

TÍTULO CUARTO

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos

ARTÍCULO 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

COMENTARIO: El presente artículo es el primero del título cuarto de la Constitución, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos". Este título, que permaneció casi sin variación durante sesenta y cinco años —incluso, el texto original de 1917 había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y, sobre todo, las reformas de 1874 a la misma—, se reformó integralmente por el Constituyente permanente a través del decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

El establecimiento de un régimen adecuado de

responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de derecho para evitar el abuso del poder. La aspiración de los mexicanos en este centro se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos constitucionales que desde nuestra lucha por la independencia nos han regido.

Las reformas adoptadas en 1982 si bien denotan una mejor técnica jurídica en su redacción, y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, no afectaron la esencia; en realidad, son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales; el texto vigente conserva el sistema anterior —que, con ciertas salvedades (especialmente, por algunas confusiones que propiciaba), era satisfactorio— y, frecuentemente, sólo cambia la terminología. En los comentarios al presente y a los siguientes artículos se señalarán precisamente los términos del régimen de responsabilidades vigente, comparándolos con el anterior para destacar las diferencias y explicando las características de las diversas clases de responsabilidad que se pueden presentar, es decir, según tengan un carácter político, penal, administrativo o civil.

La primera "novedad" que surge con las reformas vigentes corresponde a la denominación del título IV; en efecto, en lugar de referirse a "las responsabilidades de los funcionarios públicos", ahora se alude a "las responsabilidades de los servidores públicos", a efecto de "establecer —dice la exposición de motivos— la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión".

Esta modalidad, establecida para el ámbito federal en los términos del primer párrafo del artículo 108 en vigor, conforme a lo prescrito por el último párrafo del propio artículo debe adoptarse también por las constituciones de los estados de la República, las cuales precisarán "el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios", para cuyo efecto las entidades federativas contaron con el plazo de un año, en los términos del artículo 2º transitorio del decreto constitucional respectivo.

Es claro que resulta deseable que esta nueva denominación contribuya no sólo a desterrar la

prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

A diferencia del texto constitucional anterior —que primordialmente se refería a la responsabilidad de los llamados “altos funcionarios” (presidente de la República, senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte, secretarios del despacho, procurador general de la República, gobernadores y diputados locales), en tanto que su artículo 111 sólo encargaba al Congreso de la Unión la expedición de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal—, el artículo 108 vigente incluye, en forma reiterativa, como sujetos a las responsabilidades previstas por el título IV: “a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal”. De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, “independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión”.

Sin embargo, cabe advertir que, por una parte, el constituyente permanente omitió incluir expresamente como servidores públicos a los trabajadores y empleados de los órganos legislativo y judicial; por otra, atendiendo a lo dispuesto por el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe recordarse que ésta se divide en forma equívoca en administración centralizada y paraestatal, comprendiendo en esta última tanto a los organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal, por lo que a pesar de los distintos principios jurídicos y económicos que rigen a las empresas públicas —con respecto al sector centralizado y a los organismos descentralizados—, sus trabajadores también se consideran servidores públicos y sujetos al régimen constitucional de responsabilidades. Así pues, en virtud de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se concreta a remitir al texto constitucional, será necesario que a través de una interpretación constitucional idónea por los órganos competentes se precisen los alcances de este título y se establezcan los criterios apropiados para determinar quiénes deben ser considerados como servidores públicos de la Federación o del Distrito Federal.

Por otra parte, además de los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales —ya contemplados por el texto anterior— el actual artículo 108 señala a los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales como “responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales”, agregando en forma redundante “así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.

Como se observa, el texto constitucional no considera expresamente sujetos de responsabilidades federales a los presidentes municipales, ni a las demás autoridades de los ayuntamientos. Sin embargo, hay que recordar que el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala como sujetos a la misma, además de los mencionados en el artículo 108 constitucional, a “todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”, con lo cual pudieran quedar comprendidos en ella no sólo dichas autoridades municipales sino infinidad de personas, incluso particulares. Es claro que esto último resulta inconveniente, por lo que será necesario que, en su oportunidad, los tribunales federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición.

El segundo párrafo del artículo 108 que se comenta y el cuarto párrafo del artículo 111 en vigor —en forma idéntica a lo previsto por el texto de 1917—, establecen que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable.

De este modo, a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de que se defina lo que debe entenderse por “delitos graves del orden común” e, incluso, ha propuesto soluciones, el constituyente permanente hizo caso omiso y persiste la laguna respectiva. De este modo, se ha sostenido que los “delitos graves del orden común” son aquellos en los que el indiciado no obtiene el derecho del artículo 20 constitucional; o aquellos cuya sanción consiste en la pena de muerte según el artículo 22 constitucional; o aquellos que sean determinados como tales por la propia Constitución o una ley secundaria; o bien, que es atribución del Congreso de la Unión el proceder casuísticamente para calificar la gravedad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido.

En todo caso, parece aconsejable reanudar la tradición interrumpida en 1857 y especificar en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el presidente durante el tiempo de su encargo. Así, por ejemplo, conforme a la Constitución de 1824 el presidente podía ser responsable durante su periodo por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o sobor-

no, así como por actos dirigidos a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos tomen posesión del cargo o a que ejerzan las facultades que se les atribuyen. En la Constitución de 1857, por su parte, además de traición a la patria y delitos graves del orden común, se podía proceder contra el presidente por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral. En fin, en los términos y por las causales que se estime más conveniente, pero lo que sí resulta necesario es precisar constitucionalmente los casos en que se pueda proceder contra el presidente durante el tiempo de su encargo.

Es necesario advertir que lo previsto por el segundo párrafo del artículo 108 no consagra la impunidad del presidente de la República respecto de los demás delitos sino, sencillamente, establece la inmunidad temporal del mismo durante el periodo del encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones; una vez concluidas éstas, es claro que se pueda proceder penalmente en su contra ante los tribunales competentes, por cualquier delito que haya cometido. En realidad la única inmunidad absoluta prevista por nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos (artículo 61), en beneficio de la libertad parlamentaria, pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, según lo dispuesto por el artículo 111 constitucional.

Véanse los comentarios a los artículos 61, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA: Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982, pp. 10-11; 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. 59-88; 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 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades 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 la propiedad 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 establece —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 administrati-