

ARTÍCULO 111

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.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpa- do será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpa- do podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legis- lación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimo- niales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su con- ducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los bene- ficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

COMENTARIO: Con el propósito de proteger la función constitucional de- sempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, con respecto de po- sibles agresiones con fines políticos de las demás ramas de gobierno o de repre- salias y acusaciones temerarias, el artículo III en vigor conserva y amplía la in- stitución de la inmunidad procesal de ellos en materia penal —antiguamente llamada en forma equívoca "fuero constitucional" y que, después de haber sido severamente criticada, ahora se denomina, eufemísticamente, "declaración de procedencia"—, pero cuyo significado y alcance jurídicos siguen siendo exacta- mente los mismos (incluso, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servi- dores Públicos de 1982, reglamentaria del título cuarto constitucional, curiosa- mente sigue hablando de "fuero" y "desafuero", aunque el nuevo texto constitu- cional haya suprimido el término).

Así pues, el artículo que se comenta establece la prerrogativa de la inmuni- dad procesal para los servidores públicos que el mismo señala y que consiste en que no se podrá proceder penalmente en su contra sin que previamente la Cá- mara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculpa- do. Al res- pecto y a diferencia de lo previsto por el antiguo artículo 109 constitucional, el texto vigente a partir de 1982 establece atinadamente que la declaración respec- tiva será tomada por la mayoría absoluta sólo de los miembros presentes, mien-

tras que antes se computaba como si los ausentes votaran en sentido opuesto a que se procediera penalmente contra el inculpado (en tanto que se requería la mayoría absoluta de todos los integrantes de la Cámara).

Si bien la inmunidad procesal que consagra el artículo 111 se encuentra plenamente justificada para salvaguardar la continuidad de la función constitucional tan importante que desempeñan determinados servidores públicos, se estima conveniente que para evitar los abusos que tal inmunidad puede propiciar en la práctica se proceda a establecer algunos límites a la misma, por lo menos, en cuanto a que no operará en caso de delitos flagrantes, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos.

Es necesario advertir que, aun cuando la resolución de la Cámara de Diputados en el sentido de que no ha lugar a proceder tenga por efecto que no se pueda someter a proceso penal al inculpado, ello no significa impunidad alguna del mismo pues, de acuerdo con el propio artículo 111, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo, en virtud de que no se prejuzga sobre los fundamentos de la imputación y, de conformidad al artículo 114 constitucional, los plazos de prescripción penal se interrumpen en tanto el respectivo servidor público continúe desempeñando alguno de los cargos protegidos con dicha inmunidad procesal, contando el ministerio público, cuando menos, con tres años posteriores para ejercer las acciones respectivas.

En realidad, la única impunidad o inmunidad absoluta prevista por nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, 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.

Por otra parte, en caso de que la Cámara de Diputados declarara que ha lugar a proceder, entonces, el servidor público quedará a disposición de las autoridades competentes y separado de su encargo durante la sustanciación del proceso penal. Al respecto, el artículo 111 en vigor establece una innovación al prever que, en caso de que el inculpado sea absuelto, puede reasumir su función y si, por el contrario, la sentencia fuese condenatoria por un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá al reo la gracia de indulto.

Conviene señalar que, si bien las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores (esta última al intervenir, como se explicará, en tratándose del presidente de la República) continúan considerándose inatacables, es posible que proceda el juicio de amparo cuando durante la sustanciación del procedimiento no se satisfagan los requisitos constitucionales, tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y la doctrina.

El texto constitucional en vigor a partir de 1982 aumentó el número de sujetos respecto de los cuales no se puede proceder en su contra por los delitos que hayan cometido durante el encargo, sin previa declaración de procedencia por mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de Diputados; así, además de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado y el procurador general

de la República, el artículo 111 en 1982 extendió esta prerrogativa a los jefes de departamento administrativo, al jefe del Departamento del Distrito Federal y al procurador general de Justicia del Distrito Federal. Cabe advertir que, por reforma constitucional de 10 de agosto de 1987, se amplió dicha inmunidad a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y se sustituyó la referencia al jefe del Departamento del Distrito Federal por la del "titular del órgano de gobierno del Distrito Federal". Por otra parte, no deja de llamar la atención que, en todo caso, no se haya otorgado la inmunidad procesal respectiva desde 1982 a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pero si se les haya concedido, como se verá, a sus equivalentes en los diversos estados de la República.

