

TÍTULO IV

DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

ARTÍCULO 103

Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Reformado y adicionado este artículo en 13 de Noviembre de 1874, quedó redactado así

Los Senadores, los Diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucede con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño del mismo empleo, cargo ó comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución. (1)

Repetidas veces hemos dicho en el curso de esta obra, que el carácter de nuestra Constitución es el de expresar detalladamente las facultades de los funcionarios públicos ó sea el

(1) La ley orgánica de este artículo es la de 3 de Noviembre de 1870.

de un sistema de limitaciones y de responsabilidades en el ejercicio del poder, y hemos visto también cuán empeñosamente cuida nuestro Código fundamental de hacer efectiva la igualdad de los hombres en presencia de la ley

De ninguna manera trata la Constitución de establecer en favor de los altos funcionarios un *privilegio*, como podría creerse, cuando se habla de *fuero*. Emplea la palabra, pero en una significación especial de que hablaremos más adelante.

El artículo establece precisamente la responsabilidad de los funcionarios, fija el principio político de nuestras instituciones, mediante el cual se garantizan las libertades públicas, y preceptúa que se instruya el juicio de responsabilidad, que es una importante sanción personal, por cuya eficacia se asegura la observancia de los deberes oficiales, como si fuese la clave que mantiene en su puesto el arco en que descansa el edificio constitucional.

No quiere la Constitución que los altos funcionarios gocen de inmunidad alguna que en su conducta privada rompa la igualdad de los hombres, y por eso declara que son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo. No los escuda el prestigio de su posición: si cometen un delito cualquiera, comparecen como *reos* ante los tribunales, como el más humilde habitante de la República. En cuanto a sus actos públicos, la ley fundamental previene que sean responsables, no solamente por los delitos y faltas, sino también por las omisiones en que incurran en el ejercicio de su encargo. Si entre las atribuciones que la ley señala, hay algunas que son meramente facultativas, las más tienen el carácter de deberes. A veces una omisión en el cumplimiento de ellos, aunque no amerite un delito ó una falta, puede causar un positivo perjuicio a la Nación ó privarla de un importante bien. Entonces el culpable queda sujeto al *juicio político*. Este nombre de *juicio* es impropio ó poco exacto; porque el objeto principal del procedimiento no es el de castigar al culpable, sino el de quitarle el poder ó suspenderlo en él. Es el correctivo natural y necesario que tiene el error del pueblo en el sufragio cuando deposita su confianza en personas que no corresponden á ella.

Ahora bien, estas disposiciones comprenden de una manera general á los senadores, diputados y magistrados de la Suprema Corte de Justicia, y son menos amplias tratándose de los gobernadores de los Estados y del Presidente de la República. Vamos á investigar el fundamento de esta diferencia:

La Constitución impone á los gobernadores de los Estados (artículo 114) la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales son, pues, agentes de la Federación en las dos importantes funciones expresadas. Si en el desempeño de ellas faltan á su deber deben ser responsables por sus actos. Y puesto que la suprema ley de la tierra es la Constitución, es claro que están obligados á cumplir y hacer cumplir esta misma Constitución y las leyes federales, y respecto del Presidente de la República veremos que sólo puede ser acusado por delitos graves del orden común, por el de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución y ataque á la libertad electoral

Nuestro Código Penal vigente no distingue los delitos en *graves y no graves* sino en *delitos* propiamente dichos y *faltas* cuyo castigo se encomienda también á los tribunales. Cuando se expidió la Constitución, el derecho penal vigente entonces, clasificaba los delitos en *más ó menos graves*, según las circunstancias. Esto supuesto, podemos decir que el Presidente de la República no puede ser acusado si se trata de faltas; pero que puede serlo en todos los actos considerados como delitos, pues que precisamente es circunstancia agravante en éstos, hallarse el delincuente sirviendo algún empleo ó cargo público al cometer el delito (1)

En la alternativa de qué queden impunes las faltas, ó de que enemigos políticos estén arrastrando con frecuencia al Jefe del Estado ante los jueces correccionales ó ante la policía, la conveniencia pública impone el deber de escoger el primer extremo. Si se dejase abierta la puerta de la acusación para las faltas, ¡cuán fácilmente se expondría al país á terribles agitaciones de partido!

