

LA RESPONSABILIDAD DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN *

Agradezco a don Luis González, director del Colegio de Michoacán, el honor que me ha dispensado al invitarme a hablar ante ustedes de un tema que por diversos motivos, que no es necesario mencionar, ha interesado e interesa a la opinión pública nacional: el de la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación. Presta, además, actualidad a este tema el hecho de que hace dos años la LI Legislatura del Congreso, de la cual formo parte como diputado, dictó una nueva ley sobre la materia.¹

La elaboración de esta nueva ley, hecha por un equipo de juristas que trabajó a las órdenes del procurador general de la República, don Oscar Flores Sánchez, dio ocasión a que tuviesen que examinarse, valorizarse y depurarse conceptos que arrancan desde antes de que México iniciara su vida independiente. Los virreyes, como todos sabemos, estaban sujetos a juicios de residencia cuando abandonaban sus cargos, y por cierto, uno de los mejores, el conde de Revillagigedo, fue acusado nada menos que por el Ayuntamiento de la ciudad de México. El juicio concluyó con la absolución del virrey, pero —debo el dato a don Joaquín García Icazbalceta— cuando el conde ya había fallecido. Este remoto antecedente pone de relieve la necesidad de castigar al funcionario por elevado que sea su rango, pues en un sistema democrático nadie debe estar por encima de la ley; pero también de protegerlo contra los excesos de la pasión política. De ahí la justificación del fuero constitucional, que además garantiza el funcionamiento normal de las instituciones.

La primera de las constituciones mexicanas, la de 1814, hablaba todavía de la residencia; pero a partir de la de 1824 la influencia de la Constitu-

* Conferencia dictada en el Colegio de Michoacán, en Zamora, el 5 de marzo de 1982.

¹ El título IV de la Constitución fue reformado según Decreto publicado el 28 de diciembre de 1982. Esta exposición es útil para entender la evolución de estos problemas en nuestro derecho. Algunas de las críticas al sistema anterior han sido corregidas. El nuevo artículo 109 constitucional reconoce ya el juicio político para actos u omisiones que no son delitos consignados en el Código Penal ni en otras leyes punitivas ordinarias. Fue reglamentado por la Ley Federal de los Servidores Públicos, de 30 de diciembre de 1982.

ción norteamericana será decisiva, aunque difícil de aprovechar, porque en Estados Unidos el juicio político (*impeachment*) a cargo del Congreso tenía una tradición de muchos siglos, en que lo ejerció el Parlamento inglés, que en México no existía.

Poco hay que decir que tenga significación vigente antes de la Constitución de 1857, con una salvedad muy importante: las ideas acerca de la responsabilidad de los funcionarios en México que expuso en los años treinta del siglo pasado el gran liberal doctor José María Luis Mora.

Como ésta no es una novela policiaca (intencionalmente sigo el tono informal que maneja con maestría don Luis González), puedo anticipar que don José Luis planteó con acierto, aunque no con originalidad, una de las conclusiones principales de mi conferencia: cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios, en especial de los altos funcionarios, no es para aludir a un fuero o privilegio que los libere si cometen delitos comunes —robos, lesiones, homicidios, etcétera—, sino porque, independientemente de las penas que por tales delitos deban de sufrir, hay una necesidad social distinta que atender: que el funcionario torpe, incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del encargo que alcanzó por elección o nombramiento, aunque defendiéndolo de la pasión política que, lo dije ya, suele herir hasta a los hombres más valiosos.

Conforme a la Constitución de 1824, el Congreso, como en la de Estados Unidos de 1787, estaba integrado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores; esta última, también como en el país vecino, compuesta por dos senadores de cada estado de la República, independientemente de su tamaño o de su poder político o económico. En 1857, se adopta el sistema unicameral que perdura hasta que el Senado renace durante la presidencia de don Sebastián Lerdo de Tejada en 1874, y así se conserva en 1917.

En Estados Unidos los altos funcionarios de los Poderes Ejecutivo y Judicial —no los miembros del Poder Legislativo— en sus actos u omisiones que no son delitos comunes sino crímenes solamente en el sentido de abandono notorio de la conducta que el pueblo espera de sus gobernantes, son juzgados —y así lo propuso el doctor Mora— por el Senado, cuerpo en que se presume mayor serenidad, previa acusación de la Cámara de Representantes, como allá se llama a la que nosotros conocemos como Cámara de Diputados.

Los constituyentes de 57 conocían los textos de la Constitución de Filadelfia; pero no, salvo excepciones muy contadas, como Ponciano Arriaga y muy seguramente el ilustre Melchor Ocampo, estaban familiarizados con el marco conceptual —formado a lo largo de un siglo— sin el que esos textos no son inteligibles.

Arriaga, presidente de la Comisión que redactó el proyecto de la Constitución de 57, cita y maneja con soltura dos fuentes, una, la del francés Alejandro de Tocqueville y la de un magistrado y comentarista norteamericano de principios del siglo pasado, José Story.

