

LA NUEVA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS

En el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de enero de 1980 se publicó la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, que abrogó a la promulgada el 30 de diciembre de 1939 por el presidente Lázaro Cárdenas. Al igual que ésta, la nueva ley reglamenta las bases establecidas en los artículos 108 a 114 de la Constitución de 1917, las cuales no fueron objeto de reformas. Las mismas bases constitucionales sirvieron para expedir las leyes de responsabilidades de 1939 y 1979. Sin embargo, la experiencia y los propósitos que tuvieron los autores de dichas leyes han sido muy distintos.

Los artículos 108 a 114 de la Constitución de 1917 sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos provienen, en buena medida, de los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857. En estos últimos se introdujo lo que se denomina el *juicio político*, que Tocqueville definió como “el fallo que pronuncia un cuerpo político momentáneamente revestido del derecho de juzgar”.¹ Bajo la influencia precisamente de Tocqueville, el Congreso Constituyente de 1856-1857 optó por el juicio político de tipo norteamericano, en el que a los altos funcionarios responsables de delitos oficiales, el Senado les impone sólo las sanciones

¹Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, trad. de Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1973 (2a. reimpresión de la ed. de 1957), p. 112. En esta materia, como en otras, la influencia de Tocqueville sobre los diputados constituyentes de 1856-57 resulta evidente: por un lado, en el dictamen de la Comisión de Constitución se cita textualmente al pensador francés para tratar de apoyar el proyecto de Constitución, y por otro lado, en la discusión de los preceptos respectivos en el Congreso Constituyente, los diputados recurrieron con frecuencia al texto de *La democracia en América*, que se había publicado en el periódico *El Republicano*, a partir del mes de septiembre de 1855. Cfr. la “Introducción” de Enrique González Pedrero, en la obra citada de Tocqueville, pp. 21-22, nota 25; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*, México, Ed. Porrúa, 1973, pp. 551-564, y Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1957, pp. 735 y ss.

políticas de la *destitución del cargo* y la *inhabilitación* para ocupar nuevos cargos, y se deja la imposición de las sanciones penales a los tribunales ordinarios, que pueden aplicarla a través de un proceso penal común. Este juicio político, originado en la Constitución norteamericana de 1787, es diferente del juicio político inglés -el *impeachment*-, a través del cual el Parlamento puede imponer no sólo la sanción política prevista para los responsables de delitos oficiales, sino también las sanciones penales señaladas en la legislación criminal para los delitos comunes.²

En la Constitución de 1857 se estableció el juicio político para sancionar los delitos oficiales solo de los *altos funcionarios públicos*: el presidente de la República, los diputados del congreso, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado y los gobernadores de los Estados. De acuerdo con el texto original de la Constitución de 1857, debían conocer del juicio político, primero, el Congreso -compuesto solo por la Cámara de Diputados- como *jurado de acusación*, y, en segundo término, la Suprema Corte de Justicia, como *jurado de sentencia*. Al establecerse el Senado con las reformas constitucionales de 1874, se previó que este último órgano legislativo desempeñaría el papel de jurado de sentencia, en lugar de la Suprema Corte de Justicia. Los senadores también quedaron incluidos en la lista de los altos funcionarios públicos.

Al lado del juicio político, los constituyentes de 1856-57 previeron también lo que se llamó el "fuero", es decir, la inmunidad con que se protege a los altos funcionarios para que, durante el tiempo de su cargo, no puedan ser procesados por los delitos comunes en que incurran, a no ser que la Cámara de Diputados decida que "ha lugar a proceder contra el acusado" y le retire la inmunidad, lo "desafuere", para que sea enjuiciado por los tribunales ordinarios.³

En la Constitución de 1917 se recogieron el juicio político para los

²Cfr. Tocqueville, *op. cit.*, pp. 113-115; y Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías constitucionales en el derecho mexicano", en *Anuario Jurídico III-IV/1976-1977*, México, UNAM, 1978, p. 74.