(1) Código Penal. Artículo 44, fracción 6^a. De las circunstancias agravantes.

En cuanto á la responsabilidad oficial, si á primera vista parece que son muy limitados los casos en que pueda exigirse al Presidente, en realidad veremos que no se establece en su favor excepción alguna. En efecto, si las órdenes del Presidente, como las de cualquiera otra autoridad de la Federación, violan alguna garantía individual ó invaden la soberanía de los Estados, ya sabemos que esos actos pueden anularse por medio del amparo. Si de cualquiera otra manera infringen alguna ley, ó precepto constitucional, tales actos no deben ser obedecidos, si no están autorizados por el Secretario del Despacho á quien corresponda. No es, pues, posible, en este caso, el delito oficial, pero si la orden está autorizada, el responsable según en otra parte expusimos, es el Ministro respectivo, y éste es enjuiciable por toda clase de delitos, faltas y omisiones, durante el desempeño de su encargo. La traición á la patria, la violación expresa de la Constitución y el ataque á la libertad electoral, por la gravedad que revisten y en los que el Presidente es el reo principal, hacen recaer sobre éste la mayor responsabilidad, lo convierten en revolucionario y en factor de *golpes de Estado* contra la independencia y las instituciones de la Nación.

La última parte del artículo establece otra excepción, que debiera ser materia de artículo distinto, colocado después del 104 ó de alguno de los posteriores de este título. No lo explicamos ahora por no anticipar ideas que pertenecen al procedimiento, pero el estudio que vamos a continuar haciendo, demostrará la conveniencia y la justicia, digamos así, del precepto á que nos referimos. Diremos solamente, por vía de aclaración, que, siendo facultad de las Cámaras conceder licencias á sus respectivos miembros para que acepten alguna comisión ó empleo de nombramiento del Ejecutivo, pueda darse, y se da con frecuencia, el caso de que habla la última parte del artículo 103.

ARTICULO 104.

Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado, declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado quedará, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la acción de los tribunales comunes.

IDEM REFORMADO EN 13 DE NOVIEMBRE DE 1874.

Si el delito fuere común, la Cámara de representantes, erigida en gran jurado, declarará, á mayoría absoluta de votos si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la acción de los tribunales comunes.

Puesto que los altos funcionarios de la Federación no gozan de inmunidad por los delitos comunes que cometen, parecería natural que cuando uno de ellos se encontrare en este caso, el juez competente podría desde luego proceder en su contra, como procede contra cualquier ciudadano acusado de un delito. Lejos de ser así, el artículo 1,043 del Código penal decreta la destitución del empleo, y el pago de una multa contra todo juez ó magistrado que por causa de delitos comunes proceda contra los funcionarios de que habla el artículo anterior, sin que preceda la declaración afirmativa á que se refiere el presente artículo.

¿Quiere esto decir que a pesar de la declaración constitucional de que no hay fueros, y de que en México todos los hombres son responsables por los delitos privados y oficiales que cometen, existe sin embargo un privilegio en favor de los altos funcionarios? Privilegio que sería tanto más positivo, cuanto que teniendo la Cámara de diputados la facultad de hacer la declaración de haber lugar á que se forme el proceso, el espíritu de compañerismo y la causa común de los partidos podrían dar siempre una patente de impunidad á los acusados. No negamos la posibilidad, aunque remota, de que el espíritu de corporación fuese de tal manera acentuado, que dejase sin castigo un delito, pero el principio establecido en el

artículo, de ninguna manera consagra un privilegio personal en favor de los altos funcionarios de que hablamos. Y en cuanto al espíritu de partido, menos peligro para la Nación habrá en que el acusado permanezca en un puesto público, que en que una camarilla derrotada pudiese, movida por el despecho ó la ambición, acuzar de delitos comunes á tantos miembros de la mayoría, cuantos bastasen á convertir la minoría en mayoría, falseando el voto popular y efectuando una verdadera revolución por medio de la intriga y la calumnia. Sería muy peligroso para el orden público y para las instituciones, que los jueces aprisionaran y encausaran al Presidente de la República, á los diputados, senadores y magistrados de la Corte, como tendrían por deber que hacerlo, en vista de una simple acusación, produciendo el enjuiciamiento el efecto que hemos dicho, y acaso hasta el de dejar acéfala la Presidencia de la República ó sin *quorum* los cuerpos legislativos y el judicial. Motivos, pues, de grande importancia política determinan este procedimiento, á que se ha dado el nombre de *fuero constitucional*.