Es muy posible que conociera también *El federalista*, la obra clásica contemporánea de la Constitución americana, formada con artículos escritos por Alejandro Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay, y mediante los que estos tres politólogos, como diríamos hoy, se propusieron convencer a los neoyorquinos de que debían aprobar la Carta de Filadelfia. Sin embargo, Hamilton sólo fue citado una vez de manera marginal en las discusiones de 1857, cuando se trató de un asunto muy concreto: las responsabilidades de Antonio López de Santa Anna.

¿Qué dice la Constitución norteamericana sobre la cuestión que nos ocupa?

En su artículo I, sección 3, párrafo sexto, dispone que: “El Senado poseerá poder exclusivo de juzgar en todos los casos de *impeachment* (o sea de las acusaciones por responsabilidades oficiales)... y que cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el Magistrado en Jefe de la Suprema Corte.” “Ninguna persona —agrega— será condenada sin el voto concurrente de las dos terceras partes de los miembros presentes.”

Por su parte, la sección 4a. del artículo II, relativa al Poder Ejecutivo, dice: “El Presidente (de la República), el Vice-Presidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados (*on impeachment*) y declarados culpables de traición, cohecho y otros delitos graves o no.”

Mi traducción difiere de otras, incluso de la que hicieron nuestros constituyentes de 1857 y 1917. Ello es explicable, pues el texto inglés habla de *high crimes and misdemeanors* y la distinción entre “altos crímenes y *misdemeanors*” es difícil para un jurista de formación no anglosajona. En la tradición del derecho anglosajón, *high crimes* son los que por su gravedad ameritan las penas más graves, en tanto que los *misdemeanors* son también delitos pero menos graves, y nuestros legisladores tradujeron esta palabra por “faltas”, creando una situación muy confusa, pues en México incluso una violación a un reglamento es una falta. En los debates de 1856 algún diputado preguntó, con razón, si sería lógico encausar al presidente de la República por la violación de un reglamento de policía, y es que la mayoría de los diputados de ese Constituyente no conocían, y no tenían por qué saber, lo que Hamilton explicó en los números LV y LVI de *El federalista*, antecedente de los certeros comentarios del doctor Mora a que ya me referí.

Naturalmente citaré sólo unos cuantos conceptos —no palabras textuales— de Hamilton, que por lo demás coinciden con lo que después expondría Story y comentaría Tocqueville:

La jurisdicción de un tribunal constituido para los procesos de los funcionarios, comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o del abuso en el ejercicio de un cargo público. Esos delitos pueden correctamente denominarse políticos, ya que se relacionan sobre todo con daños causados de manera inmediata a la sociedad y su comisión y su persecución raras veces dejará de agitar las pasiones de toda la comunidad, o de las facciones ya existentes, poniendo en juego sus animosidades, prejuicios, influencias e intereses de un lado o de otro. Se correrá por eso el peligro de que la decisión esté determinada por la fuerza comparativa de los partidos, más que por las pruebas reales de la inocencia o culpabilidad del acusado.

La Convención Constituyente —continúa Hamilton— consideró al Senado como el depositario más idóneo de esta importante misión y no dudó de que la facultad de acusar se otorgara a la otra rama del cuerpo legislativo. El modelo de donde se tomó la idea de esta institución (el proceso del *impeachment*) señalaba ese camino a los legisladores de Filadelfia: en la Gran Bretaña compete a la Cámara de los Comunes acusar y a la de los Lores condenar.

¿Dónde —concluye— si no en el Senado se hubiera podido encontrar un tribunal con bastante dignidad y la necesaria independencia para conservar libre de temores e influencias la imparcialidad requerida cuando está de una parte un funcionario y de otra *los representantes del pueblo* que lo acusan?

Hamilton escribió antes de que la Suprema Corte de Washington alcanzara el inmenso poder que después llegaría a tener, y consideraba que para un juicio político era mejor un tribunal relativamente numeroso, como era ya entonces el Senado, que un cuerpo pequeño como la Suprema Corte. El tremendo poder discrecional que necesariamente han de poseer esos tribunales —concluía— para destinar al honor o al oprobio a los personajes más distinguidos de la comunidad, a quien ésta ha dado su mayor confianza, impide que esta misión se encomiende a un número reducido de personas.

En seguida viene el que me parece pensamiento clave para entender el problema de que me ocupo: “después de ser sentenciado a ostracismo perpetuo, perdiendo el respeto público, así como los honores y los emolumentos que le concedía su país (el exfuncionario) estará todavía sujeto a proceso y a la pena que le corresponda según las leyes ordinarias aplicables a todos los ciudadanos.”

Ésta fue la gran innovación norteamericana respecto del modelo inglés, donde por cierto el juicio político (*impeachment*) cayó en desuso poco después de aprobarse la Constitución norteamericana; porque consolidado el sistema del gobierno parlamentario, bastaba un voto de censura para eliminar a los gabinetes sin necesidad de una condena penal del Parlamento. (En épocas más lejanas el Parlamento, basta recordar el caso de Carlos I, se consideró competente incluso para ordenar la decapitación de un monarca.)