³Acerca del concepto procesal de inmunidad, como límite subjetivo a la jurisdicción penal, cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Límites subjetivos fijados por la Constitución a la actividad jurisdiccional", en *Ensayos de derechos procesal (civil, penal y constitucional)*, Buenos Aires, Edición de la Revista de Jurisprudencia Argentina 1944, pp. 591-599; y García Ramírez, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, México, Ed. Porrúa, 1977 (2a. ed.), pp. 95-100.

delitos oficiales y la inmunidad para los delitos comunes, ambas instituciones solo para los altos funcionarios, cuyo número fue incrementado al añadirse a los funcionarios mencionados en la Constitución de 1857, el procurador general de la República y los diputados de las legislaturas locales. Pero, además, los diputados constituyentes de 1916-17 decidieron agregar una disposición que previera la posibilidad de expedir una ley federal que regulara y sancionara *todos los delitos oficiales* en que pudieran incurrir no sólo los altos funcionarios, sino, en general, *todos los funcionarios y empleados* de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. El quinto párrafo del artículo 111 estableció: "El Congreso de la Unión Expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de *todos los funcionarios y empleados* de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20".

De esta manera, la ley que debía expedir el Congreso tenía que distinguir, por una parte, los *delitos oficiales que daban motivo al juicio político de los altos funcionarios* de la Federación y de los Estados, que debían ser de la competencia de la Cámaras de Diputados y de Senadores, y cuyas sanciones sólo podían ser la *destitución* y la *inhabilitación*; y por otra parte, los *delitos oficiales de los demás funcionarios y de todos los empleados* de la Federación y del Distrito Federal, que daban motivo no a un juicio político, sino a un *juicio estrictamente penal*, de la competencia exclusiva del *jurado popular*, y en el cual las sanciones no debían limitarse a la destitución y la inhabilitación, sino que podían comprender todas las previstas en las leyes penales ordinarias, incluyendo *las penas privativas y restrictivas de la libertad*. La sanción impuesta en el juicio político no impedía, por ser solo una sanción *política*, que el alto funcionario destituido o inhabilitado fuese procesado por los tribunales penales y se le impusiese una sanción *penal*, en el caso de que los hechos objeto del juicio político estuviesen también tipificados como delito en la legislación penal ordinaria, como lo previene el segundo párrafo del artículo 111 constitucional. Pero el enjuiciamiento penal de los demás funcionarios y empleados por delitos oficiales ante el jurado popular, sí impedía cualquier nuevo juzgamiento ante los tribunales penales ordinarios por los mismos hechos, pues el hacerlo implicaba some-

ter al funcionario o empleado a dos juicios *penales* por los mismos hechos, lo que prohíbe el artículo 23 constitucional.⁴

La Ley de Responsabilidades de 1939 acogió plenamente esta distinción. En los artículos 13 y 14 estableció, no sin cierta ambigüedad, los delitos oficiales de los altos funcionarios y en el artículo 15 previó las sanciones de destitución e inhabilitación. En el artículo 18, compuesto nada menos que de 72 fracciones, tipificó los delitos oficiales de los demás funcionarios y de los empleados públicos y en el artículo 19 especificó las sanciones penales -multas y prisión- imponibles a quienes cometiesen tales delitos.

La Ley de 1939 reguló también la composición de los órganos que intervienen directamente en el juicio político -las secciones instructoras de las Cámaras de Diputados y de Senadores- y en el enjuiciamiento penal por delitos oficiales -el jurado popular. Dicha Ley previó, asimismo, los procedimientos que debían seguirse en estas dos clases de enjuiciamiento -político y penal-, así como el procedimiento para retirar la inmunidad a los altos funcionarios, a fin de que puedan ser procesados por delitos comunes. A estos tres procedimientos, derivados todos ellos de las bases constitucionales establecidas en los artículos 108 a 114 de la Constitución, la Ley de 1939 añadió otro más: el procedimiento para la investigación del enriquecimiento ilegítimo de los funcionarios públicos, que tiene por objeto exigir a éstos, cuando se encuentren en posesión de bienes que "sobrepasen notoriamente a sus posibilidades económicas", que demuestren la legítima procedencia de tales bienes; y en caso contrario, éstos "pasarán al dominio de la na-

