

ARTÍCULO 110

cionalmente, 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-

lentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

COMENTARIO: El artículo 110 en vigor —según reforma constitucional integral de 1982 y la correspondiente al primer párrafo de 10 de agosto de 1987— regula los sujetos, las sanciones, los órganos y el procedimiento para la sustanciación del juicio político.

Además de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho y el procurador general de la República, ya previstos anteriormente, la reforma de 1982 al primer párrafo del artículo 110 agregó como sujetos del juicio político a los jefes de departamento administrativo, al jefe del Departamento del Distrito Federal, al procurador general de Justicia del Distrito Federal, a los magistrados de Circuito y a los jueces del Fuero Común del Distrito Federal, así como a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Por su parte, la reforma de 1987 a dicho primer párrafo adicionó como sujetos de juicio político —en congruencia con la reforma de ese mismo año a la fracción VI del artículo 73 constitucional— a los representantes a la Asamblea

del Distrito Federal y sustituyó la alusión al jefe del Departamento del Distrito Federal por la del "titular del órgano y órganos de gobierno del Distrito Federal", con la idea, quizás, de que una vez que se expida la nueva ley orgánica del Distrito Federal se supere el hecho de que la entidad más importante del país se gobierne a través de un departamento administrativo.

La ampliación de los sujetos de juicio político indudablemente resulta acertada, pues permite al Congreso de la Unión sancionar con la destitución y/o inhabilitación a aquellos otros servidores públicos federales también de alto nivel que, independientemente de que hayan incurrido en otro tipo de responsabilidad o de lo que al respecto opine el presidente de la República, durante su gestión llegaran a perjudicar los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. Esta facultad de las cámaras es complementaria de las que les confiere el artículo 93 constitucional para citar y requerir información de los titulares de las dependencias centralizadas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria —con motivo de la discusión de una ley o del estudio de un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades—, así como para integrar comisiones de investigación sobre el funcionamiento de tales organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

Asimismo, el segundo párrafo del actual artículo 110 considera como sujetos del juicio político, además de los gobernadores de los estados y de los diputados locales, a los magistrados de los tribunales superiores, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, agregando en forma redundante "así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales", pero sin definir lo que se entiende por "violaciones graves". Hay, además, una innovación importante: "en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda". De este modo, se confiere a una legislatura local la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución o de alguna ley federal. Si bien esta medida puede estimarse opuesta a un sistema federal es, quizás, en defensa de éste por lo que se establece: en efecto, al condicionarse la sanción a la resolución del órgano legislativo local, se evita que la Federación cuente con un instrumento más para deshacerse injustificadamente de un funcionario de alguna entidad federativa.

Sin embargo, es probable que, particularmente en el caso de los gobernadores, la Federación no se preocuparía por seguir un juicio político para obtener su remoción, sino que para tal efecto el Senado utilizaría el expediente de declarar, conforme a la fracción V del artículo 76 constitucional, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, en virtud de haber desaparecido todos los poderes del estado respectivo (ya que aquí no se requeriría mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y la resolución de los dos tercios de los miembros de la Cámara de Senadores, sino tan sólo la mayoría de los miembros de esta última).

Es conveniente advertir que el juicio político no procede contra el presidente de la República, ya que éste sólo puede ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común (artículo 108 constitucional), a diferencia de lo previsto por la Constitución de 1857 que ad-

mita también la responsabilidad del presidente por violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral.

Cabe recordar que, en los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, el juicio político se sigue contra aquellos servidores públicos previstos por el presente artículo 110 que, durante el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Conforme a lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos —reglamentaria del título cuarto de la Constitución— tales supuestos se presentan, por ejemplo, en los siguientes casos: *a)* Ataque a las instituciones democráticas; *b)* Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; *c)* Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; *d)* Ataque a la libertad de sufragio; *e)* Usurpación de atribuciones; *f)* Infracción grave a la Constitución o a las leyes federales; *g)* Omisión grave en la aplicación de la Constitución o de las leyes federales, y *h)* Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas o presupuestos de la administración pública federal o del distrito Federal.