Alejandro de Tocqueville vendría a desenvolver esto magistralmente cuando publicó el primer volumen de su obra *De la democracia en América*, en París, en 1835, para explicar a sus paisanos el funcionamiento del sistema vigente en Estados Unidos. Los constituyentes norteamericanos, explicaba el joven aristócrata francés, habían logrado a través del *impeachment* un justo equilibrio que permitía remover al funcionario indigno, pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad de privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida, función ésta que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto. Por lo demás, agregaría por su parte Story, la benignidad del sistema americano es sólo aparente: ¿qué pena más terrible para un político que destituirlo por indigno, independientemente de que después un juez ordinario, actuando ya con criterio puramente jurídico, lo condene o lo absuelva conforme a las leyes penales aplicables al común de los mortales?

En su proyecto de Constitución, Ponciano Arriaga con acierto tradujo la locución inglesa *impeachment* por “juicio político”; pero en los confusos debates que siguieron se perdió la expresión y se habló de manera genérica de responsabilidad, y como además se suprimió el Senado, se hizo de todo el Congreso órgano de acusación para los altos funcionarios, encargándose a la Suprema Corte la misión de dictar las sentencias.

Otra diferencia importante fue que en Estados Unidos se ha entendido que la sección IV del artículo II que habla del presidente, del vicepresidente y de los funcionarios civiles, no comprende ni a los diputados ni a los senadores, que gozan de absoluta inmunidad “con motivo de cualquier discusión o debate en una de las Cámaras”. Si fuera de los recintos legislativos cometen cualquier delito común, existe siempre la posibilidad de que los tribunales comunes los procesen sin necesidad de ningún trámite previo, salvo durante la época en que está sesionando.

En México, lo mismo la Constitución de 1857 como las reformas de 1874 y la Constitución de 1917, han incluido a los diputados para efectos de su enjuiciamiento político, entre los altos funcionarios de la Federación y, por lo que hace a los delitos comunes, les ha concedido un fuero de que no gozan en Estados Unidos: el Congreso en 1857 y la

Cámara de Diputados desde 1874 deben tomar una decisión para separar al diputado o senador a quien se imputa un delito del orden común, dejándolo a disposición de los tribunales. No se trata de inmunidad sino, como se dice en el feo lenguaje técnico, de un requisito de "procesibilidad", pues terminado su mandato el exdiputado o exsenador puede ser enjuiciado por cualquier delito cometido durante el periodo para el que fue electo.

En cambio, nuestra Constitución sí concede total inmunidad a diputados y senadores "por opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos". Podría acaso argumentarse que el diputado o el senador sólo está en ejercicio de su cargo cuando emite opiniones desde la tribuna de su respectiva Cámara, o en el seno de las Comisiones. Aunque no creo que el problema se haya planteado nunca, me parece que la inmunidad no está limitada al sitio u ocasión en que las opiniones se emiten. Esto permite que el legislador abuse, calumniando o difamando a una persona en un artículo periodístico, por ejemplo; pero este riesgo, muy real, es menor que limitar la libertad de expresión de los legisladores, sobre todo cuando apenas empieza a operar en la Cámara de Diputados el pluripartidismo.

En Estados Unidos el *impeachment* ha tenido lugar varias veces, aunque no muchas, contra jueces y magistrados, particularmente en el siglo XIX. En contra del presidente de la República solamente han habido dos experiencias: una en 1869, que se llevó hasta el final, el juicio contra el presidente Andrew Johnson, que sustituyó a Lincoln cuando éste fue asesinado, y la segunda, inconclusa, pues solamente la Cámara de Representantes votó artículos de acusación, y que no llegó al Senado porque el presidente Nixon optó, a instancias de miembros influyentes de su propio Partido, por dimitir su cargo en agosto de 1974, cuando la Suprema Corte dictó un fallo que lo obligaba a revelar grabaciones que demostrarían que había ocultado hechos importantes en el célebre caso de Watergate. En el primero de los casos citados, aunque una mayoría votó condenando al presidente Johnson, no se alcanzaron —por un voto— los dos tercios de sufragios que exige la Constitución americana para la destitución.

Sin embargo, tanto en uno como en otro de los procedimientos nombrados, quedó bien claro que para la acusación y la posible condena en un juicio político no se requiere la comprobación de actos u omisiones que tengan carácter penal de acuerdo con la legislación ordinaria, sino simplemente de hechos graves que la Cámara de Representantes, primero, y el Senado, después, juzguen que justifican la destitución del alto funcionario.

Distinto es el caso tratándose de delitos comunes. Un tribunal ordina-

rio, y ese fue el caso del vicepresidente Spiro Agnew cuando ya había brotado el escándalo de Watergate, un “gran jurado” de Maryland—cuerpo de ciudadanos sin investidura ni función política— consideró que había elementos para procesarlo por soborno y el procurador Richardson se aprestaba a hacerlo, sin necesidad de declaración alguna de la Cámara de Representantes, cuando Agnew optó por renunciar sin objetar la acusación que técnicamente se hacía por evasión de impuestos que dejó de pagar causados por sus ilegítimos ingresos. Sin embargo, ni la renuncia ni la terminación del procedimiento penal liberaron a Agnew de las reclamaciones de los ciudadanos de Maryland, para que reintegrase los dineros que obtuvo mediante soborno cuando fue funcionario de ese estado y que, según parece, increíblemente siguió recibiendo cuando ocupó la vicepresidencia.

