era impensable pues prevalecía el principio absolutista de que la monarquía no debía rendir cuentas ni tampoco era responsable ante ninguna institución política o judicial. Esa irresponsabilidad del monarca obedecía a la doctrina del derecho divino que sentenciaba que por mandato de Dios el rey es infalible. Frente a este argumento medieval, la respuesta del Parlamento fue contundente: en Inglaterra nadie está por encima de la ley. Este mecanismo de control del poder, conocido como *impeachment*, fue plasmado en la Constitución estadounidense de 1787, y de ahí se transmitió a las posteriores Constituciones de los países americanos, entre ellos el nuestro.

El propósito del *impeachment* fue expuesto por Hamilton en *El Federalista* (núm. LXV). En su razonamiento afirma que este juicio tenía exclusivamente como fin la destitución del servidor público y la inhabilitación para ocupar otro cargo en el futuro, en virtud de haber cometido una falta grave contra el orden constitucional. En el *impeachment* es la Cámara de Diputados el órgano investigador y acusador, y el Senado hace las veces de jurado para dictar e imponer la sentencia. Según Hamilton, esta división entre las dos ramas de la legislatura evita el inconveniente de que las mismas personas acusen y juzguen, y protege al acusado contra el peligro de una persecución originada por el espíritu faccioso que pudiera prevalecer en cualquiera de las cámaras.

El *impeachment* se incorporó a nuestro orden constitucional en 1824, aunque desde la época de la Colonia habían existido mecanismos para exigir responsabilidad a los empleados públicos. Desde los primeros días de la Nueva España, existió el juicio de residencia, que era un procedimiento judicial que revisaba la conducta de los empleados del gobierno a la terminación de sus cargos. Estaban sujetos a este juicio los altos funcionarios de la Corona, incluidos los virreyes y gobernadores, y su sanción era la multa, el destierro y la inhabilitación temporal o perpetua.

Los primeros tres textos constitucionales que estuvieron vigentes en nuestro país conservaron el juicio de residencia: la Constitución de Cádiz de 1812; la Constitución de Apatzingán de 1814, y el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822. Es hasta la Carta de 1824, cuando nuestro constitucionalismo abandonó el juicio de residencia y asimiló rasgos del modelo de responsabilidades consagrado en la Constitución norteamericana, facultando a las cámaras del Congreso para formular la causa de procedencia, separar del cargo al acusado, y remitir lo actuado a la Suprema Corte de Justicia para su resolución.

Bajo este sistema eran sujetos de responsabilidad el presidente y vicepresidente, los diputados y senadores, los secretarios de despacho, y los gobernadores de los estados.

Las siete Leyes Constitucionales de 1836 conservaron el mismo mecanismo. Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 también lo contemplaban. En la Constitución de 1857, donde originalmente el Senado fue suprimido, la Cámara de Diputados hacía la declaración de procedencia ante la Suprema Corte de Justicia. La reforma constitucional de 1874 que restableció el Senado, eliminó la intervención de la Suprema Corte y trasladó a esta Cámara dichas facultades.

En el texto original de la Constitución de 1917 se introdujo la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos oficiales y del orden común cometidos por los altos funcionarios de la Federación. En el caso del presidente, sólo había lugar a acusarlo durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común. En 1928 se reformó el artículo 111 constitucional para establecer que el presidente de la República podía solicitar a las cámaras del Congreso la destitución, por mala conducta, de jueces, magistrados e inclusive de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las siguientes cinco décadas el sistema de responsabilidades permaneció inalterado, hasta la reforma de 1982 la cual por primera vez menciona por su nombre al juicio político. Esta reforma, estableció el modelo que actualmente subsiste, una de sus aportaciones más importantes es que clarifica los cuatro tipos de responsabilidades en que puede incurrir un servidor público: penal, política, administrativa y civil.

La notoria expansión que han tenido las funciones del Estado, y consecuente el crecimiento del gobierno, se han visto reflejadas en las posteriores reformas al régimen de responsabilidades, las cuales han ampliado el catálogo de servidores públicos que son sujetos de responsabilidad. A la larga lista de servidores públicos de alta jerarquía ejecutiva, legislativa y judicial

existentes, la reforma de 1987 que añadió al jefe de gobierno del Distrito Federal y a los representantes de la Asamblea Legislativa.

La reforma de 1993, incluyó a las personas encargadas de la conducción del Banco de México; la de 1994, incorporó a los consejeros de la Judicatura Federal y a sus homólogos del Distrito Federal. En 1996 se añadió a los consejeros electorales del IFE, a su secretario ejecutivo, así como a los magistrados del Tribunal Electoral. La reforma de 1999 agregó al titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación, y al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Y finalmente, en el año 2006, se incluyó a los miembros de la Junta de Gobierno del INEGI.