El párrafo tercero del artículo 110 constitucional precisamente establece las sanciones, las cuales —tal y como lo preveía el antiguo artículo 111— continúan consistiendo en la destitución y en la prohibición de volver a desempeñar cualquier otra función, cargo o comisión en el servicio público (desde una hasta veinte años, según lo dispuesto por el artículo 8º de la ley reglamentaria).

Los párrafos siguientes del propio artículo 110 regulan el procedimiento que también sigue siendo, básicamente, el mismo: Acusación de la Cámara de Diputados —previa sustanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado, y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes— ante la Cámara de Senadores que, erigida en jurado de sentencia, resolverá a través de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las respectivas diligencias y con audiencia del acusado. La diferencia es que, además de haber sustituido el término de “gran jurado” por el de jurado de sentencia, las nuevas disposiciones establecen, acertadamente, que las declaraciones y resoluciones respectivas serán tomadas sólo por los miembros presentes, mientras que antes se computaba como si los ausentes votaran en contra de la acusación o, en su caso, condena del enjuiciado.

Por otra parte, las declaraciones o resoluciones de ambas cámaras siguen considerándose inatacables; cabe advertir, sin embargo —como lo ha puesto de relieve la doctrina y la propia jurisprudencia de la Suprema Corte desde el siglo pasado—, la procedencia del juicio de amparo en caso de que no se satisfagan los presupuestos constitucionales. Asimismo, el artículo 114 vigente establece que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo del encargo y dentro de un año después, no pudiendo exceder de un año, la sustanciación del procedimiento.

Conforme a lo que antecede, se puede afirmar que a través del juicio político se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano también

político. De este modo, a diferencia de la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por las leyes penales y que son adjudicadas a través de tribunales penales comunes previa la sustanciación de un proceso penal, en el caso del juicio político las infracciones y sanciones políticas correspondientes se encuentran previstas por la propia Constitución y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (en tratándose de servidores públicos de entidades federativas, la respectiva Constitución local y la ley de responsabilidades estatal correspondiente podrán, por su parte, regular también la responsabilidad política del mismo, encomendándole su adjudicación al congreso local en cuestión).

El juicio político implica, pues, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político —como necesariamente es el Congreso— la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida, función esta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política.

Es conveniente advertir que esta distinción entre responsabilidad política y responsabilidad penal no siempre ha estado totalmente esclarecida sino que, incluso, con la antigua terminología constitucional que aludía a "delitos oficiales" y "delitos comunes" se propiciaron diversas confusiones y hasta impunidades. En efecto, por ejemplo, bajo el sistema de la Constitución de 1857 y ante la inicial supresión del Senado, la Cámara de Diputados fungía con su carácter actual de jurado de acusación y la Suprema Corte gozaba de plena jurisdicción para dictar veredicto sobre la presunta responsabilidad por algún "delito oficial" que tenía un carácter eminentemente político; con la restauración del Senado en 1874, la función de "gran jurado" o jurado de sentencia, aplicador de sanciones políticas, se concentró desde entonces en la propia Cámara de Senadores, conforme al modelo de Estados Unidos, si bien a partir de 1917 se contempló la intervención de un jurado popular en los casos de "delitos oficiales" (supuestamente, para cuando éstos fueran cometidos por funcionarios públicos no previstos por el título cuarto constitucional).

Asimismo, la confusión derivada de la mención constitucional a la existencia de "delitos o faltas oficiales" se agravó en 1940, cuando los miembros del Congreso de la Unión crearon tardíamente la respectiva Ley de Responsabilidades —habiendo continuado aplicándose hasta entonces la ley de 1896—, reglamentaria del título IV constitucional, con la cual pretendieron regular omnicomprendentemente no sólo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, procediendo a derogar el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante su 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, convalidando 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, mismas que deslindan y regulan específicamente los diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir.

Véanse los comentarios a los artículos 93, 108, 109 y 114 constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA: Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 198, pp. 313-498; 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*, 18ª ed., México, Porrúa, 1981, pp. 553-573.

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

ARTÍCULO 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores 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 de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen en arreglo a la ley.

Por lo que toca al presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.