La decisión del jurado no versa, sobre si hay ó no culpabilidad en el acusado porque esta declaración es de su naturaleza judicial, sino que examina los motivos de la acusación, viéndolos no solamente desde el punto de vista jurídico, sino también, y muy principalmente, en el aspecto meramente político que pueda presentar la cuestión, pero debiéndose atender siempre a la justicia, pues que si no se trata de una intriga política, sino real y positivamente de la comisión de un delito de orden común, el Gran Jurado, declarando que hay lugar á proceder, entregará al reo en manos del juez común, á fin de que conozca del delito, lo califique y condene ó absuelva al acusado, sin otra consideración que la que surge de la estricta aplicación de las leyes. Cuando la declaración del jurado es negativa, no hay lugar á ningún procedimiento ulterior. Si no fuera así, la intriga política y la calumnia no cesarían de obrar, pudiendo darse el caso de sorprender á la Cámara en momentos en que fuese muy reducido el número de sus miembros, y esto, cuando para la declaración no se exige más que simple mayoría absoluta de votos. Ni tampoco se podrá proceder con-

tra el acusado después de que espire su período de funciones si el veredicto le hubiese sido favorable, pues aunque entonces no obran las razones expuestas, nadie puede poner en duda que la declaración negativa del jurado es en todos casos justificada y definitiva.

ARTICULO 105

De los delitos oficiales conocerá el Congreso, como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es o nó culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto á disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar á mayoría absoluta de votos la pena que la ley designe.

IDEM REFORMADO EN 12 DE NOVIEMBRE DE 1874

De los delitos oficiales conocerá la Cámara de diputados como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es o nó culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto á disposición de la Cámara de senadores. Esta, erigida en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe. (1)

La aplicación de las penas, propiamente tales, dice el artículo 21 constitucional, es exclusiva de la autoridad judicial, y el artículo 50 establece como una garantía política que nunca se podrán reunir dos ó más poderes en una persona ó corporación. En vista de estos terminantes preceptos, algunos autores han encontrado cierta contradicción en el artículo que ahora examinamos, creyendo que el Congreso asume en este caso un carácter de verdadero poder judicial.

(1) Véanse las leyes de 3 de Noviembre de 1870 y de 6 de Junio de 1896 que reglamentan este artículo y el anterior.

La misión del poder judicial es imponer penas *propriamente tales*, y como hemos dicho en una de nuestras lecciones anteriores, hablando del *juicio político*, "este nombre es impropio ó poco exacto, porque el objeto *principal* del procedimiento no es el de castigar al culpable, sino el de quitarle el poder ó suspenderlo en él es el correctivo natural y necesario que tiene el error del pueblo en el sufragio, cuando deposita su confianza en personas que no correspondan á ella."

En efecto, no es otro el carácter que dan al *juicio político*, en el sistema americano, publicistas justamente reputados

Tocqueville, ocupandose de esta materia, se expresa en los siguientes términos "En Europa el juicio político es más bien un acto judicial que una providencia administrativa. Lo contrario se ve en los Estados Unidos, y es fácil convencerse de que el juicio político es más bien lo segundo que lo primero Si el fin principal del legislador americano hubiese sido realmente armar un cuerpo político de un cuantioso poder judicial, no habría restringido su acción en el círculo de los funcionarios públicos, porque los más peligrosos enemigos del Estado pueden no estar revestidos de ninguna función pública, lo cual es verdad, particularmente en las repúblicas, en las que el favor de los partidos es la primera potestad, y en las que muchas veces es alguien tanto más fuerte, cuanto que no ejerce *legalmente* ningun poder .. El blanco principal del juicio político en los Estados Unidos, es por consiguiente retirar del poder al que hace mal uso de él é impedir que este mismo ciudadano este revestido de él en lo sucesivo" Y concluye diciendo "Los americanos, impidiendo á los tribunales *políticos* que pronuncien penas *judiciales*, se han precavido mas de las consecuencias de la tiranía *legislativa* que de la simple tiranía." (1)