Entre los textos de la Constitución mexicana de 1857 reformados en 1874 al restablecerse el Senado, y los de 1917 tal como salieron de Querétaro, la diferencia más importante es que aquélla, la de 57, establecía como causas que justificaban el enjuiciamiento del presidente de la República durante su encargo, además de la traición a la patria y los delitos graves del orden común, la “violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral” que fueron eliminadas en la Constitución de 1917; de manera que en la actualidad el enjuiciamiento del jefe del Ejecutivo solamente procede por traición o delitos graves del orden común.²

La Constitución vigente, en su artículo 108, enumera además del presidente, de los diputados y de los senadores, a los magistrados de la Suprema Corte, a los secretarios del Despacho y al procurador general de la República, así como, por violación a la Constitución y leyes federales, a los gobernadores de los estados y a los diputados a las legislaturas locales.³ Los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios de los estados se rigen por la legislación de cada entidad.

Con respecto a los altos funcionarios federales distintos del presidente de la República, si el delito es común, la Cámara de Diputados erigida en gran jurado, declara por mayoría absoluta de votos si ha lugar o no a proceder contra el acusado, que en caso afirmativo queda separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Si el delito es oficial se sigue el juicio político, expresión que estimo correcta a pesar

² Este texto no fue variado en las reformas a que se refiere la nota. 1.

³ Los nuevos textos hablan de “servidores públicos” en el artículo 108, y en el 110 enumeran a los que se puede sujetar a “juicio político”. Las adiciones con respecto al antiguo artículo 108 son que a todos los magistrados y jueces federales y del Distrito Federal y a los directores de los establecimientos públicos y empresas o fideicomisos del sector público.

de que la haya abandonado el Constituyente de 1857, y si el Senado después de oír al acusado lo condena por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, el funcionario queda privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 se dictaron dos leyes relativas a la responsabilidad de los altos funcionarios: una en noviembre de 1870, bajo la presidencia de don Benito Juárez, y otra en junio de 1896, durante el largo régimen del general Porfirio Díaz; la primera mucho más breve que la segunda.

La Ley Juárez, en su artículo 1o., establece que:

Son delitos oficiales en los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de las garantías individuales, y cualquier infracción de la Constitución o Leyes Federales en puntos de gravedad.

Y define, en su artículo 2o., la falta oficial como la infracción de la Constitución o leyes federales en materias de poca importancia. Los gobernadores de los estados sólo incurren en responsabilidad federal por omisión o inexactitud "en lo relativo a los deberes que les impongan la Constitución o Leyes Federales".

El delito oficial se castigaba con la destitución y la inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación, por un tiempo que no bajara de 5 ni excediera de 10 años. En cuanto a la falta, se penaba con la suspensión e inhabilitación por un tiempo que no bajara de un año ni excediera de 5.

La Ley de 1896, a diferencia de la Ley Juárez, no define al delito oficial, aunque es muy minuciosa para regular los procedimientos, tanto tratándose de delitos del orden común como de los oficiales.

Varios datos son comunes en ambas leyes:

a) Se refieren sólo a los altos funcionarios de la Federación y a los gobernadores y diputados locales cuando violen la Constitución o las leyes federales;

b) La condena por delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos u omisiones ha cometido un delito común;

c) La responsabilidad por el delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario esté en ejercicio de su encargo y durante el año posterior, y

d) No puede otorgarse al condenado por delito oficial la gracia del indulto.

¿Qué cambios introdujo la Constitución de 1917?

En relación con los altos funcionarios, muy pocos; pero como el Congreso nunca ha tramitado un juicio político contra un alto funcionario, aunque sí autorizaciones de la Cámara de Diputados para enjuiciar a miembros del Congreso e incluso a removerlos, pero sin juicio en forma (caso típico en que nuestra "Constitución real" se separa de nuestra Constitución escrita), no hubo ocasión de establecer —hasta la Ley de diciembre de 1979— la clara distinción que elaboró la doctrina norteamericana desde Hamilton y que entre nosotros expusieron el doctor Mora y Ponciano Arriaga.

Modificación importante que se aprobó en 1917, fue la relativa a que una ley del Congreso determinaría como delitos o faltas oficiales no sólo de los altos funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito, sino de todos los actos u omisiones "que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho"; delitos que serían juzgados siempre por un jurado popular tratándose de funcionarios sin fuero. Esta innovación de la carta de Querétaro, absolutamente innecesaria, indujo a los autores de la Ley de febrero de 1940 a incurrir en una mayor confusión entre el delito oficial y el delito común, que duró hasta este año.⁴

En efecto, dicha ley hizo una larguísima enumeración —72 fracciones— de delitos oficiales para funcionarios sin fuero constitucional en que figuran desde el asesinato, el peculado, el cohecho y muchos más de los que el Código Penal consigna, hasta violaciones a leyes y reglamentos administrativos. Esto traía, entre otras lamentables consecuencias, que ilícitos muy graves cometidos por servidores públicos no pudieran perseguirse sino dentro del año siguiente al que dejaran su encargo y en jurado popular, institución que en México nunca ha operado con eficacia.

