

ARTÍCULO 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

- I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

- II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

- III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las Leyes determinarán casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de las propiedades de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

COMENTARIO: El artículo 109 en vigor establecido —según reforma constitucional de 1982 y con mucha mejor técnica jurídica que el texto anterior—, los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, deslindando con claridad las diversas clases que se pueden presentar; es decir, según se trate de responsabilidades políticas, penales o administrativas, en tanto que el artículo 111 vigente alude a la responsabilidad civil de los servidores públicos. Cabe señalar que cada uno de estos tipos de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados de adjudicarlas también varían según el tipo de responsabilidades, como se explicará en los posteriores incisos de este comentario.

El párrafo sexto del artículo 109 constitucional señala que "los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas —políticas, penales o administrativas— se desarrollarán autónomamente"; agregando, en forma reiterativa a lo dispuesto por el artículo 23 constitucional, que "no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza". De lo que antecede se desprende que, si bien no se puede duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, no hay impedimento alguno para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidad; esto es, se puede dar el caso de que una misma conducta acarree una sanción política o administrativa como una penal e, incluso, civil.

Conviene aquí advertir que, con respecto a los gobernadores de los estados y los diputados y magistrados judiciales locales —en los términos del artículo 108 constitucional—, éstos podrían ser sujetos no sólo de responsabilidad política, penal y civil de carácter federal, sino, además, una vez que la legislatura local expediera la respectiva ley de responsabilidades de servidores públicos, podrían incurrir a través de otras conductas en responsabilidad política o administrativa, a la vez que penal y civil de carácter local.

El último párrafo del mismo artículo 109, por su parte, establece expresamente: "Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo". Cabe advertir que en el antiguo artículo 111 también concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados delitos comunes u oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación, pero carecía de calificativo de "bajo su más estricta responsabilidad", lo cual si bien tiende a eliminar las denuncias anónimas o apócrifas, también puede tener un efecto negativo en el sentido de intimidar a los ciudadanos para que se abstengan de denunciar los abusos de los servidores públicos por temor a incurrir en alguna responsabilidad penal o civil, ante las eventuales fallas procesales y las dificultades probatorias, lo cual resulta lamentable.

La fracción I del artículo 109 constitucional establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores de "alta jerarquía" (si bien se cuida de no utilizar esta expresión) señalados en el artículo 110, "cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho", correspondiendo a la ley reglamentaria del título cuarto establecer las causales respectivas. El segundo párrafo de esta fracción reitera lo previsto en forma general por el artículo 6º constitucional, y de manera particular para los diputados y senadores federales por el artículo 61 del mismo ordenamiento, al proscribir la procedencia del "juicio político por la mera expresión de ideas".

Es necesario advertir que de acuerdo con nuestro sistema jurídico se utiliza la expresión "responsabilidad política" como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia

de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común; conforme a lo dispuesto por el artículo 110, la sanción en el juicio político se concreta a la destitución e inhabilitación del servidor público responsable políticamente y sólo en el caso de que la infracción política tipifique también algún delito se requerirá, entonces, que la presunta responsabilidad penal del servidor público, una vez removido del cargo, se sustancie ante los tribunales ordinarios. (Si bien es probable que en este último caso se solicite sólo la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados para separar al servidor público responsable e iniciarle un proceso penal, en lugar de sustanciar un juicio político ante las dos cámaras del Congreso.)

Las infracciones de carácter político, pues, se refieren a aquellos actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los cuales se encuentran previstos por el artículo 7º de la ley reglamentaria y, a diferencia de la precisión y objetividad de los tipos que es peculiar al derecho penal, las causales del juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación desprende en buena medida de los criterios imperantes entre los miembros de las cámaras.

De este modo el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía (ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etcétera), pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida, función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política.

Como se observa, el juicio político mexicano se inspira en el *impeachment*, tal y como se concibió en los Estados Unidos, y debe diferenciarse de la responsabilidad política en los sistemas parlamentarios donde alude a la posibilidad de que el Parlamento formule un voto de censura al gobierno, en virtud de haberle perdido la confianza, en cuyo caso los ministros se encuentran obligados a renunciar; precisamente, una vez consolidado el sistema parlamentario, cayó en desuso el *impeachment* británico, pues ya bastaba un voto de censura para eliminar a los miembros del gabinete sin necesidad de una condena penal del Parlamento (en tanto que en épocas más lejanas el *impeachment* correspondía a una verdadera jurisdicción ordinaria, ya que el Parlamento se consideraba competente, incluso, para resolver sobre presuntos delitos y sanciones penales como ocurrió, por ejemplo, con la orden de decapitación de Carlos I).

