SECCION TERCERA.

FUERO CONSTITUCIONAL.

ARTICULO UNICO.

Personas que gozan de ese fuero.—Efectos del mismo.—Procedimientos contra personas aforadas.

La Constitucion de 1857 en sus arts. 103 á 108 dice lo siguiente: [1]

"Art. 103." 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 delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los *gobernadores* de los Estados lo son igualmente por infraccion *de la Constitucion 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.

1 Los fundamentos y motivos legítimos de este fuero, véanse explicados en la pág. 46 art. 3º preliminar.

"Art. 104." Si el delito (cometido por estos funcionarios) fuere comun, 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 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.

"Art. 105." De los delitos oficiales conocerá el Congreso como jurado de acusacion, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia (Hoy será el Senado, como veremos adelante). El jurado de acusacion tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaracion fué absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto á disposicion de la Suprema Corte (hoy á disposicion del Senado). Esta en el tribunal pleno (hoy el Senado en la forma que fije su reglamento) y erigida en Gran 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.

"Art. 105." Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la garantía de indulto.

"Art. 107." La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el *período* en que *el funcionario ejerza su encargo* y un año despues (se entiende si en ese tiempo no es absolutamente imposible exigir dicha responsabilidad, segun el principio de que los términos no corren contra el impedido).

"Art. 108." *En demandas del órden* civil no hay fuero, ni inmunidad para ningun funcionario.

Aunque varias disposiciones anteriores á la Constitucion de 1857 prevenian que en materia de policía no debe haber

inmunidad para ningun funcionario, estas prevenciones se referian á inmunidades ó fueros de clases privilegiadas; y no pueden tener lugar hoy respecto de personas aforadas por la Constitucion, *siempre que el asunto de policía pueda importar pena corporal.*

Las reformas constitucionales sancionadas y publicadas en 13 de Noviembre de 1874 previenen lo siguiente relativo á la materia de fuero constitucional.

"Art. 14." El art. 103 de la Constitucion quedará en estos términos:

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 ú omisiones en que incurran en el tiempo de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infraccion de la *Constitucion 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.

Se agregará al artículo anterior, 103 de la Constitucion, lo siguiente: no gozarán de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federacion por los delitos oficiales, faltas ú omisiones en que incurran en el desempeño de algun empleo, cargo ó comision pública, que hayan aceptado durante el período en que conforme á la ley se disfruta de aquel fuero. [1] Lo mismo sucede con respecto á los delitos comu-

1 El objeto de esta excepcion es impedir que á la sombra del fuero constitucional (que solo debe gozarse en las funciones oficiales que la Constitucion atribuye á las personas aforadas y no en las que accidentalmente desempeñen con permiso del Congreso) se abuse de empleos extraños á dicho fuero, cometiendo concusiones, peculado y otros delitos comunes; y despues

nes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo ó comision. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto *funcionario haya vuelto á ejercer sus funciones propias*, deberá procederse conforme al art. 104 de la Constitucion.

Los artículos 104 y 105 de la Constitucion quedarán en estos términos:

104. Si el delito fuere comun 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 ningun procedimiento ulterior. En caso afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo.

105. De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de diputados como jurado de acusacion y la de senadores como jurado de sentencia.

El jurado de acusacion tendrá por objeto declarar, á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaracion fuere absolutoria, el funcionario quedará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto á disposicion 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.

De todo lo expuesto se deduce que gozan de inmunidad los Diputados al Congreso de la Union, Senadores de la misma, el Presidente de la República y sus Ministros y Gobernadores de los Estados; pero estos últimos no en sus delitos comunes ni en los de responsabilidad oficial que afecten

por medio de la intriga y de la influencia se impida la accion de la justicia y el castigo de la ley, convirtiendo en cuestion política y arrastrando al terreno parlamentario, responsabilidades y delitos que ninguna relacion tienen con la política.

solo el derecho privado de cada Estado; sino solo en las responsabilidades oficiales por violacion de la Constitucion y leyes federales, pues solo por estas se afectan los intereses de la *Union*.