El único elogio que en conciencia puedo hacer de la Ley de 1940, es que introdujo la figura sin duda laudable desde los puntos de vista ético y político, aunque de dudosa constitucionalidad, del "enriquecimiento inexplicable".⁵ De acuerdo con ella, un funcionario cualquiera que sea su categoría, estaba sujeto a que se investigara durante el ejercicio de su cargo, o al dejarlo, si su patrimonio, incluyendo el de su cónyuge, excedía notoriamente sus posibilidades económicas, dando motivo a presumir falta de probidad. En caso de no poder dar una explicación satisfactoria, los bienes pasaban a ser propiedad del Estado. Pienso que esta figura es

⁴ Esta confusión ya no existe, pero es necesario consultar la Ley Reglamentaria de las Reformas Constitucionales para conocer cuál es la situación actual.

⁵ Las reformas a que se refiere la nota 1 han recogido, en el artículo 109, I, párrafo tercero, el enriquecimiento ilegítimo, así como en el nuevo artículo 22 constitucional, reglamentado por el artículo 86 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

de dudosa constitucionalidad, pues hay un precepto en la carta magna que prohíbe la confiscación de bienes, especificando que no se considerará como tal la aplicación total o parcial del patrimonio de una persona hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el de impuestos y multas.

Por primera vez en 42 años, un juez de distrito ha aplicado a la nación bienes de un exgobernador. Será interesante, si el asunto llega a la Suprema Corte, saber cómo resuelve el problema.

Deseo hacer ahora algunos comentarios vinculados con la Ley de 1979 y de una manera más general con el problema de la responsabilidad de los altos funcionarios, ya no desde el punto de vista puramente jurídico, sino del que me parece mucho más importante: el político.

Anticipaba yo que por fin ya no hay duda en el derecho mexicano acerca de que los hechos u omisiones que para todos los funcionarios federales, y muy especialmente para los altos funcionarios, que es el tema de mi exposición, son delitos oficiales, no son los consignados en los códigos penales, sino todos aquellos que dañen al interés público a juicio de la mayoría de los miembros de la Cámara de Diputados al formular la acusación, y de los dos tercios de los miembros del Senado al actuar éste como gran jurado. (Expresión tomada del derecho anglosajón, pero utilizada de manera incorrecta, pues en la Gran Bretaña y en Estados Unidos gran jurado es el cuerpo que declara que hay elementos para procesar a una persona pero sin condenarla, o sea lo que conforme a nuestra tradición es el "auto de formal prisión". Por supuesto que nuestros legisladores de 1857 y 1917 pudieron emplear la fórmula "gran jurado" de manera distinta a como la hacen los anglosajones, pero me temo que lo que ocurrió en realidad fue que, como en otros casos, copiaron el derecho extranjero sin conocerlo bien.)⁶

La nueva ley, en su artículo 3o., hace con carácter enunciativo, una enumeración de los delitos oficiales, todos ellos de naturaleza política —ataque a las instituciones democráticas, violaciones graves a la Constitución, ataque a la libertad de sufragio, violación sistemática de las garantías individuales, usurpación de funciones y varios más—; pero conserva el concepto general de que son delitos oficiales todos los actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, no definidos como delitos comunes en otras leyes; lo cual autoriza al Senado, tratándose de altos funcionarios y al jurado popular respecto de los que no lo son, a destituir al funcionario e inhabilitarlo de 5 a 10 años para ocupar un cargo.

⁶ Las nuevas reformas, correctamente, llaman al Senado "jurado de sentencia" cuando falla un juicio político (artículo 110). El juicio político está reglamentado en el título segundo de la L. de R. de los S. P.

Con los textos vigentes en México es verdad lo que en frase correcta, pero que algunos calificaron de cínica, dijo el expresidente de Estados Unidos Gerald Ford, cuando siendo diputado pretendió sin éxito iniciar juicio político (*impeachment*) en contra de un ministro de la Suprema Corte de ese país, Douglas, para castigarlo por sus sentencias u opiniones “demasiado liberales” y por su indiscreta conducta privada: es causa de remoción todo acto u omisión que a juicio de dos tercios de los miembros del Senado lo justifique.

Algunos diputados de los partidos minoritarios, en los debates que tuvieron lugar en diciembre de 1979, impugnaron la vaguedad de la fórmula con que se define el delito oficial; pero, lo digo con todo respeto, esas impugnaciones todavía son consecuencia de la vieja confusión que existía antes en esta materia, pues ahora ya no hay duda de que para imponer una pena distinta de la remoción y de la inhabilitación, se requiere un proceso en forma ante la autoridad judicial que termine en sentencia condenatoria impugnabile en amparo. Si la Justicia federal amparase, de todas maneras la decisión del gran jurado —contra la cual no procede el amparo— seguiría firme.

Debo ahora de explicar separadamente la situación en que se hallan en teoría constitucional y en la realidad política los distintos altos funcionarios que enumera limitativamente el artículo 108 constitucional, con que se inicia el título IV de la Constitución llamado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”:

a) El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, y el juicio siempre tendrá carácter político, esto es, deberá mediar acusación de la Cámara de Diputados y resolución condenatoria de la de Senadores. Sin embargo, después de concluido su mandato podrá ser enjuiciado, si procede, ante los tribunales competentes como cualquier ciudadano.

