

## CAPITULO XXI.

### **De la responsabilidad de los funcionarios públicos.**

( Artículos del 103 al 109 de la Constitución. )

¿ Que seria del pueblo cuyos mandatarios pudiesen infringir las leyes impunemente? La esclavitud mas vergonzosa seria la recompensa de su debilidad. Las leyes, la justicia, la moral, todo caeria á los piés de tales funcionarios irresponsables.

Aun en los países mas desgraciados en que la tiranía se ha erguido mas poderosa y altanera, ha existido la responsabilidad para los funcionarios públicos, exigida, hecha efectiva por la voluntad del tirano, y no por la del pueblo; pero real y efectiva. La idea de responsabilidad es inseparable de la idea del ejercicio de las funciones públicas. Y aun en los gobiernos que

se han llamado á sí mismos de derecho divino, se ha admitido la responsabilidad ante Dios, ya que ante el pueblo el gobierno se hacia superior é irresponsable.

En vano seria esforzarse en demostrar la necesidad y la justicia de la responsabilidad de los funcionarios en una sociedad que ha establecido como un principio fundamental de sus instituciones públicas, que todo poder dimana del pueblo y que el gobierno se establece para bien del mismo pueblo, que en este reside la soberanía y que el ejercicio del poder es delegado por el pueblo á los funcionarios creados por la constitucion; porque es condicion de las verdades evidentes el ser sentidas y comprendidas, mas bien que demostradas.

El artículo 103 de la constitucion dice: « Los diputados al « Congreso de la Union, 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 ú omisiones en que incur- « ran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores « de los Estados lo son igualmente por infraccion de la cons- « titucion y leyes federales. Lo es tambien el Presidente de la « República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá « ser acusado por los delitos de traicion á la patria, violacion « expresa de la constitucion, ataque á la libertad electoral y « delitos graves del órden comun. »

La responsabilidad es individual, como se comprende fácilmente por las palabras del texto constitucional. Los diputados, los magistrados y los secretarios del Despacho, son los responsables; no el poder legislativo, ni el poder judicial, ni el ejecutivo. Estos, en su calidad de poderes, solamente son responsables ante la opinion pública.

Se preguntaba en el Congreso constituyente de qué manera pueden ser responsables los diputados, supuesto que son absolutamente libres en las opiniones que emiten en el ejercicio de sus funciones; y se aseguró, respondiendo á esta pregunta, que habia diversos casos de responsabilidad, como si el diputado vendiera su voto, si intencionalmente faltara á la asistencia á

las sesiones, y por esta falta se siguiera la del quorum del Congreso. De la misma manera pueden ser responsables los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. En ambos cuerpos, el Congreso y la Suprema Corte de Justicia, el ejercicio del poder público es de la misma naturaleza: es el pensamiento, es el juicio que se forman los miembros de esos poderes de un asunto determinado. En el poder ejecutivo, el ejercicio del poder público es enteramente diverso: el ejecutivo obra siempre, es esencialmente activo, y su acción se ejerce en todo cuanto atañe al hombre individualmente y á la sociedad. Tal diversidad de funciones públicas implica necesariamente una diversidad esencial en las causas de responsabilidad. Para el diputado y para el magistrado no puede haber responsabilidad mas que por causa de cohecho ó soborno, por parcialidad en favor ó en contra de interes determinado y por falta intencional que produzca para el cuerpo la imposibilidad de ejercer sus funciones, y alguna otra causa análoga; pero nunca podrán ser causa de responsabilidad, ni la inteligencia de las leyes, ni la apreciación de las circunstancias de los diversos asuntos en que haya de ocuparse el uno ó el otro de los poderes legislativo y judicial. Establecido este para juzgar no solo de cada caso, sino de las leyes mismas, la responsabilidad de los miembros no puede ser igual á la responsabilidad de los jueces del fuero comun, que están obligados á fundar sus decisiones en ley ó doctrina de algun autor. Son responsables los funcionarios ántes expresados, por los delitos comunes que cometiesen durante el tiempo de su encargo, porque no puede haber razon para declararles la impunidad.