¿Pero qué sucede con las inmunidades que las Constituciones de los Estados han acordado á sus altos funcionarios? ¿No importan ellas la creacion de un tribunal especial con infraccion del art. 13 de nuestra Carta fundamental? ¿Caso de que sea permitido á los Estados establecer tales inmunidades no enumeradas en la Constitucion federal, los poderes federales tienen el deber de respetarlas?

Respecto de la primera cuestion, es evidente que dichas inmunidades importan la existencia de un tribunal especial; pero como dichas inmunidades son derivaciones de la forma de gobierno, son condiciones indispensables para que este exista, se han reputado siempre como implícitamente autorizadas por nuestra Carta fundamental que estableció nuestra forma de gobierno.

Efectivamente, si los Estados, segun dicha Carta, son soberanos en su régimen interior; si su forma de gobierno debe ser republicana, representativa, popular; si para que exista tal forma de gobierno es una necesidad que este se distribuya en los tres departamentos Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y si no es posible la existencia y accion expedita de estos tres poderes si los *altos* funcionarios que los representan están sujetos como los simples ciudadanos á ser arrastrados á una prision por simples sospechas ó acechanzas que tal vez no tengan otro objeto que dejar acéfalos los altos poderes del Estado con torcidas miras de trastornos políticos, es evidente que las mismas razones que hay para que exista el fuero constitucional respecto de altos funcionarios federales, la hay para que los funcionarios de primer órden de los Estados gocen igual inmunidad. Y por lo mismo, la Constitucion general que ordenó que en cada Estado el gobierno fuese republi-

cano, representativo, popular, implícitamente ordenó que los poderes que forman tal gobierno tuviesen la independencia necesaria para llenar sus funciones, independencia que no puede existir sin la inmunidad que las Constituciones de los Estados conceden á sus altos funcionarios. Esta inmunidad es, pues, una derivacion, una consecuencia forzosa de la forma de gobierno de cada Estado, forma de gobierno prescrita por la Constitucion general, la que por lo mismo implícitamente reconoce como legítima esta inmunidad. Véase sobre este punto lo que dijimos al hablar en *fuero federal* de juicios de responsabilidades, y no se olvide que estos principios sobre inmunidad acordada á funcionarios de Estados por las Constituciones respectivas, están explícitamente aceptados por la Suprema Corte de Justicia en su ejecutoria unánimemente votada de 4 de Febrero de 1875.

¿Más hasta qué punto la Federacion debe reconocer la inmunidad concedida por las Constituciones de Estado á sus altos funcionarios? Si ella se limita á conceder fuero á solo los individuos que forman los *Supremos* poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, es claro que debe ser respetada por las autoridades federales, pues dentro de esos límites, tal fuero es una derivacion de la forma de gobierno. Y así por ejemplo, si un Diputado, un Gobernador, aforados por la Constitucion especial del Estado, comete un delito federal, el juez del Distrito no podrá proceder contra él, sino hasta que se haya declarado por el Jurado á quien la Constitucion de Estado encomiende tal declaracion, "que ha lugar á proceder contra él" como se practica respecto de altos funcionarios federales; y el juez de Distrito se limitará á instruir los comprobantes necesarios para pedir de dicho Jurado la declaracion mencionada. Pero si las Constituciones extienden ese fuero á funcionarios que no representan los Supremos poderes republicanos, como si conceden inmunidades á los tesoreros, prefectos, secretarios del Gobernador, etc., en

ese caso tal inmunidad no puede considerarse como derivada de la Constitucion general, y no debe por lo mismo ser respetada por la jurisdiccion federal.

Suficientemente explicado cuáles funcionarios federales gozan fuero y cuáles pueden gozarlo, segun las Constituciones de los Estados, las que en todo caso deberán consultarse, veamos cuáles son los efectos de ese fuero. Hemos dicho ya en la página 46 de esta obra que la inmunidad tiene dos objetos muy diversos, segun que se trate de delitos comunes ó de delitos oficiales de dichos funcionarios.

Tratándose de los primeros, el fuero no tiene otro objeto que impedir que acusaciones frívolas ó intrigas políticas tomando la forma de juicios criminales, arrastren á un alto funcionario á una prision, para separarlo de su encargo y entorpecer la marcha de los negocios públicos, y por eso en este caso el fuero se limita á que no se puede proceder contra ningun funcionario aforado sin que préviamente se declare por el Congreso erigido en Gran Jurado, esto es, convertido en juez, si en virtud de los datos que obren contra el individuo acusado hay ó no méritos para proceder contra él, ó solo se trata de una falsa acusacion, de una intriga política para reducir á la nulidad al individuo acusado. Tratándose de los segundos, el fuero constitucional tiene por objeto hacer efectivas las responsabilidades oficiales de los altos funcionarios en un juicio político seguido ante la Cámara como jurado de hecho, y el Senado como jurado de sentencia.

Ahora bien, los funcionarios aforados pueden cometer delitos comunes, delitos puramente oficiales y delitos mixtos. Respecto de los primeros, la jurisdiccion comun no puede proceder contra el culpable, pena de destitucion y multa de 200 á 2,000 pesos (art. 1,043 del Código penal); pero esto no impide que el juez comun, en virtud de su deber, practique las primeras diligencias sobre comprobacion del cuerpo del delito, si aquel es público, y delincuente, y dé cuenta de

ellas á la Cámara de la Union para que esta proceda en los términos que explicaremos. Cuando el delito es privado, el acusador presentará á la misma Cámara su acusacion. Respecto de los segundos, puede procederse en ellos *de oficio* ó á instancia de cualquier individuo, supuesto que las responsabilidades oficiales producen accion popular (art. 11 de la ley de 30 de Noviembre de 1870); en el primer caso, el quejoso presentará su acusacion ante la Cámara; en el segundo, se tendrá presente el art. 21 de la ley de 21 de Enero de 1830 que previene que cuando una comision note infraccion de la Constitucion ó leyes federales en los expedientes que se le pasen, cometida por individuo sujeto al Jurado de la Cámara, lo hará presente á ésta manifestándole cual sea la infraccion y concluirá su dictámen pidiendo se pase el expediente original ó en copia certificada, ó por lo menos los documentos relativos á la infraccion, á la seccion del Gran Jurado para que proceda de oficio á lo que haya lugar. Respecto de los delitos mixtos que son aquellos en que un individuo que goza fuero contrae con un mismo hecho responsabilidad oficial infringiendo al mismo tiempo las leyes comunes, producen el doble efecto de sujetar al delincuente, prévia declaracion del Gran Jurado, al juicio político de responsabilidad y á la accion de los tribunales comunes en los términos de los arts. 9 y 10 de la ley de 30 de Noviembre de 1870 que luego insertaremos.

Antes de hacerlo, conveniente será consignar aquí algunas observaciones importantes. 1ª Que siendo una condicion esencial para la existencia de Poder Legislativo independiente, la de que sus miembros sean inviolables en sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y así lo dispone el art. 59 de la Constitucion, no es posible que dichos individuos puedan contraer responsabilidad ninguna por sus dictámenes, sus discusiones, ni sus votos.

Se ha preguntado, pues, en qué caso pueden contraer responsabilidad dichos legisladores no por faltas, sino por verdaderos delitos oficiales, supuesto que á las tres funciones mencionadas se reduce su oficio público; y se ha contestado teniendo en cuenta el sentido explícito de las discusiones del Congreso constituyente sobre este particular, que para que pueda haber responsabilidad se necesita un hecho punible relacionado con las funciones de legislador, pero distinto y estraño á ellas, como el cohecho y soborno para dictaminar en tal ó cual sentido. 2ª Que no debiendo gozar fuero en materia civil ningun funcionario, es un contraprincipio el contenido en el art. 8º de la ley de 30 de Noviembre de 1870 que no permite exigirles ante los tribunales comunes la responsabilidad civil proveniente de abuso oficial ántes de la declaracion del Gran Jurado, ya porque no en todos casos la accion criminal, única que decide el Jurado constitucional, preocupa la civil; ya porque aunque así fuera y procediera por lo mismo la acumulacion de acciones, esta no tiene lugar en concepto de todos los autores, cuando dichas acciones acumulables deben vèntilarse ante diverso fuero; ya finalmente, porque de otra manera la propiedad particular puede sufrir rudos ataques, en el caso, por ejemplo, de que el Presidente de la República cometiese delito oficial no grave, perjudicando la propiedad particular, pues entónces el perjudicado tendria que esperarse hasta la conclusion del período presidencial para exigir justas indemnizaciones. 3º Que el fuero para los Diputados propietarios comienza desde el dia de su eleccion, y para los suplentes desde que son llamados al Congreso (ley de 23 de Feberero de 1856); y téngase presente que con arreglo á la ley de 9 de Marzo de 1827 los altos funcionarios acusados ante el Jurado no son inhábiles para ningun cargo público hasta que no se declare haber lugar á formacion de causa.

La ley de 30 de Noviembre de 1870 se ocupó de los delitos de los altos funcionarios, y hé aquí lo que dispone:

"Art. 1º Son delitos oficiales en los altos funcionarios de la Federacion, el ataque á las instituciones democráticas, á la forma de gobierno republicano representativo federal, y á la libertad del sufragio: la usurpacion de atribuciones, la violacion de las garantias individuales y cualquiera infraccion de la Constitucion ó leyes federales en punto de gravedad.

"Art. 2º La infraccion de la Constitucion ó leyes federales en materia de poca importancia, constituye una falta oficial en los funcionarios á que se refiere el artículo anterior.

"Art. 3º Los mismos funcionarios incurren en omision por la negligencia ó inexactitud en el desempeño de las funciones anexas á sus respectivos encargos, lo cual, tratándose de los gobernadores de los Estados, se entiende solo en lo relativo á los deberes que les imponga la Constitucion ó leyes federales.

"Art. 4º El delito oficial se castigará con la destitucion del encargo en cuyo desempeño se haya cometido, y con la inhabilidad para obtener el mismo ú otro encargo ó empleo de la Federacion, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años.

"Art. 5º Son penas de la falta oficial, la suspension respecto del encargo en cuyo desempeño hubiere sido cometida, la privacion consiguiente de los emolumentos anexos á tal encargo y la inhabilidad para desempeñarlo, lo mismo que cualquiera otro encargo ó empleo de la Federacion, todo por un tiempo que no baje de un año ni exceda de cinco.

"Art. 6º La omision en el desempeño de funciones oficiales, será castigada con la suspension, así del encargo como de su remuneracion, y con la inhabilidad para desempeñarlo, lo mismo que cualquiera otro encargo ó empleo del órden federal; todo por un tiempo que no baje de seis meses ni exceda de un año.

"Art. 7º Los funcionarios cuyos delitos, faltas ú omisiones deberán juzgarse ó castigarse conforme á esta ley, son los mismos que enumera el art. 103 de la Constitucion federal, y el tiempo en que se les puede exigir la responsabilidad oficial, es el que expresan el citado artículo y el 107 del mismo Código.

"Art. 8º Declarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios á que se refiere el artículo anterior, por delitos, faltas ú omisiones en que hayan incurrido desempeñando sus respectivos encargos, queda expedito el derecho de la nacion ó el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo á las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraido por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta ú omision.

"Art. 9º Siempre que se ligare un delito comun, con un delito, falta ú omision oficial, despues de sentenciado el reo por la responsabilidad de este último carácter, será puesto á disposicion del juez competente, para que se le juzgue de oficio ó á peticion de parte, y se le aplique la pena correspondiente al delito comun.

"Art. 10. En el caso del artículo anterior la seccion del Gran Jurado terminará su dictámen con dos proposiciones; una que corresponda á los delitos oficiales, pidiendo se declare que es ó no culpable el acusado, y la otra relativa á los delitos comunes, consultando si hay ó no lugar á proceder.

"Art. 11. Los delitos, faltas ú omisiones oficiales producen accion popular."

No sabemos qué otra clase de delitos pueden cometer los funcionarios federales, que no estén comprendidos en la ley anterior, ni sabemos por lo mismo en qué caso pueda tener aplicacion el art. 1,000 del Código penal que dice: "cualquier otro delito de dichos funcionarios que no sea de los enumerados en el artículo anterior (es decir, de los com-

prendidos en la ley de 30 de Noviembre citada) se castigará con arreglo á las prevenciones de este Código."

Es evidente que si el delito es oficial necesariamente está comprendido en la ley de 30 de Noviembre, y si no lo es, sin necesidad del artículo inserto, debe ser castigado como todo delito comun con arreglo al Código penal ó á las leyes del Estado en que se cometió.

Iniciada una causa de oficio ó por acusacion, se pasará esta ó los documentos que den orígen al proceso, á la seccion del Gran Jurado del Congreso. Esta seccion se forma de la manera siguiente. Hay en el Congreso y en el Senado una comision especial permanente que se designa con el nombre de Gran Comision, compuesta del Diputado ó Senador más antiguo por cada Estado. Esta comision tiene por objeto nombrar á pluralidad de votos las comisiones permanentes y especiales; y por lo mismo ella nombra 32 individuos del seno de su respectiva Cámara y presenta lista de todos á la Cámara para su aprobacion al dia siguiente de la apertura de las sesiones del primer año. Aprobada la lista por la Cámara se sacan de ella por suerte dos secciones compuestas cada una de tres individuos y otro más que hará de secretario. Estas secciones llevan el nombre de *secciones del Gran Jurado.* Los 24 individuos restantes permanecerán insaculados para reemplazar al individuo ó individuos de las secciones á quienes la Cámara dispensare de este cargo por motivo grave. El reemplazo se verificará por suerte. (Reglamento de 24 de Diciembre de 1824 y decreto de 16 de Marzo de 1871.)

Dicha seccion del Gran Jurado formará expediente secreto [1] y á la mayor brevedad posible para averiguar y puri-

1 Tambien las acusaciones contra los individuos que gozan el fuero constitucional se deben presentar en sesion secreta (art. 36, reglamento del Congreso).

ficar [1] los cargos que se le hicieren por los medios de probar que determinan las leyes; y si el Gran Jurado procediere á instancia de parte podrá esta acercarse á la seccion para presentarle las pruebas que tuviere por necesarias, con arreglo á derecho.

Luego que el expediente estuviere suficientemente instruido, el secretario de la seccion á presencia de ella misma leerá al presunto reo todo el expediente y éste dará los descargos que tuviere á bien, los cuales firmará juntamente con el secretario y se reunirán á los antecedentes. Si el presunto reo no estuviere en la poblacion donde está el Congreso, cuando el expediente de la acusacion se halle suficientemente instruido, la seccion del Gran Jurado lo pasará al Gobierno para que este lo dirija en pliego certificado (por el correo) al juez del Distrito donde se halle la persona acusada. Inmediatamente que reciba el expediente el juez de Distrito pasará á casa del acusado á leérselo y recibirá los descargos que quisiere exponer. Si el acusado no se hallare en el mismo lugar en que reside el juez de Distrito, remitirá este el expediente en pliego certificado á uno de los alcaldes ó jueces locales del pueblo en donde resida el primero, para que llene los objetos indicados. Leido el expediente al presunto reo y recibidos sus descargos, el alcalde ó juez local devolverá aquel al juez de Distrito en pliego certificado y este lo pasará de la misma manera al Gobierno federal para que lo remita á la accion del Gran Jurado.

Con vista de este expediente así sustanciado, dicha seccion extenderá su dictámen por escrito, concluyendo con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse á vo-

1 No se olvide que segun el art. 67 del reglamento el presidente de cualquier comision del Congreso puede pedir de cualesquiera archivos y oficinas de la nacion las instrucciones y documentos que estime convenientes, con tal que no sean de aquellos que exijan secreto, cuya violacion pueda ser perjudicial al servicio público.