En México, a diferencia de Estados Unidos, la Cámara de Diputados nunca ha acusado a un presidente, y por lo mismo no ha habido oportunidad de que el Senado se erija en gran jurado para condenarlo o absolverlo.

Esto es fácilmente explicable tomando en cuenta nuestra “Constitución real” en que hay un partido mayoritario en la Cámara de Diputados, cuyos miembros obviamente no votarían en contra de su jefe nato. (En Estados Unidos la situación es diferente porque allá la disciplina de partido rige siempre para la integración de las comisiones y la elección del presidente (*Speaker* de la Cámara de Representantes, pero no para otro tipo de decisiones). En el caso de Nixon, uno de los más destacados

miembros del ala conservadora del Partido Republicano y candidato a la presidencia de la República en 1964, Barry Goldwater, informó a Nixon en la mañana del día en que éste anunció su dimisión, que votaría en contra suya al menos uno de los cargos, lo cual habría sido suficiente para remover al jefe de la nación, y le hizo saber que veía su condena como inevitable.

Entre nosotros, el único caso que guarda semejanza formal, ya que al mandatario dimitente nunca se le imputó hecho alguno que lo lesionara en su integridad personal o política, fue la renuncia del presidente Ortiz Rubio en septiembre de 1932, sin duda una de las dos *crisis políticas* —no militares, conste— mayores desde 1917 (la otra fue el rompimiento en junio de 1935 entre el presidente Cárdenas y don Plutarco Elías Calles). Según explicó don Pascual en el documento que envió al Congreso, no existían entre él y su partido, el Nacional Revolucionario, ni con el entonces llamado jefe máximo de la revolución, diferencias de ideas o de principios, pero sí constantes discrepancias con respecto a personas. Sin embargo, en sus memorias, en dos ocasiones el presidente Ortiz Rubio habla de que se rumoraba que el Congreso podría “desaforarlo”. Mi impresión personal, fundada en diversos testimonios orales y lecturas de literatura relativa a la época, es que el presidente Ortiz Rubio creyó que sin el apoyo de su partido, el grupo callista y del Congreso no podría gobernar al país, y que en cambio lo exponía a una gravísima situación que probablemente derivaría en un conflicto que ensangrentaría a México, pues una parte del ejército sí estaba dispuesta a enfrentarse a don Plutarco.

Coincidió por ello con el juicio que años después hacía el presidente Ruiz Cortines, de quien estuve muy cerca, al calificar de conducta patriótica —o si se prefiere de sacrificio patriótico— la renuncia de don Pascual. Aquella experiencia histórica justifica que desde junio de 1935 el presidente de la República sea además de jefe de Estado, jefe de gobierno y del ejército, jefe nato del partido en el poder. (En realidad debiera serlo, como ha ocurrido en algunas ocasiones, desde que la Cámara de Diputados lo declara presidente electo, aunque sin interferir las facultades del jefe del Ejecutivo en el gobierno o en la administración.)

b) *Gobernadores de los estados*. Estos están mencionados por la Constitución de 1917 en el capítulo objeto de mi charla solamente cuando en el ejercicio de sus cargos violan la Constitución y leyes federales.⁷ Sin embargo, como existe la institución muy peculiar de la declaración de que han desaparecido los poderes de un Estado, que corresponde al Se-

⁷ “Así como por el manejo indebido de fondos federales”, pero en este caso serán las legislaturas locales las que resuelvan en definitiva (artículo 110, párrafo segundo de la Constitución).

nado de la República de acuerdo con la fracción V del artículo 76 de la Constitución, reglamentada durante el actual régimen del presidente López Portillo, será muy improbable que se les siga juicio político, pues el procedimiento de la desaparición de poderes es mucho más expedito. No puedo callar que el procedimiento seguido para declarar la desaparición de poderes cuando éstos de hecho están funcionando me parece injusto, pues no ofrece a las autoridades locales la oportunidad de defenderse, al menos, con la amplitud y solemnidad de un juicio político. Por otra parte y hablando una vez más de nuestra "Constitución real", indudablemente es mejor para la tranquilidad de la entidad afectada un cambio rápido de autoridades, ya que votada la acusación por la Cámara de Diputados la condena por el Senado sería un hecho inevitable.

c) *Secretarios de Estado y procurador general de la República.* Gozan de fuero constitucional. No pueden, pues, ser procesados por delitos comunes sin autorización de la Cámara de Diputados y están sujetos al juicio político regulado por el artículo 110 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

Esa es la situación legal. En cuanto a la realidad política, el presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89, fracción II de la Constitución, tiene la facultad de nombrarlos y removerlos libremente. No es probable, por lo tanto, que si uno de estos altos funcionarios es objeto de acusaciones graves de carácter político o de otra naturaleza, el presidente de la República lo mantenga en el cargo si a su juicio esas acusaciones son fundadas. Esta es sin duda la razón por la que, al menos durante la vigencia de la Constitución de 1917, no se haya sometido a juicio ante el Congreso a ningún secretario de Estado o procurador general.

