

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Enrique del Val

UNO de los temas de mayor importancia en el marco de renovación moral, es el relacionado con la responsabilidad administrativa. Ello es debido a que se considera necesario imbuir en los servidores públicos, esta responsabilidad primaria en su relación con la sociedad. De esta manera y a fin de contar con un tratamiento metodológico coherente, que consideramos útil, en primer lugar abordaremos brevemente el análisis de la expresión "renovación moral de la sociedad" como directiva de acción ética y política y su inserción a nivel ya instrumental en nuestro sistema jurídico y posteriormente desarrollaremos el análisis de la expresión "responsabilidad administrativa", con la que se encuentra tan estrechamente ligada, pues esta última, no es más que la traducción de la otra, a un nivel de gradación diferente en el contexto del mundo del "debe ser".

El nuevo marco jurídico que regula el régimen de responsabilidades, es el resultado del último proceso legislativo, que a su vez fue la expresión de una acción bien determinada y que encuentra su justificación en el desarrollo histórico de nuestro país.

En el presente trabajo, trataremos de desarrollar algunos temas relativos a la determinación de los principios de justicia y moralidad social, que permiten enjuiciar las regulaciones e instituciones jurídicas, también la determinación de cuál es la relación entre moral y derecho y el análisis de un problema teórico cuya incidencia en la práctica resulta de gran

importancia, si es posible considerar el derecho como instrumento para hacer efectiva la moralidad en la sociedad, todo ello enmarcado dentro del desarrollo económico capitalista dependiente de nuestro país.

La expresión "renovación moral de la sociedad" podemos analizarla en diferentes ámbitos: como juicio estrictamente moral, como principio en el terreno de política legislativa en un marco teórico en el que se convierte en directiva de acción y en el jurídico, donde también adquiere plena expresividad con fisonomía propia.

Es importante señalar que el tratamiento de los temas señalados será esquemático, ofreciéndose sólo un bosquejo de algunos problemas y soluciones o perspectivas de ellas, que sirvan de base para una profundización ulterior, necesaria y urgente por su importancia actual y futura.

También no podemos dejar de pasar por alto, que enfrentamos uno de los problemas más agudos, aún insolubles en el terreno de la valoración moral del derecho, que es el relacionado a si es posible la justificación racional de la validez de los juicios de valor, o si por el contrario no es posible predicar valores de verdad con respecto a estos juicios, en cuyo caso, tendríamos que negarles toda supuesta racionalidad, reduciéndose su ejercicio a la mera persuasión o cuya finalidad sería conmover nuestra sensibilidad, pero no por ello menos importante, pues tales consideraciones generan importantes directivas de interpretación, para los jueces o autoridades administrativas, como órgano del Estado encargados de la aplicación del derecho; aunado a ello se encuentra el problema de quién aplica el derecho en una sociedad dividida en clases.

A. Renovación moral de la sociedad

El análisis de la expresión "renovación moral de la sociedad", debemos ubicarlo en el terreno del discurso ético y dentro de éste debemos distinguir sus tres niveles básicos: el analítico, que estudia el problema de la posibilidad de justificar racionalmente los juicios de valor; el normativo, que

pretende la formulación y justificación de juicios morales y la determinación de qué acciones e instituciones son buenas; y el descriptivo o sociológico, que describe los juicios de valor que se formulan en cierta sociedad en una época histórica determinada.

Para el propósito del presente trabajo, ubicaremos la expresión "renovación moral de la sociedad" en el nivel del discurso de la ética normativa, en tanto que las consideraciones en torno a la justificación racional de los juicios morales exceden nuestro propósito, al igual que la función descriptiva de la ética sociológica.

Así pues, de la expresión "renovación moral de la sociedad" no podemos predicar valores funcionales de verdad o falsedad, ya que como uso concreto del lenguaje común carece de contenido de significación empírica, pero ello no implica que no pueda sujetarse a análisis, pues como factor fundamental de un marco teórico de política legislativa y como fase indispensable y determinante de un modelo de legislación, adquiere significado, con la posibilidad de convertirse en acciones concretas y en niveles diferentes: legislación, resoluciones judiciales, administrativas, etc.