Y no hay necesidad de buscar esas citas en el extranjero. Entre nosotros, un distinguido jurisconsulto, el Sr Lic Emilio Pardo (jr), publicó en "El Foro" un estudio con motivo del procedimiento observado contra algunos magistrados de la Su-

(1) De la Democracia en América, T I. cap VII

prema Corte de Justicia en el año de 1876, del que nos limitamos á transcribir las siguientes líneas: "Sólo habrá lugar á la prisión por el delito que merezca pena corporal, según el artículo 18 de la Constitución, luego en el caso del delito oficial, no ha podido la Sección del Gran Jurado decretar la prisión formal. "Nótese que el Reglamento de debates del Congreso, única ley en que puede fundar la Sección del Gran Jurado sus procedimientos, fué expedido antes de la Constitución de 1857, en que no se habían reconocido los derechos del hombre Tampoco existía la ley penal de 3 de Noviembre de 1870 En la época de aquel Reglamento se imponía pena corporal á los altos funcionarios que eran reos de delitos oficiales, cosa que no sucede hoy "

No hay, en consecuencia en el artículo, menoscabo alguno del principio de la división de poderes, y dada la índole del Legislativo que completa el movimiento electoral, juzgando de la validez ó nulidad de las elecciones, y que tiene además una grande importancia en la política del país, nadie pondrá en duda su competencia para conocer del *juicio político* que en la federación se sigue solamente contra los altos funcionarios expresados

La intervención de las dos Cámaras es una garantía del procedimiento Si la primera, es decir, la de diputados, es jurado de acusación no sería imparcial para pronunciar ella misma la sentencia, en tanto que sí lo es el Senado por estar lejos del espíritu de las pasiones, pudiendo obrar con la serenidad de la ley



ARTÍCULO 106

Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto

Teniendo el Presidente la facultad de conceder indultos podría, con la mayor facilidad, hacer ilusorios el objeto y efectos del juicio político, tratándose de adictos ó partidarios su-

vos ó respecto de actos que se hubiesen ejecutado por acuerdo de el mismo. Si por otra parte, los funcionarios tuviesen la esperanza de ser indultados, en caso de delitos oficiales, fácilmente se comprende que no habría freno para la corrupción y los abusos de aquí que sabiamente haya puesto nuestra ley fundamental esta limitación y que la ley secundaria declare que son irrevocables los veredictos de acusación y de sentencia.

ARTÍCULO 107

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después

Si la acción para exigir la responsabilidad durara indefinidamente ó por un tiempo demasiado largo, los puestos públicos serían una carga tremenda, estando sujeto el funcionario al capricho de todo el que quisiera acusarlo, supuesto que los delitos, faltas ú omisiones producen acción popular, (1) y porque se tomaría como protesto, que cabe en el derecho de los ciudadanos exigir que los depositarios del poder cumplan con sus deberes

Y ya que el derecho común establece la prescripción de las penas y delitos, mayor razón debe haber para los delitos y faltas oficiales, porque sucedería fácilmente que un partido político quisiese inutilizar á un candidato contrario, si estuvieran próximas las elecciones y recurriese con este objeto al medio de una acusación por delitos ó faltas oficiales. El mismo artículo, fijando un año para la prescripción, nos da á entender esta idea, si recordamos que las elecciones de la mayor parte de nuestros altos funcionarios se verifican cada dos años.

(1) Artículo 11 de la ley de 3 de Noviembre de 1870.

ARTÍCULO 108.

En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

/ O. F. J. J. J.

Este artículo (que no estaba en el proyecto de Constitución) da á entender que se se comprendió por los que lo propusieron el carácter de lo que se ha llamado *fuero constitucional*. Para fundarlo se dijo que era indispensable declarar que no hay fuero en lo civil, á fin de que sea efectiva la igualdad de todos los ciudadanos, y además para *evitar dudas* y desembarazar la administración de justicia.

No hay para qué decir que si dicho artículo no existiera en la Constitución, no haría falta alguna