Cuando las acusaciones o las críticas sean exclusivamente de carácter político, el presidente de la República puede considerar que remover al funcionario lesionaría su propia autoridad: ya que, ahora con más claridad que hasta hace algunos años, los secretarios de Estado no son ministros y por lo tanto el presidente no puede dejar de sentirse políticamente corresponsable con su secretario de Estado o su procurador, si los hechos o las omisiones, insisto, no son constitutivas de delitos del orden común o no afectan áreas de la conducta del alto funcionario ajenas al desempeño de su cargo.

Hay sin embargo un caso —y yo puedo ofrecer testimonio directo— en que un secretario de Estado, don Eduardo Suárez, que lo fue de Hacienda y Crédito Público durante todo el régimen del presidente don Manuel Ávila Camacho, estuvo en peligro de que la Suprema Corte de Justicia examinara, al menos, la procedencia de su remoción cuando entró en

conflicto frontal de opiniones con el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, el muy enérgico y honesto don Salvador Urbina.

Don Eduardo ha narrado los hechos en sus memorias, y yo los viví como funcionario intermedio de la Secretaría de Hacienda: un militar retirado, de apellido Durazo, fue amparado por los tribunales federales contra la negativa de la Secretaría de Hacienda, de cubrirle ciertas cantidades de dinero como participación en la denuncia que había hecho de un contrabando cometido por una compañía importadora de parafina. Hacienda argumentó durante varios años que no hacía el pago de aproximadamente un millón de pesos —cantidad que a principios de los 40 era de cierta consideración— por falta de partida en los presupuestos, y los tribunales aceptaron la explicación varios años, aunque indicando al secretario que en el presupuesto siguiente debería incluir un renglón que permitiera la erogación. Suárez ignoraba estos hechos que normalmente sólo llegan al conocimiento de funcionarios inferiores, hasta que un día se presentó un actuario de la Suprema Corte de Justicia a notificarle que el negocio había llegado ya al Pleno del Alto Tribunal, para los efectos de la que es ahora fracción XVI del artículo 107 constitucional, según la cual, “si concedido un amparo la autoridad responsable tratatare de eludir la sentencia será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda”.

El secretario Suárez formuló un alegato en que, invocando doctrinas nacionales y extranjeras y el texto constitucional, según el cual no puede hacerse pago alguno que no esté autorizado por el presupuesto o por una ley posterior, negaba la facultad de la Suprema Corte para obligarlo a pagar. No es ésta la ocasión de discutir los aspectos técnico-jurídicos del problema. Solamente puedo decir que en el despacho del secretario se discutió si en último extremo la Suprema Corte podría removerlo o solamente consignarlo al Gran Jurado. El procurador general de la República, don José Aguilar y Maya, gran político, aconsejó que se buscara una transacción con el quejoso, la cual se logró cuando el Pleno iba a empezar a discutir el asunto. No hubo, pues, oportunidad de que se resolviera si la fracción XVI del artículo 107 señala un caso en que un secretario de Estado puede ser removido sin que medie fallo condenatorio del Senado. Mi único comentario es que en contra de lo que a veces se afirma, la Suprema Corte sí tiene un poder muy real y muy grande que puede ejercer cuando se decide a ello.

d) *Diputados y senadores*. Éstos gozan, de acuerdo con el artículo 61, de una inviolabilidad total por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, por lo que, como lo que ellos hacen en su calidad de diputados y senadores y no como particulares, es emitir opiniones y

votos, es casi imposible concebir que puedan cometer delitos oficiales en sentido estricto que amerite un juicio político.

Naturalmente que sí pueden cometer, y varios han cometido después de 1917, delitos del orden común. En estas situaciones se necesita para enjuiciarlos la aprobación de la Cámara de Diputados, la cual ha llegado a darla para que la justicia ordinaria los procese y eventualmente los castigue.⁸

e) *Ministros de la Suprema Corte y otros magistrados y jueces federales o del Distrito Federal.* Desde 1929 pueden ser removidos, a petición del presidente de la República, por el Congreso después de “oír en privado” al juez y de formarse una opinión en conciencia. La solicitud debe de ser aprobada por mayoría absoluta primero en la Cámara de Diputados y después en la de Senadores. El presidente Abelardo L. Rodríguez usó una vez de esta facultad en contra de los jueces de distrito.⁹

Los ministros de la Corte están además sujetos a juicio político y durante la vigencia de la Constitución de 1857 se intentó iniciarlo en contra de siete de ellos en 1869, por haber declarado inconstitucional un precepto de la Ley de Amparo. La Corte reaccionó enérgicamente y no llegó a formalizarse el procedimiento. Ya durante la vigencia de la carta magna actual, en 1939, también se acusó desde la tribuna de la Cámara de Diputados a varios ministros que habían concedido un amparo interpretando incorrectamente a juicio de sus atacantes el artículo 27. Tampoco se llegó a formalizar el juicio político, pero —hecho que me parece lamentable— se cambió de adscripción a los ministros. Lamentable, porque los jueces, independientemente de su jerarquía, nunca deben ser enjuiciados por sus opiniones, salvo que medie soborno.