Como puede verse, desde nuestros primeros textos constitucionales los servidores públicos siempre han sido sujetos de responsabilidad. Hoy todos los servidores públicos de la alta jerarquía son sujetos de responsabilidad.

Un rasgo que salta a la vista es que en México el presidente de la República, desde 1857 en materia de responsabilidades, tiene un trato privilegiado. En México, el titular del Ejecutivo goza de inmunidad absoluta por lo que se refiere a los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Esto significa que no puede ser sometido a juicio político. Sólo es responsable penalmente, de manera muy limitada porque, según la Constitución, es sólo durante el tiempo que dura su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden y, además, no está sujeto a las reglas del procedimiento penal ordinario, ni tampoco está sujeto a las autoridades judiciales ordinarias. Sólo puede ser acusado por la Cámara de Diputados, ante la Cámara de Senadores la cual resolverá conforme a lo establecido en la legislación penal aplicable.

En otras palabras, el presidente sólo puede ser juzgado penalmente (juicio de procedencia) aunque con el procedimiento del juicio político, donde los órganos para juzgarlo también son los del juicio político; aunque las sanciones aplicables son las establecidas en la ley penal ordinaria.

Actualmente este régimen de excepción resulta inadmisibles porque se está dejando en manos del Congreso; es decir, de un órgano cuyos integrantes se caracteriza por su condición política no por sus conocimientos jurídicos, la valoración de una conducta punible, esto es que sus resoluciones penales no se tomarían por la fuerza del derecho, sino por la de una mayoría parlamentaria.

Este régimen de excepción ha sido justificado por la doctrina y la jurisprudencia mexicana con un razonamiento muy similar al que sostuvieron en la Inglaterra del siglo XVII los defensores de Carlos I, quienes entonces argumentaban que por mandato de Dios el rey es infalible; hoy sostie-

nen que la irresponsabilidad política del presidente deriva de su investidura como jefe del Estado mexicano.

Un sector de la doctrina señala que en los sistemas presidenciales, el hecho de que el presidente de la República sea elegido directamente por el pueblo, imposibilita al cuerpo legislativo para poder removerlo de su cargo, pues su legitimidad deviene precisamente del pueblo. Este trato de excepción al presidente ya no se justifica en el México de nuestros días, basado en un modelo democrático cada vez con mayores pautas internacionales; hacerlo equivaldría a permitir un régimen de excepción y privilegio que resulta inadmisibile en la época actual.

Es aleccionador ver que en países con menor tradición democrática que la nuestra como Guatemala, Bolivia o Ecuador, el presidente sí puede ser sometido a juicio de responsabilidad política. Está claro que bajo una perspectiva moderna un presidente democrático debe tener una mayor acotación a su actuación, por lo que debe ampliarse su rango de responsabilidades a la violación de la Constitución, al igual que los demás servidores públicos de alta jerarquía.

La alternancia política y el auge del pluralismo han sido catalizadores de un cambio. Esto explica en parte por qué a partir de 1997 cuando por primera vez ninguna fuerza política tenía la mayoría de la Cámara de Diputados, las demandas de juicio político se incrementaron exponencialmente; desde entonces se han presentado más de 100 demandas pero ninguna a la fecha ha progresado. Esta inoperancia alienta la idea de reformar esta figura constitucional.

En los últimos 25 años se han presentado 13 iniciativas de reforma constitucional al juicio político, tampoco ninguna ha progresado. Las actuales condiciones políticas del país exigen que este debate deba retomarse con parámetros democráticos, coherentes con el espíritu del juicio político que es el control en el ejercicio del poder, para evitar su ejercicio discrecional.

En este sentido, el presidente de la República debe ser sujeto de juicio político, como en 1854, y debe ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación la instancia sancionadora, no el Senado. Además, este mecanismo de control constitucional debe abrirse más para proceder contra violaciones a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, y la Cámara de Diputados debe tener facultades para remover por faltas en su desempeño a los secretarios del Ejecutivo federal y a los gobernadores de los estados.

También se debe eliminar la intervención de las legislaturas locales cuando se trata de procedimientos de juicio político instaurados en contra de servidores públicos estatales. Finalmente, su reglamentación debe trasladarse de la ley de responsabilidades de los servidores públicos a la ley or-

gánica del Congreso de la Unión, haciéndose el procedimiento más claro, simple y ágil, evitando interpretaciones subjetivas.

De progresar una reforma al juicio político en este sentido, tendríamos en México un mejor sistema de responsabilidades de los servidores públicos, y como consecuencia un mejor sistema de controles democráticos.