⁴El Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, de 1931, regula, en los títulos décimo y décimo primero del libro segundo, los "delitos cometidos por funcionarios públicos" y los "delitos cometidos en la administración de justicia". Cuando algún alto funcionario realice una conducta que sea, a la vez, un delito oficial y un delito de los previstos en estos títulos del Código Penal, debe ser sancionado por el primero a través del juicio político, y por el segundo, a través de un proceso penal ante el juzgado penal ordinario competente. Hasta antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de 1979 no ocurría lo mismo con los demás funcionarios y empleados, a los que se debía aplicar sólo las sanciones previstas en el artículo 19 de la Ley de Responsabilidades de 1939, ya que con respecto de ellos, por estar regulados en forma detallada y exhaustiva sus delitos en el artículo 18 de dicha Ley, se debían considerar sin vigor las disposiciones de los títulos mencionados del Código Penal de 1931, tal como ordenaba el artículo sexto transitorio de la Ley de Responsabilidades de 1939,

ción”.⁵

En 1929 fue adicionado el artículo 111 de la Constitución con un sexto párrafo, en el cual se facultó al presidente de la República para pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por “mala conducta”, de cualquiera de los titulares de los órganos jurisdiccionales federales y del Distrito Federal. La Ley de Responsabilidades de 1939 reguló, también, el procedimiento a través del cual el presidente de la República debía ejercer esta facultad. Este procedimiento tenía por objeto asegurar que el ejercicio de esta facultad se basara en informes y pruebas suficientes y respetara, en todo caso, el derecho de defensa de los funcionarios judiciales. En 1944 fue adicionado al artículo 111 constitucional, el actual séptimo y último párrafo, que exige al presidente de la República oír “en lo privado” al funcionario judicial afectado, antes de ejercer esta facultad.⁶

La nueva Ley de 1979, si bien continúa regulando los mismos órganos y los mismos procedimientos que la de 1939, no recoge la distinción entre los delitos oficiales de los altos funcionarios -susceptibles sólo de juicio político- y los delitos oficiales de los demás funcionarios y de los empleados públicos -objeto del enjuiciamiento penal a cargo del jurado popular. En la nueva Ley se prevén como delitos oficiales de todos los funcionarios y empleados públicos sólo aquéllos que la anterior establecía como delitos de los altos funcionarios; y en ella se regulan como posibles sanciones sólo la destitución y la inhabilitación (arts. 3o. y 10). En otros términos, en la nueva Ley se ha suprimido el enjuiciamiento penal de los funcionarios públicos distintos de los mencionados en el artículo 108 constitucional y de los empleados públicos; y en su lugar se ha establecido una especie de juicio político a cargo de un órgano -el jurado popular- que, en principio, no es un “cuerpo político” -al menos como lo entendía Tocqueville- por los mismos delitos oficiales y con las mismas sanciones que los altos funcionarios, sólo que con un

⁵Para un estudio de estos cuatro procedimientos regulados en la Ley de 1939, y reproducidos con muy ligeras modificaciones en la de 1979, puede verse García Ramírez, *op. cit.*, pp. 530-544.

⁶Esta facultad del presidente ha sido muy cuestionada por la doctrina mexicana. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “México: el organismo judicial (1950-1975)” en *Evolución de la organización político constitucional en América Latina 1950-1975*, México, UNAM, 1978, pp. 62-63. Quizá por ello en la práctica el presidente de la República sólo ha ejercido tal facultad en tres ocasiones desde la reforma constitucional de 1929. Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo veintiuno editores, 1978, pp. 184-187.

procedimiento diverso, que es el anteriormente previsto para el enjuiciamiento penal.