f) *Enriquecimiento inexplicable de los altos funcionarios.* Según el artículo 86 de la nueva Ley de Responsabilidades, el procedimiento judicial tratándose de altos funcionarios, igual que como ocurría conforme a la Ley de 1940, deberá de estar precedido por un fallo adverso del Senado. Es decir, que el alto funcionario solamente perderá los bienes de su fortuna cuya legítima procedencia no pueda justificar si se le considera antes responsable en juicio político de un delito oficial, hipótesis que he dicho ya que nunca se ha dado ni es probable que se dé en el futuro.¹⁰

g) *Responsabilidad civil de los altos funcionarios por la comisión de actos ilícitos no delictuosos.* Dice el artículo 114 de la Constitución que:

⁸ Los artículos 25 a 28 de la Ley de R. de los S. P. reglamentan el procedimiento a seguir en estos casos.

⁹ Las reformas mencionadas en la nota 1 suprimieron esta forma de remoción, que ahora solamente puede hacerse previo juicio político (artículo 110).

¹⁰ La nueva legislación no exige el juicio político previo para sancionar el enriquecimiento ilegítimo.

“En demandas de orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.”¹¹ Ahora bien, el Código Civil en su artículo 1928 dispone que además de la responsabilidad del Estado, tema que no es materia de mi exposición, hay una responsabilidad personal de los funcionarios públicos por los actos ilícitos que cometan y que causen daño a otro.

Esta vía, hasta donde yo sé, no se ha utilizado y tal vez ni siquiera es conocida por la generalidad de los ciudadanos. Puede seguirse no solamente contra funcionarios sino también contra quienes hayan dejado de serlo, incluso después del año que para la prescripción de la acción contra delitos oficiales fija la Constitución y antes de los 10 años que señala para la prescripción negativa el artículo 1159 del Código Civil vigente en materia federal.

REFLEXIÓN FINAL

Estoy convencido —hablo aquí como miembro del Colegio Nacional y en una casa académica— de que, si bien por fortuna hay muchos funcionarios altos o bajos, honestos, otros han sido señalados por la opinión pública e incluso por los tribunales como deshonestos.

La Ley de 31 de diciembre de 1979, al eliminar la confusión que existía acerca del concepto del delito oficial, y al abolir el jurado popular para los delitos comunes cometidos por funcionarios sin fuero, ha hecho un gran avance. Pero como siempre ocurre, no basta con los cambios legislativos para modificar las realidades sociales.

En lo político, los diputados de los partidos minoritarios y la prensa, han empezado a actuar, aunque nunca hay que olvidar lo que hace casi dos siglos ocurrió con el conde de Revillagigedo: que la pasión política suele llegar a excesos reprobables, máxime en México donde la prensa goza, de hecho, de absoluta inmunidad. Esto es acaso necesario en nuestro país, pero deja al funcionario honesto en completa indefensión.

He explicado por qué tratándose de secretarios de Estado, procurador general de la República y gobernadores, nuestra Constitución real —distinta de la escrita— vuelve improbable el juicio político, a tal punto que ninguno ha tenido lugar en los 65 años de vigencia de la carta de 17, y *acaso*, subrayo la palabra *acaso*, no porque hayan faltado ocasiones para ello. El presidente de la República como jefe de Estado, de gobierno y

¹¹ El párrafo octavo del nuevo artículo 111 dice: “En demandas del orden civil que se entablan contra *cualquier* servidor público no se requerirá declaración de procedencia.” Es, con otras palabras, lo mismo que decía antes el artículo 114.

de su partido, puede hallarse ante la alternativa de autorizar que se enjuicie en el Congreso a quien ha sido atacado por pasión política, o removerlo o a abstenerse de actuar.

Es entonces donde ofrezco una sugestión que me parece constitucional y realista y que repito hoy, aceptando de antemano que se me tilde de ingenuo: Que en esos casos el presidente de la República o alguna de las cámaras, o el gobernador de algún estado, pida a la Suprema Corte que averigüe ciertos hechos que preocupen a la opinión pública. Infortunadamente el texto actual del artículo 97 ya no permite, como el texto primitivo, que se averigüe la comisión de cualquier delito, sino solamente la violación de alguna garantía individual; pero aun con esta limitación, muchos de los casos en que se imputa conducta indebida o delictuosa de un funcionario, normalmente pueden involucrar una garantía individual, dado que con la interpretación que ha prosperado desde hace un siglo, todo acto ilegal cometido en contra de una persona constituye una violación cuando menos de los artículos 14 y 16 constitucionales.¹²

Además, debería de ser posible que las declaraciones de entrada y de salida que los funcionarios deben de hacer respecto de su bienes, estuviesen abiertas a toda la comunidad.

Para terminar, quiero recordar lo que siempre se ha sabido: que ninguna Ley de Responsabilidades de Funcionarios será eficaz sin el apoyo de una ciudadanía valerosa y vigilante.

¹² El último párrafo del nuevo artículo 109, reglamentado por el artículo 25 de la Ley de R. de los S. P., se refiere a las denuncias de particulares por actos de funcionarios susceptibles de ser materia de juicio político; pero la norma no cubre los casos de denuncias de otro orden.