El artículo constitucional determina tres causas de responsabilidad oficial, que son: delitos, faltas ú omisiones, que sin duda tendrá presentes el legislador al expedir la ley de responsabilidades, cuya discusión ha comenzado ya en el Congreso de la Union, y que se insertará en lugar conveniente.

Los gobernadores de los Estados son responsables por infracción de la constitucion y de las leyes federales, porque tienen el carácter de agentes de la Federacion, y ante ella

deben responder de sus actos; pero no es solamente esta la consideracion que determina su responsabilidad. Los Estados tienen el deber de respetar, cumplir y hacer cumplir los preceptos de la constitucion federal: el poder legislativo, como ántes se ha visto, no puede cometer una violacion de la especie referida, sino en virtud de actos legislativos que tienen que surtir su efecto por la accion del poder ejecutivo y respecto de los hombres individualmente ó de la entidad federal: en cuyos dos casos el poder judicial de la Federacion salva al hombre, ó la esfera de accion federal de la violacion del poder legislativo de los Estados.

Mas como para que el acto legislativo de un Estado surta algun efecto es indispensable que sea puesto en práctica por el ejecutivo, conminando á los gobiernos con la responsabilidad que establece el artículo 103 de la constitucion; se impide la infraccion de esta ó de las leyes federales. Los demas actos ilegítimos, ya oficiales, ya comunes de los gobernadores, son de la competencia judicial de sus respectivos Estados.

El Presidente de la República es responsable; pero solamente por estos actos determinados: traicion á la patria, violacion expresa de la constitucion, es decir, violacion que no sea indirecta, ataque á la libertad electoral y delitos graves del órden comun. Cuando el pueblo elige á sus mandatarios, que son los funcionarios públicos, ejerce por sí mismo su soberanía. La violacion de ese derecho es por lo mismo un atentado directo á la soberanía nacional; y todo ataque á esa libertad es una violacion del derecho del pueblo, constituye un delito de lesa nacion. Si el Presidente de la República, en quien se deposita el poder ejecutivo, tiene el deber indeclinable de cuidar de la libertad, él individualmente debe ser responsable de la violacion que de ella cometa.

Como se ve por lo expuesto, el Presidente es irresponsable por los actos del poder ejecutivo, cuya responsabilidad se hace recaer en los secretarios del Despacho, exceptuándose solamente los cuatro casos expresados en el artículo constitucional. Esta irresponsabilidad proviene de la conveniencia de no ex-

poner á la República á la agitacion y á las crisis que serian consiguientes á ella, si siendo responsable el Presidente de todos los actos del ejecutivo, pudieran repetirse con frecuencia las acusaciones y las separaciones del mismo Presidente que dieran lugar á frecuentes elecciones y á todas las peligrosas intrigas que por tal motivo habian de ponerse en juego por los aspirantes al ejercicio del poder público. Proviene tambien esta irresponsabilidad de las tradiciones políticas de México. Irresponsable el rey por la constitucion española, fué irresponsable el Presidente de la República por las constituciones mexicanas anteriores á la de 1857.

Esta cuestion de irresponsabilidad es acaso una de las mas graves que pueden ofrecerse en la constitucion de un país. Si es conveniente no exponerlo á la frecuente agitacion electoral y á todos los peligros que suelen surgir de ella, es conveniente tambien no establecer, no crear un sér irresponsable, una especie de deidad dotada de un poder, por su propia naturaleza tan extenso que se ingiere casi necesariamente en todo lo que constituye la vida de una sociedad, para que pueda ejercerlo sin dar cuenta á nadie ni responder de sus propios actos. La adopcion de una política determinada, sea cual fuere, no puede ser perpetua é invariable, sino por el contrario, debe tener cierta flexibilidad para irse acomodando á diversas circunstancias, y sobre todo al progreso incesante, aunque á veces sea muy lento de las sociedades. Si la política del ejecutivo dejare de ser conveniente por alguna causa, y de esa inconveniencia expresada por el poder legislativo ó por la opinion y la conciencia pública resultase el cambio de gabinete del Presidente, de nada serviria tal cambio, ni la situacion podria mejorarse, si el mismo Presidente hubiera de imponer la continuacion de la política rechazada ó censurada, al nuevo gabinete. En este caso y en otros análogos, no cabe duda de que debiera haber un medio, ó para obligar al ejecutivo á caminar por un sendero marcado por la opinion pública ó para separar al Presidente, de su encargo. Esto es lo que quiso el Congreso constituyente al señalar los tres primeros de los cuatro géneros de actos, por los

cuales es individualmente responsable el Presidente, supuesto que los demas que pueden ser causa de responsabilidad no son de tal carácter é importancia, que no puedan corregirse ó enmendarse con la sola acusacion y enjuiciamiento de los funcionarios.

El modo de proceder y la jurisdiccion de los jueces en el caso de acusacion á algun funcionario federal, es el que expresan los artículos 104 y siguientes de la constitucion. Previene el 104 que: « Si el delito fuere comun, el Congreso erigido en gran « jurado declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha ó no lu-  
« gar á proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá  
« lugar á ningun procedimiento ulterior. En el afirmativo, el  
« acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y  
« sujeto á la accion de los tribunales comunes.

« Artículo 105. De los delitos oficiales conocerán: el Con-  
« greso como jurado de acusacion, y la Suprema Corte de Jus-  
« ticia como jurado de sentencia.

« El jurado de acusacion tendrá por objeto declarar á ma-  
« yoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la  
« declaracion fuere absolutoria, el funcionario continuará en el  
« ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria quedará inme-  
« diatamente separado de dicho encargo, y será puesto á dis-  
« posicion 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 apli-  
« car, á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.»

El Congreso procede por medio de una seccion, que se llama del gran jurado y que practica las diligencias que estima convenientes para el esclarecimiento de la verdad, oyendo siempre al acusado. El juicio que forma la seccion se expone al Congreso erigido en jurado, concluyendo con la ó las proposiciones convenientes, y en que consulta la seccion la declaracion que estima justa respecto de la acusacion. Si esta es por causa de delito comun, el jurado no declara la culpabilidad ni la inocencia del acusado, sino que cifie su juicio y la consiguiente declaracion á estimar si hay fundamento bastante en

la acusacion para que pueda proceder á la formacion de un proceso el juez comun, quien queda expedito para absolver ó condenar, segun sea de justicia, al acusado, sin preocupar su juicio con la declaracion del gran jurado. Si la acusacion es por causa de delito oficial, el Congreso, procediendo siempre en la forma referida, pronuncia un verdadero veredicto que establece la culpabilidad ó inocencia del acusado. En este caso el juez de sentencia, que es la Suprema Corte de Justicia, no queda en libertad como se ha dicho respecto del juez del fuero comun para absolver, y solamente tiene el derecho de tomar en consideracion las circunstancias del delito para determinar la pena que ha de imponer al culpable.

En uno y en otro caso el funcionario queda separado de su encargo desde el momento de la declaracion del Congreso; pero esta separacion no es una destitucion. Así lo ha declarado ya la práctica de la Suprema Corte de Justicia y así fué la mente del Congreso constituyente, que no aceptó la idea de destitucion verdadera, y por el mismo y solo hecho de la declaracion del gran jurado. La separacion es la consecuencia del estado civil en que queda el acusado, á quien se suspenden por virtud del proceso los derechos de ciudadano, que necesitaria tener expeditos para continuar en el ejercicio de su encargo. La destitucion impuesta como consecuencia de un hecho que haya motivado una acusacion, seria una verdadera pena, y la imposicion de las penas propiamente tales, es de la exclusiva competencia del poder judicial.

Las diligencias que practica la seccion del gran jurado han de ser regidas por los preceptos constitucionales, y el acusado debe tener todas las garantías que la constitucion otorga á los procesados criminalmente. No es posible creer que el poder legislativo se quisiera nunca constituir en infractor de la constitucion, á la que debe su origen y el ejercicio de su poder.

La detencion de los funcionarios acusados no es lícita mientras el Congreso, erigido en jurado, no declare que el acusado es culpable ó que se puede proceder en su contra por los tribunales comunes, porque todo hombre está en posesion per-

fecta del estado de inocencia, mientras el juez competente no suspende esa posesion por medio de un auto motivado que abra la averiguacion por la vía criminal; y el único juez competente para pronunciar ese auto, tratándose de los altos funcionarios de la Federacion, es el Congreso erigido en jurado.