Así pues, la reforma constitucional de 1982, con una adecuada técnica jurídica, esclareció y distinguió las responsabilidades de tipo político de las de carácter estrictamente penal, derogando la reiterada y confusa mención que el texto original de 1917 hacía de los mal llamados "delitos o faltas oficiales"—denominación que provenía del artículo 48 de la tercera de las Leyes Constitucionales de 1836—, misma que había dado lugar a ciertas impunitades. En efecto, si bien el antiguo texto constitucional señalaba que tales "delitos oficiales" se referían a los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho (aunque no tuvieran una sanción

penal), cuando los miembros del Congreso de la Unión crearon tardíamente la Ley de Responsabilidades de 1940 —habiendo continuado aplicándose hasta entonces la Ley de 1836—, reglamentaria del título IV constitucional, pretendieron regular omnicomprensivamente no sólo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, razón por la cual los congresistas derogaron el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante el encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciando así varias conductas de éstos anteriormente típicas; esta grave situación, como se sabe, no se solucionó con la Ley de Responsabilidades de 1980, ya que al distinguir ésta las causas de responsabilidad penal de las infracciones políticas o administrativas y regular sólo estas últimas, en lugar de restablecer la vigencia del respectivo título del Código Penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de Responsabilidades de 1940, convirtiendo la impunidad de los funcionarios y empleados públicos. Sin embargo, por fortuna, esta situación quedó corregida con la expedición en 1982 y 1983 de la reforma constitucional al título cuarto, la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la reforma al título décimo del Código Penal.

La fracción II del artículo 109 se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local; de este modo, se derogó atinadamente el juicio por jurado popular que el antiguo artículo 111 preveía para los llamados "delitos oficiales" y que, en la práctica, por lo general concluía con la absolución del procesado por dicho jurado, atendiendo a "razones de equidad", pues se estimaba que sólo se procedía en contra de carteros y mecanógrafos en tanto se dejaba impunes a los funcionarios de mayor jerarquía.

A efecto de superar la presunta inconstitucionalidad de la privación de la propiedad prevista para el enriquecimiento inexplicable por las anteriores leyes sobre responsabilidad de los funcionarios públicos, el penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional ahora establece que las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causas de *enriquecimiento ilícito* a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, aumenten sustancialmente su patrimonio sin que puedan justificar su procedencia lícita; disponiendo que, lo anterior, además de las penas que correspondan, se sancionará con el decomiso y la privación de la propiedad sobre dichos bienes, para cuyo efecto se reformó también el artículo 22 constitucional. Aun cuando es loable el propósito de salvaguardar mejor el patrimonio del Estado, persisten algunas dudas sobre la consistencia entre estas disposiciones y aquellas otras también de carácter constitucional que consagran el derecho a la seguridad personal, en tanto que se pretende sancionar cierta "situación" más que determinada conducta y establecer presunciones de culpabilidad que ponen en riesgo la seguridad jurídica.

La fracción III del artículo 109 vigente contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la cual no estaba antes prevista constituti-

cialmente, procediendo "aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones"; es claro que, aun cuando no se precise, la "lealtad" que demanda dicha fracción se refiere hacia las instituciones jurídicas del Estado, mas no hacia determinado funcionario, grupo o partido político.

El artículo 113, por su parte, establece que las causas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinarán por las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, previendo igualmente que entre tales sanciones se contemplarán la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por sus actos u omisiones; pero que, en todo caso, no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos.

Véanse los comentarios a los artículos 14, 16, 22, 61, 108, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA: Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982, pp. 1-11; Carrillo Flores, Antonio, "La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación", *Revista Mexicana de Justicia*, México, vol. III, núm. 16, enero-febrero de 1982, pp. 69-88; Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, pp. 109-129; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1981, pp. 553-573.

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

ARTÍCULO 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equiva-