Este cambio plantea muy serios problemas. El primero, obviamente, es el de su constitucionalidad; ¿es posible que el legislador ordinario extienda a todos los funcionarios y empleados públicos el juicio político previsto en la Constitución, en principio, sólo para los denominados altos funcionarios? Porque, como hemos señalado, este juicio fue introducido en la Constitución de 1857 y recogido en la de 1917 sólo para sancionar *políticamente* a los altos funcionarios, con independencia de las sanciones penales que, en su caso, les impusieran los tribunales ordinarios. Pero, por otro lado, ¿se puede exigir responsabilidad *política* a los demás funcionarios y, sobre todo, a los empleados públicos?

Además, la ambigua e imprecisa descripción de los delitos oficiales en el artículo 3o. de la nueva Ley no parece conciliarse con las exigencias de precisión en los tipos contenida en el artículo 14 constitucional. Esta ambigüedad e imprecisión también afecta, sin duda, la estabilidad de que deben gozar los trabajadores al servicio del Estado, la cual pretende asegurar la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional. Para comprobar la vaguedad de la Ley de Responsabilidades basta citar las fracciones V y VIII del artículo 3o., que establecen como delitos oficiales: "Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen (*sic*) perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones"; y "En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes". Esta última fracción define los delitos oficiales nada menos que por exclusión: todos aquellos actos u omisiones "en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho" que no sean delitos comunes, son, por exclusión, delitos oficiales.

Al suprimir los delitos oficiales y las sanciones previstos, para los funcionarios distintos de los que gozan de fuero y para los empleados públicos, en los artículos 18 y 19 de la anterior Ley de Responsabilidades, y de esta manera hacer aplicables a dichos sujetos los delitos oficiales de los altos funcionarios -sancionables sólo políticamente-, la nueva ley pretende, en realidad, que a aquellos funcionarios y empleados se puedan aplicar las sanciones penales previstas en el Código Penal para los delitos comunes, *sin intervención del jurado popular*. En otras pala-

bras, lo que la nueva Ley pretende es sustraer de la competencia del jurado popular los delitos oficiales sancionables penalmente, los cuales, convertidos en "comunes", serán conocidos por los tribunales ordinarios, y dejar al jurado el conocimiento solo de los delitos oficiales sancionables políticamente. Seguramente este cambio obedece a la desconfianza que, en los medios forenses y políticos, ha producido la actuación de los jurados populares, cuya tendencia hacia la absolución de los inculpados ha sido muy censurada. Pero, en el caso de que este haya sido el motivo, lo más adecuado habría sido reformar el quinto párrafo del artículo 111 constitucional, el cual terminantemente establece que los delitos o faltas oficiales "serán siempre juzgados por un Jurado Popular". De otra manera, puede resultar discutible, a la luz del artículo constitucional, este cambio en la competencia del jurado popular.

Para poder entender con precisión el significado del quinto párrafo del artículo 111, resulta conveniente recordar las palabras de la Comisión de Constitución del Congreso de 1916-17, que es la que propuso su redacción vigente: "Sin embargo, la Comisión, comprendiendo la gran importancia que tiene el problema de la responsabilidad de los funcionarios y la necesidad de cambiar por completo las bases del sistema actual, que ha venido a nulificar radicalmente la responsabilidad de los funcionarios y empleados, ha creído que *para juzgar, nadie mejor que el pueblo mismo*, el cual por experiencia propia conoce el manejo de dichos empleados y puede, a ciencia cierta, dar su resolución. Por este motivo *se establece que los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea la pena en que incurran, serán juzgados por el jurado popular*".⁷

Pero, al margen de estos problemas de constitucionalidad, la nueva Ley de Responsabilidades plantea, además, otros problemas de técnica legislativa y de orden práctico, los cuales, tomando en cuenta la extensión de estos breves comentarios, no podemos abordar en forma exhaustiva. Sin embargo, es preciso mencionar, al menos, algunos de ellos. Por un lado, la supresión del catálogo de delitos oficiales previstos en la anterior ley, ha venido a tener la función de una verdadera ley de amnistía -seguramente no propuesta dentro de los objetivos de la ley-, pues a consecuencia de dicha supresión se ha tenido que dejar en libertad a todos los procesados y sentenciados por tales delitos oficiales. Por otro la-

⁷Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, t. II, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, p. 425. Las cursivas son nuestras.

do, los autores de la Ley de 1979 parecen no haber tenido en cuenta las diversas críticas que la doctrina penalista y procesalista dirigió contra la Ley de 1939,⁸ ni los problemas que la aplicación o la inaplicación de dicha Ley plantearon durante cerca de 40 años. Contra lo que pudo esperarse, la Ley de 1979 reproduce, y en ocasiones amplía, la mayor parte de los errores de su predecesora de 1939 -particularmente su ambigüedad e imprecisión- y, en cambio, prescinde de algunos de sus aciertos -como es el caso de las disposiciones sobre el procedimiento para la destitución de los funcionarios judiciales, las cuales han sido suprimidas en la nueva Ley, que se ha limitado a reproducir los párrafos sexto y séptimo del artículo 111 constitucional, sin reglamentarlos. Por lo demás, una revisión cuidadosa del texto, por parte de una comisión de estilo, habría evitado los numerosos errores de sintaxis que han aparecido en la Ley publicada.⁹

Por último, la nueva Ley debe también ser analizada a la luz del objetivo fundamental de las bases constitucionales que intenta reglamentar: es decir, la posibilidad permanente e institucional de exigir la imposición de sanciones a los funcionarios y empleados que, a consecuencia de un proceso en el que se les respeten sus derechos constitucionales, resulten responsables de la comisión de delitos oficiales. Desde esta perspectiva, la nueva Ley no parece aportar ninguna innovación de

⁸Cfr., entre otros, Becerra Bautista, José, *El fuero constitucional*, México, Ed. Jus, 1945; García Ramírez, *op. y loc. cit.* en la nota 3; González Bustamante, Juan José, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, México, Ediciones Botas, 1946, y Jiménez Huerta, Mariano, *Derecho penal mexicano*, t. III, México, Antigua Librería Robredo, 1968, pp. 318-424.

⁹Así, por ejemplo, el segundo párrafo el artículo 5o. expresa: "La de los particulares para que surta efecto deberá ser ratificada ante alguno de los secretarios de esa Cámara o de la Comisión Permanente durante el receso". El artículo 22 dispone: "De toda instancia o escrito que se reciba en la Cámara de Diputados, bien sea procedente de particulares, de algún Juez o del mismo interesado que se relacione con la responsabilidad de delitos comunes de algún funcionario con fuero, se dará cuenta en sesión secreta y se turnará a la Comisión Instructora, si a juicio de esta (así, sin acento) la acusación fuera notoriamente improcedente, lo que hará saber a la Cámara para que resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudarla si posteriormente aparecieren motivos que lo justifiquen. . ." El artículo 35 expresa: "Tomada al funcionario acusado su declaración preparatoria la sección instructora abrirá un término prudente de prueba, dentro del cual recibirá las que ofrezcan el acusador y el acusado, así como las que aquél (?) estime necesarias". En sentido similar, pueden verse los artículos 3o., 24, 25 y 31 (que reproducen incompletos los artículos 29 y 35 de la Ley de 1940), 32, 39 (que remite a tres artículos anteriores, cuando en realidad son sólo dos), 41, 43, 83 y 88.

particular importancia, pues se ha limitado a reproducir las disposiciones orgánicas y procesales de la Ley de 1939, sin intentar resolver algunos de los problemas que planteó su aplicación. Tal es el caso, por ejemplo, del jurado popular, cuya integración e instalación dificulta y prolonga a menudo los procesos. Sin embargo, no se advierte en la nueva Ley ninguna reforma para intentar resolver este problema.

Con todo, la sola promulgación de la nueva Ley no deja de ser una medida insuficiente para alcanzar el objetivo mencionado, sobre todo si permanece inalterado el estado actual de la administración de justicia. En último análisis, la nueva Ley, pese a los defectos anotados, seguramente contribuirá a promover el discurso ideológico y a lograr un mayor control político de los funcionarios y empleados, pero no a obtener la modificación efectiva del actual estado de la administración de justicia y de la administración pública.

JOSE OVALLE FAVELA