Esta disposicion constitucional, que impropriamente se ha llamado fuero constitucional, no es en favor de las personas, sino en favor de la independenciam y libertad de los diversos poderes, á cuyo ejercicio contribuye el funcionario, y por consiguiente su detencion ó prision implica un atentado contra el poder público y una violacion de la constitucion. Ha creido hallarse en esto la impunidad para los altos funcionarios de la Federacion, y en odio de tal impunidad se ha concebido la falsa idea de que hay algunos casos en que es lícita la detencion ó prision; pero debe considerarse que autorizarla en algun caso, es abrir la puerta para que se verifique en todos los casos, y tal autorizacion seria la pérdida total de la independenciam y division de los poderes públicos. En favor de esta, que es la salvaguardia de la libertad del pueblo y de los derechos del hombre, pudiera pasarse hasta por esa temida impunidad, que nunca seria real y verdadera; porque si el funcionario culpable huye por el temor de la accion del gran jurado, él mismo se ha impuesto con su fuga y su ocultacion una pena, y una pena la mas grave despues de la capital, porque seria indefinida é interminable mientras no se sometiera á su juez.

Sin embargo, el hecho de haber consentido el Congreso de la Union en la prision de dos de sus miembros, ántes de que el mismo Congreso, erigido en jurado, hubiera pronunciado la correspondiente declaracion, hace desear que la ley determine si hay algun caso en que sea lícita la detencion, y cómo debe procederse para que no se cometa una violacion de los derechos del hombre en la persona del detenido, aunque lo mas seguro, lo único estrictamente constitucional y lo verdaderamente conveniente para la independenciam de los poderes, es que se sostenga el cumplimiento del precepto de la constitucion.



En la discusion de estos artículos en el Congreso constituyente, se volvia con frecuencia á la idea de restablecer el Senado y de dar á este la facultad de juzgar á los funcionarios acusados; pero repugnándose abiertamente el restablecimiento del Senado, se dió la facultad de imponerles la pena determinada por la ley, á la Suprema Corte de Justicia. Y en verdad que será siempre conveniente y seguro que este alto cuerpo ejerza esa facultad, si se ha de observar el precepto constitucional, que previene que solamente el poder judicial puede imponer penas propiamente tales. La imposicion de las penas debe ser siempre obra de la justicia y nunca de la política, si se quiere asegurar mas aún que el acierto, la libertad de la República y de los individuos.

En la discusion referida se presentaron diversos proyectos ideas y sistemas muy distintos los unos de los otros, para separar de su encargo á los malos funcionarios públicos; y entre esos sistemas la comision de constitucion preferia y propuso el juicio político, por el cual se verificaria la separacion del funcionario sin imponerle una pena, de manera que subsistirán los funcionarios por el tiempo de su encargo; pero durante su buena conducta. Desechado este proyecto de la comision referida, no se podia desconocer que la responsabilidad de los funcionarios debe ser real y efectiva, y que el funcionario, reo de delitos oficiales y destituido de su encargo por una sentencia, no debe volver á ejercer dicho encargo. Por esta causa el artículo 106 de la constitucion previene que: «Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.» Hay tambien para fundar este artículo la consideracion de que seria acaso sumamente fácil, y con burla y menosprecio de la justicia y de la sociedad, obtener del ejecutivo un indulto de pena mercedida, quizá por actos del mismo ejecutivo, como sucederia indultando á un ministro que hubiera sido declarado culpable por delitos oficiales.

Pero ya que la constitucion ha dispuesto lo conveniente para que la responsabilidad sea real y efectiva, no podia ser justo que

en ningun período de su vida pudiera creerse ya libre de ella el ciudadano que hubiera servido á su patria en alguno de esos encargos tan severamente sujetos á las acusaciones, y por esto, siguiendo ademas la tradicion legal, dispuso en el artículo 107 que «La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza «su encargo, y un año despues.»

Abolidos los fueros y preeminencias personales, y no importando las demandas del órden civil de los funcionarios ningun peligro para la seguridad, para la libertad y para la independencia de los poderes, es evidente que la constitucion debió declarar, para evitar toda confusion, lo que declaró en su artículo 108, y es que «En demandas del órden civil no hay «fueros, ni inmunidad para ningun funcionario público.»