A los anteriores cabe agregar por supuesto, al presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo y en forma similar a lo dispuesto por el texto anterior, los párrafos segundo del artículo 108 y cuarto del 111 en vigor establecen que sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y por delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable. De este modo, a diferencia de los altos servidores públicos mencionados en el párrafo anterior respecto de los cuales se requiere sólo la anuencia de la Cámara de Diputados para que se pueda proceder penalmente en su contra, en el caso del presidente de la República se establece un requisito de procedibilidad más complejo en beneficio de su inmunidad procesal para preservar así la continuidad de la relevante función constitucional que desempeña, previéndose para el efecto una doble instancia —tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores— que debe agotarse para proceder en su contra y sólo en caso de "traición a la patria y delitos graves del orden común".

Ahora bien, 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; al respecto, parece aconsejable reanudar la tradición interrumpida en 1857 y especificar concretamente en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el presidente durante el tiempo de su encargo.

Cabe insistir en que a través de la disposición mencionada en los dos párrafos anteriores no se consagra la impunidad del presidente de la República respecto de los demás delitos sino, sencillamente, se 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 puede proceder penalmente en su contra ante los tribunales competentes, por cualquier delito que haya cometido, tomando en cuenta que los plazos de prescripción penal se encuentran interrumpidos durante su encargo y, en todo caso, el ministerio público cuenta cuando menos con tres años posteriores para ejercer las acciones respectivas.

Asimismo, se establece la inmunidad procesal por delitos federales de los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores locales —estos últimos no contemplados anteriormente— con otra

innovación: "la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda", reservando así a las legislaturas locales la decisión última sobre la conveniencia o no de satisfacer el requisito de procedibilidad en contra de un alto servidor público estatal por un presunto delito federal. Es claro que, en última instancia y en el supuesto de que la legislatura local resuelva negativamente, no significa la impunidad del inculpado pues, de acuerdo con la Constitución y como se apuntó, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido su encargo.

El antepenúltimo párrafo del multicitado artículo 111 en vigor, de manera similar al artículo 114 anterior, sencillamente establece que "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culpablemente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente. Sin duda, el sistema mexicano vigente de responsabilidad civil de los servidores públicos y la mera responsabilidad subsidiaria del Estado (prevista, principalmente, por el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal), debe complementarse de tal manera que se haga más operativo y eficiente.

Los dos últimos párrafos del artículo 111 vigente, por su parte, establecen ciertas características de las sanciones económicas para el caso de delitos patrimoniales cometidos por servidores públicos, previendo que las mismas deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido por el respectivo servidor y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita, pero que en todo caso no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados. Cabe señalar que estas disposiciones, estrictamente, están fuera de lugar pues no corresponden a preceptos materialmente constitucionales sino que hubiera bastado incluirlas en la legislación ordinaria.

Finalmente, es conveniente destacar aquí la loable derogación de la facultad que anteriormente el artículo 111 concedía al presidente de la República para solicitar, ante las cámaras del Congreso de la Unión, la destitución por mala conducta de los miembros del organismo judicial de la federación y del Distrito Federal. Sin duda, esta reforma contribuirá en buena medida al equilibrio entre los poderes, pues elimina uno de los principales factores que habían caracterizado el predominio del Poder Ejecutivo, en este caso, sobre el Poder Judicial; puesto que era claro, como hubo muestras de ello, que el legislativo nunca se iba a oponer a una solicitud presidencial en este sentido.

Al respecto, sería deseable que también se derogara la facultad equivalente que gran número de constituciones locales confieren a los gobernadores para pedir a los congresos respectivos la destitución, por "mala conducta", de los magistrados y jueces locales; ya que el problema se agudiza cuando las leyes

orgánicas del Poder Judicial no reglamentan de manera precisa lo que debe entenderse por "mala conducta" e, incluso, algunas de ellas, como la de Colima, llegan al extremo de considerar suficiente para la destitución la expedición de un simple "voto de censura" por el gobernador hacia un funcionario judicial.

Véanse los comentarios a los artículos 61, 108, 109, 112 y 114 constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA: Bunster, Álvaro "La responsabilidad penal del servidor público". *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, pp. 9-28; Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa 1982, pp. 127-311 y 479-561; 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 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

COMENTARIO: El artículo 112 constitucional establece los casos en que opera la inmunidad procesal, prevista por el artículo 111 en favor de los servidores públicos que el mismo precepto señala, y que se refiere a que no se podrá proceder penalmente en contra de tales servidores sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculpado. Como se apuntó en el comentario a dicho artículo, la finalidad de tal inmunidad procesal —antiguamente llamada, en forma equívoca, "fuero constitucional"— es proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de posibles represalias políticas o acusaciones temerarias.

Pues bien, a diferencia de lo sostenido anteriormente por la Suprema Corte de Justicia, el artículo 112 en vigor establece que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando los servidores públicos correspondientes cometan algún delito durante el tiempo que se encuentren separados de su encargo (ya que lo que se protege es la función, no al funcionario); pero sí