De esta manera hemos ubicado la expresión comentada, en el plano correspondiente al discurso de la ética normativa y como factor de un modelo racional de política legislativa, pero aún falta lograr una traducción de su significado en la medida en que la expresión "renovación moral de la sociedad" no se agota en sí como factor axiológico en la extensión de su contenido semántico, sino como directiva general cuyos componentes resultan diversos y muy complejos por su incidencia e inserción en la realidad social.

Uno de estos componentes de que hablamos es el de la legalidad, entendida ésta como un acotamiento en el que tiene incidencia la formulación teórica de la renovación moral de la sociedad, por ser un elemento que al desagregarse conceptualmente logra una traducción objetiva y concreta de la misma.

La legalidad como sujeción de la vida social en cualquiera de sus modalidades públicas o privada al orden jurídico, reduce los espacios de actuación oficial en marcos sin referencia, de los que se derivan arbitrariedad y desvío de poder, colocando al individuo en un plano de impotencia sin la posibilidad de exigir al Estado acatamiento a la norma de competencia y a su vez al propio Estado sin la posibilidad de exigir responsabilidad, ni prevenir las conductas que afectan su propia existencia.

Tenemos entonces, una directiva general: "renovación moral de la sociedad", la que se puede reconstruir conceptualmente en la clase de todos los enunciados que se pueden predicar de ella, pero que no son acatados por el concepto de legalidad, una de sus modalidades; así, sin ser limitativos, podemos afirmar que los siguientes enunciados se encuentran implicados en el factor legalidad y constituyen una aproximada traducción de éste.

- a) Fortalecer al servicio público a través de criterios definidos: honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia.
- b) Sujetar a los órganos de autoridad a normas de competencia.
- c) Definir obligaciones en el servicio público a cargo de los prestadores.
- d) Sujetar y exigir responsabilidad de los prestadores en aquellos casos en que afectan el servicio público.
- e) Crear instancias de defensa para el gobernado.
- f) Reducir los espacios de actuación oficial sin marcos de referencia.

De esta manera, dichos enunciados sólo son algunos, tal vez los más ejemplificativos de la posibilidad de traducir el concepto "legalidad", planteándose éste como factor integrante de una noción general, que a su vez se incorpora como elemento fundamental en un marco teórico de un modelo racional de política legislativa, que siendo aprobado se derivan sustan-

tivamente acciones concretas que aplican los órganos del Estado encargados de ello.

Podemos recapitular en base a las consideraciones que hemos mencionado anteriormente, que la pretensión de este trabajo es analizar la expresión "renovación moral de la sociedad" en un marco teórico racional, en el que sea posible asignarle a dicha expresión tal contenido de significado que permita y facilite el proceso de comunicación.

Por otro lado, se encuentra el problema de que si la expresión "renovación moral de la sociedad" constituye un juicio de tipo moral. Existen ciertas y graves dudas acerca de la posibilidad de su justificación racional en tanto juicio moral, por carecer de valores claros y funcionales de verdad o falsedad. Por lo que la hemos colocado en el terreno del discurso ético normativo, del que es posible desprender el análisis de conceptos como justicia y moralidad social.

A partir del discurso ético normativo, insistimos en que podemos considerar la expresión "renovación moral de la sociedad" como una directiva general en un marco axiológico del proceso de legislación racional.

Pues la moralidad de la sociedad constituye un aspecto esencial de su estructura y determina su identidad como tal, ya que en todo momento la sociedad debe hacer frente a los actos que la amenazan desde dentro, y pretenden desintegrarla al afectar su moralidad, que puede variar según sea el sistema económico en que se desenvuelva, esto último es muy importante y requiere de un estudio por separado.

Dentro de esta directiva tan general, hemos visto, adquiere singular importancia para los efectos del presente desarrollo, uno de sus elementos principales: el de la legalidad, que como valor metajurídico en el proceso de legislación racional, va a producir ya en el ámbito estrictamente jurídico, la conjunción entre moral y derecho y en consecuencia se harán necesarias las tareas de la ética y de la ciencia jurídica para explicar dicha relación.

Dentro de la traducción que realizamos del término "legalidad" descomponiéndolo en varios de los enunciados implicados en él, es necesario destacar sólo aquella área específica que en este momento nos interesa, que es el de las obligaciones en el servicio público, pues considerándose in-moral su ausencia o incumplimiento, resulta necesario definir las primero y posteriormente vinculara una consecuencia jurídica, es decir, una sanción, a su incumplimiento.

A esta altura estamos ya en condiciones de hablar de responsabilidad administrativa, que constituye la segunda parte del estudio de este trabajo.

Pues uno de los principios básicos de la directiva general de la renovación moral de la sociedad, como elementos básicos del proceso de legislación racional, fue el desarrollo un régimen de responsabilidad administrativa en el que se conjugaran los contenidos de significado de los enunciados en los que traducimos el concepto de "legalidad".

B. Responsabilidad administrativa

Una vez analizada básicamente la expresión "renovación moral de la sociedad" en el terreno ético normativo y en el campo de la política legislativa, como directa general del marco axiológico de un proceso de legislación racional, abordaremos el análisis de la responsabilidad administrativa en el campo de la ciencia jurídica, pues dicha responsabilidad administrativa a nivel instrumental es el resultado de la noción general de "renovación moral de la sociedad" que traducida en acción política tuvo como consecuencia instrumental la nueva legislación sobre la materia, destacando la reforma al Título IV Constitucional y la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Pero antes de iniciar el análisis de la responsabilidad administrativa, resulta interesante realizar breves consideraciones en torno del significado que tiene el vocablo "responsabilidad" en la ciencia jurídica, pues podemos afirmar de él, que al igual que muchos otros términos, su significado

está determinado por los usos determinados del lenguaje, más concretamente por el discurso jurídico, es decir, sólo representan una especial técnica de presentación; esta peculiaridad obedece a que no obstante los esfuerzos desarrollados para definir el término responsabilidad, consideramos que aún no se ha logrado hasta la fecha en forma satisfactoria, sobre todo cuando dicha palabra presenta gran ambigüedad de significado.

Como ejemplo muy ilustrativo de lo anterior, mencionaremos el descrito por H.L.A. Hart en su obra *Punishment and Responsibility, Essays in the Philosophy of Law*, citado por Agustín Pérez Carrillo:

“Como capitán del barco, X era responsable de la seguridad de sus pasajeros y tripulación. En el último viaje se embriagó y fue responsable del hundimiento del barco con todos sus ocupantes. Se pensó que estaba loco, pero los doctores consideraron que era responsable de sus acciones. Varios incidentes en su carrera mostraron que no era una persona responsable, no obstante fue responsable ante la Compañía de Seguros, quien fue responsable ante la Compañía de Seguros, quien fue responsable del siniestro. Siempre sostuvo, respecto del accidente, que una tormenta fue la responsable, pero en el procedimiento fue declarado penalmente responsable de su conducta negligente, y en el proceso civil fue considerado legalmente responsable por la pérdida de vidas y propiedades. El todavía vive y es moralmente responsable de la muerte de muchas mujeres y niños”.

En este interesante texto encontramos en varias ocasiones la palabra “responsable”, empleada de diversos modos, siendo requisito indispensable en la comprensión de todas las frases el conocimiento de sus condiciones de uso; así encontraremos en el presente ejemplo que su empleo se reduce a una especial técnica de presentación, pues de acuerdo con Alf Ross, dicha técnica unifica sistemáticamente un número de hechos condicionantes y consecuencias condicionadas, y que palabras como “responsabilidad” tan sólo indican las reglas de su uso; así es que se puede eliminar o sustituir sin que alteren el contenido de significado del texto gramatical del cual forman parte.

Así, del ejemplo antes mencionado, si eliminamos la palabra "responsable" operando el procedimiento de sustitución, tenemos el siguiente texto sin alteración en su contenido:

"Como capitán del barco, X tenía la obligación de dar seguridad a sus pasajeros y tripulación. En el último viaje se embriagó y fue el causante de que se hundiera el barco con todos sus ocupantes. Se pensó que estaba loco, pero los doctores consideraron que era capaz psicológicamente de sus acciones. Varios accidentes en su carrera mostraron que no era una persona cumplida, sin embargo tuvo que contestar y explicar sus actos ante la Compañía de Seguros, quien tuvo que pagar indemnización al propietario del barco y a los deudos. Siempre sostuvo, en relación al accidente, que una tormenta fue la causa, pero en el procedimiento penal fue sancionado por su conducta negligente, y en el proceso civil fue sentenciado al pago de daños y perjuicios por la pérdida de vidas y propiedades."

Con los ejemplos anteriores tenemos elementos suficientes como para tener dudas con relación al significado de la palabra "responsabilidad", considerando ésta como un término de técnica de presentación en el discurso jurídico, que sistematiza hechos condicionantes y consecuencias condicionadas e indica las reglas de su uso.

C. Responsabilidad administrativa en la legislación mexicana

En el inciso anterior hemos hechos algunas consideraciones en torno al término "responsabilidad"; ahora exploraremos brevemente algunos ordenamientos jurídicos de la legislación mexicana en los que dicho término se presenta. Después señalaremos las reglas de su uso y tratándose de la nueva legislación sobre responsabilidades, especialmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, no emplea el término responsabilidad en ninguno de sus epígrafes;

en el Título IV se refiere a infracciones, faltas y sanciones, en el que establece algunas hipótesis cuya realización provoca la aplicación de una sanción; en este caso el infractor es el responsable, es decir, es acreedor a la imposición de una sanción.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su Capítulo V, se denomina "de las responsabilidades", en el que la palabra responsable tiene el uso de "ser acreedor a" la aplicación de una sanción en caso de realizarse las hipótesis previstas; lo mismo es aplicable con respecto al Capítulo IV del Título V del Reglamento de la citada Ley, denominado también "De las Responsabilidades".

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos su Título Tercero se denomina "responsabilidades administrativas", que se inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y enseguida en el artículo 47 se establece el "código de conducta ético en el servicio público", con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y de esta manera a nivel instrumental se cristalizan algunos de los enunciados de la traducción del término "legalidad", vistos anteriormente como modalidades de la directiva general de renovación moral de la sociedad.

Pero si en este mismo trabajo hemos dicho que términos como responsabilidad carecen de referencia semántica, ¿cuáles son las condiciones de uso de la expresión "responsabilidad administrativa" que se presenta en la Ley, condiciones de uso válidas para entender el mismo epígrafe con el que se denomina la Ley?, pues éste es "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

Como indicó el señor Presidente de la República en su exposición de motivos de la citada Ley:

"Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento esta-

rá a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan”.

En el artículo 47 se consigna dicho catálogo, que constituye un conjunto de hechos condicionantes, porque en casos de realizarse éstos a través de la configuración del incumplimiento de dichas obligaciones, se generan determinadas consecuencias jurídicas que serían la imposición de una sanción.

De esta manera, técnicamente se configuran obligaciones jurídicas, no sólo en sí, sino porque en caso de darse la conducta contraria se vincula ésta a la imposición de una sanción, pues porque existe una sanción son obligaciones.

La expresión “responsabilidades administrativas” luego entonces, como especial técnica de presentación y para evitar confusiones por la ambigüedad de significado que suele existir, podría ser sustituida o entendida en atención a los hechos condicionantes y consecuencias condicionadas ya apuntadas, por la expresión “obligaciones en el servicio público”, pudiendo entenderse la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como la “Ley de las Obligaciones de los Servidores Públicos”.

El resultado objetivo en el ámbito jurídico, es que en la legislación previa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se encontraba sistematización del régimen de responsabilidades administrativas, encontrándose éste instrumentalmente disperso, y siendo inconsistente y en muchos casos lagunoso.

La naturaleza de la legislación anterior no tutelaba adecuadamente el funcionamiento del servidor público, pues las irregularidades que lo ponían

en peligro y que afectaban no sólo su estructura, sino la de toda la sociedad, no recibían un tratamiento acorde con los valores morales que pretende nuestra sociedad, esto explica el proceso de trasplante de valores morales del terreno ético, al campo estrictamente jurídico, en el que ya es posible salvaguardar los valores-principios que deben regir el buen y adecuado funcionamiento del servicio público, como legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia.

La anterior legislación se caracterizaba por su naturaleza restitutoria, pues en la mayoría de los casos la responsabilidad de un funcionario o empleado público, se reducía a la devolución del monto de la responsabilidad incurrida, y adolecía gravemente de la configuración técnica de las sanciones, por lo que no se hablaba de obligaciones y si se hacía, éstas sólo existían gramaticalmente, pero no formalmente.

En la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se consigna específicamente que "por responsabilidad de un servidor público", deberá entenderse que se trata de un servidor público que incumplió una de las obligaciones en el servicio público y cuyo incumplimiento se constituye en el hecho condicionante de una consecuencia jurídica, que en este caso es la aplicación de una sanción. De tal suerte que la nueva legislación sobre la materia, no sólo tiene naturaleza restitutoria reflejada en el aspecto retributivo del pago de daños y perjuicios al patrimonio del Estado, cuando éste ha sido lesionado por la conducta ilícita, sino que también tiene naturaleza sancionadora que produce la configuración técnico-jurídica de verdaderas obligaciones y no meras declaraciones gramaticales, que habrán de llevar a la práctica las autoridades administrativas encargadas de aplicarlas.

En una sociedad en crisis, sólo a través de la prescripción de sanciones, puede dársele cierta expectativa de éxito a la necesidad de fortalecer y preservar el buen y adecuado funcionamiento del servicio público.

Por otra parte, la sustitución o equivalencia de la expresión "responsabilidad administrativa" por la de "obligaciones de los servidores públicos",

además de las declaraciones que en este sentido encontramos en el propio texto, se justifican por ser coherentes en su fase instrumental estrictamente jurídica, con la anterior fase de legislación, en la que el proceso de legislación racional contempló en su desarrollo como elemento fundamental las directrices de su marco axiológico, entendido éste como etapa de un modelo racional de política legislativa, en el que la directiva general de "renovación moral de la sociedad" tuvo la necesidad de traducirse a otros campos y niveles de la actividad intelectual.

Así, las obligaciones prescritas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si bien su cumplimiento salvaguarda los principios que deben regir el buen y adecuado funcionamiento del servicio público, su incumplimiento genera la aplicación de una sanción, pero como culminación de un proceso de investigación y posterior a la substanciación de un procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa, es decir, de un procedimiento en el que se determina si realmente hubo incumplimiento o no, a cargo del servidor público.

De tal suerte, al margen de otras modalidades de responsabilidad como la política, civil y penal, encontramos la administrativa, en la que se sujeta la conducta de los servidores públicos a través de la prescripción de obligaciones que con motivo del empleo, cargo o comisión que desempeñen en el servicio público, deberán observar.

Como servidores públicos que somos, consideramos y creemos que por primera vez en la historia de nuestro país y quizás de muchos otros, se ha establecido un código ético que nos permitirá avanzar en una creciente y necesaria confianza en el servidor público, que sin duda será una de las bases más sólidas para salir de la crisis, ya que la sociedad debe saber que los miles de ciudadanos a los cuales se nos paga por administrar los recursos, lo pretendemos hacer de una forma honrada y apegada al derecho.