

ARTÍCULO 112

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

será necesaria en caso de que los mismos vuelvan a ocupar alguno de los puestos protegidos con tal inmunidad.

Es conveniente advertir que el caso contemplado por el primer párrafo del artículo que se comenta se refiere a aquél en que el servidor público cuyo puesto se encuentra protegido por la inmunidad procesal deja, por alguna razón, de desempeñar dicho puesto y, durante este periodo en que no ejerce el cargo, comete un delito; se podrá proceder penalmente en su contra sin que requiera la previa anuencia de la Cámara de Diputados.

En cambio, de acuerdo con el segundo párrafo, si antes de que se le someta a un proceso penal el servidor público que haya cometido un delito empieza o regresa a ejercer las funciones propias de alguno de los cargos protegidos con la inmunidad procesal prevista por el artículo 111, entonces, sí será indispensable la previa declaración de procedencia por la Cámara de Diputados.

Conforme al texto actual, resulta claro que la inmunidad procesal —antiguamente llamada en forma equívoca, "fuero constitucional"— no constituye un derecho ni un privilegio inseparable de cierto servidor público sino meramente una prerrogativa inherente a determinado cargo o función pública, por lo que en caso de que se renuncie al cargo, se encuentre el sujeto bajo licencia, o en general, siempre que se suspenda o concluya el ejercicio de la función pública protegida, entonces, se suspende o expira el disfrute por ese sujeto de dicha inmunidad procesal.

De este modo, ha quedado superado el criterio sustentado en alguna ocasión por la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que el "fuero" no era renunciable por tratarse de "una prerrogativa parlamentaria de orden público" y, por el cual, se llegó a considerar que el disfrute de una licencia no suspendía la vigencia de la prerrogativa al "fuero" (véanse, por ejemplo, las ejecutorias relativas a Madrazo, Carlos A. y Joffre Sacramento, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, respectivamente, t. LXXXVII, pp. 1877 y 1884; y t. LXXXVIII, pp. 325-329).

Véanse los comentarios a los artículos 108, 109, 111 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 113. Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción 111 del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

COMENTARIO: El artículo 113 constitucional establece que corresponderá a las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos —ya se trate de la federal o de una entidad federativa, según su ámbito de competencia— el determinar las obligaciones administrativas de los mismos, las sanciones por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Igualmente, el artículo que se comenta prevé ciertas características que deberán satisfacer las sanciones administrativas que se determinen legislativamente.

Es así como el presente artículo, junto con la fracción III del 109 y el 114, contemplan la responsabilidad administrativa de los servidores públicos —misma que con anterioridad no se encontraba prevista constitucionalmente—, "a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones".

Precisamente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto constitucional, establece 22 causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa, entre las que se encuentran la falta de diligencia; ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos, facultades e información; descuido de documentos e información; mala conducta y faltas de respeto al público; agravios o abusos con los inferiores; falta de respeto a un superior o insubordinación; abstenerse de informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas sobre la procedencia de las órdenes que recibe; no ejercer funciones que le correspondan; autorizar a un inferior a faltar más de quince días seguidos o treinta discontinuos en un año; ejercer otro cargo incompatible; intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada; abstenerse de excusarse cuando tenga impedimento; abstenerse de informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento; recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando; pretender obtener beneficios extras de su remuneración; intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal; abstenerse de presentar su declaración de bienes; desatender las órde-

nes de la Secretaría de la Contraloría; abstenerse de informar al superior la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos; incumplimiento de cualquier disposición jurídica, y las demás que dispongan las leyes.

El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente a fin de moralizar la administración pública; 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 constitucionales garantizados de los servidores públicos.

El propio artículo 113 en vigor establece que las sanciones administrativas, además de las que señalan las leyes, consistirán en las suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público infractor, así como en sanciones económicas; en tanto que el artículo 52 de la ley reglamentaria agrega el apercibimiento y la amonestación, en ambos casos en forma pública y privada.

En cuanto a las sanciones económicas, el artículo 113 prevé que deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones; pero que las mismas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula, por su parte, un procedimiento común para la Secretaría de la Contraloría y las contralorías internas para la investigación, determinación de responsabilidades y sanción, en su caso, a los servidores públicos que hayan cometido alguna infracción administrativa, a la vez que establece las autoridades u órganos que pueden intervenir en la determinación de las respectivas responsabilidades administrativas (previendo, básicamente, cuatro: las unidades de quejas y denuncias, las contralorías internas, los titulares de las dependencias del ejecutivo federal en general y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en particular).

Por otra parte, conforme al artículo 114 constitucional, se prevé que la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de las correspondientes infracciones, si bien cuando éstas fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años. Al respecto, la ley reglamentaria establece que la prescripción negativa opera a los tres meses, si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no supera el equivalente a diez días de salario mínimo, o bien si la infracción no fuere estimable en dinero, por otro lado, se prevé que si se supera esa cantidad prescribirá en tres años.

Finalmente, es conveniente aludir aquí a otras medidas que prevé la propia Constitución y que se relacionan con el sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos. En este sentido, cabe mencionar la facultad conferida al Poder Judicial federal, conforme a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, para separar de su cargo a la autoridad responsable en un juicio

de amparo y consignarla ante el juez de distrito correspondiente cuando, una vez concedido el amparo, insista en ejecutar el acto reclamado o pretenda eludir la sentencia respectiva; como se observa, independientemente del delito que se configure, la sanción consistente en la separación del cargo para estos casos se equipara a la prevista en ocasiones para la responsabilidad administrativa de los servidores públicos e, incluso, puede aplicarse a aquellos de alta jerarquía sujetos a juicio político, habiéndose llegado a presentar en la práctica esta última posibilidad (véase, por ejemplo, la ejecutoria publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, sexta época, primera parte, vol. XC, p. 11, incidente de inejecución 9-35, Ingenio Santa Fe, S.A., 18 de junio de 1963; unanimidad de 18 votos; ponente: Octavio Mendoza González).

Por otra parte, el cuarto párrafo del artículo 63 constitucional establece que incurrirán en responsabilidad los diputados y senadores electos que, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, no se presenten a desempeñar el cargo dentro de los treinta días siguientes a la apertura de sesiones.

Asimismo, el cuarto párrafo del artículo 97 constitucional prevé que los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los ministros de la Suprema Corte para que éstos los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y jueces que los desempeñen, reciban las quejas que hubiere contra ellos y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley.

Véanse los comentarios a los artículos 63, 97, 107, fracción XVI, 108, 109 y 114 constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA: 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; Sobranes, José Luis, "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos", en la misma obra, pp. 131-143.

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

ARTÍCULO 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos