

## CAPÍTULO PRIMERO

# EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES COMO OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto de la presente investigación es el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México a la luz del paradigma actual en que se sustenta, por tanto, es importante conocer cómo se integra actualmente, cuál es su funcionamiento y a qué principios atiende; así como encontrar el sustento teórico en que se fundamenta, amén de la relevancia que implica conocer su curso histórico, tanto en los contenidos constitucionales como en las leyes que han existido al efecto.

Es menester precisar que la investigación se constriñe al sistema de responsabilidades de los servidores públicos —por tanto no debe confundirse con otros temas o elementos con los que se encuentra íntimamente relacionado, como la rendición de cuentas, la transparencia o la gobernanza—, que, como lo refiere Karl Popper, está orientada a encontrar las respuestas de las siguientes preguntas: ¿Quién debe gobernar? ¿En qué forma podemos organizar a las instituciones políticas a fin de que los gobernantes malos o incapaces no puedan ocasionar demasiado daño?,<sup>2</sup> o como el propio Popper menciona, corresponde al Estado vigilar la vida moral de sus ciudadanos.

Se ha buscado la comprensión del sistema de responsabilidades en México, así como los mecanismos de control a que se

<sup>2</sup> Popper, K., *La sociedad abierta y sus enemigos*, Buenos Aires, Paidós, 1967, t. I, p. 189.

encuentran sujetos. Esa dualidad —responsabilidad-control— permite proponer mecanismos o elementos que, en primera instancia, obliguen al cumplimiento de la responsabilidad de los servidores públicos, así como a contar con los medios adecuados de reprochabilidad —por acción u omisión— cuando incumplan con dicha responsabilidad.

## II. EL PROBLEMA

El problema de la falta de responsabilidad de los servidores públicos en la actualidad es un problema de fondo que conlleva al incumplimiento de objetivos y, por ende, a la corrupción. Popper<sup>3</sup> sostiene que la palabra “problema” es otro nombre entre la tensión de nuestro conocimiento y nuestra ignorancia, o más bien una designación que denota diferentes instancias del mismo; siguiendo esta idea popperiana, debemos tener presente que un problema surge, se desarrolla y adquiere significado a través de nuestros intentos por solucionarlo. Siguiendo el método científico propuesto por Popper, ahora hemos caracterizado nuestro objeto de estudio al haber: *a)* tropezado con un problema; *b)* trataremos de solucionarlo proponiendo una teoría, y *c)* aprendiendo de nuestros errores, propondremos soluciones tentativas, que mediante la discusión nos conducirán a nuevos problemas.<sup>4</sup>

Así, para erradicar el problema de la falta de responsabilidad de los servidores públicos en nuestro actual Estado democrático se requiere establecer un nuevo sistema de responsabilidades, con los mecanismos que inmunicen a la sociedad contra la falta de responsabilidad que conlleva a la corrupción, educando al ciudadano para que respete la norma y, de forma paralela, verifique el cumplimiento de la misma.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>4</sup> Las palabras problema-teoría-crítica resumen muy bien el procedimiento de la ciencia racional desde la postura de Popper.

### III. EL PARADIGMA ACTUAL

El actual paradigma de la responsabilidad de los servidores públicos a primera vista descansa en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero en un ejercicio crítico claramente podemos reconocer contradicciones, carencias y ambigüedades que, generalmente, dan paso a severas injusticias cuando se trata de responsabilidades de los servidores públicos, dando pie a que la norma pierda fuerza moral al no cumplir con la función de prevenir las conductas inadecuadas de los servidores públicos.

Aunque la reforma constitucional de 1982 tiene sus bondades al fijar las bases del actual sistema de responsabilidades, donde se unifica el concepto de servidor público, se regula el actuar de los servidores mediante el establecimiento de los códigos de conducta y se establecen sanciones derivadas de su incumplimiento, también es cierto que dicho sistema de responsabilidades solamente se concibe dentro del derecho público, en específico, el derecho disciplinario de la función pública, conteniéndose en el marco jurídico del fenómeno disciplinario que se da en dicha función pública.<sup>5</sup> Ante ello podemos decir que en los diferentes regímenes de gobierno parece ser que el derecho sirve como instrumento de dominio y es empleado para beneficio de quienes atendiendo a un interés particular se olvidan del interés general del Estado.

Tal escenario debe revertirse, procurando que los servidores públicos sean eficaces, atacando frontalmente los niveles de impunidad que se van acrecentando de forma exponencial en detrimento de la sociedad.<sup>6</sup>

Se debe acabar con ese contrasentido, entre lo que establece la norma y el actuar real de los servidores públicos, diseñando medios eficientes de control que acaben con las prácticas corruptas y

<sup>5</sup> Delgadillo Gutiérrez, L. H., *Sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2005, p. 92.

<sup>6</sup> Cfr. Nieto, Santiago y Medina Pérez, Yamile, *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, UNAM, 2005.

arbitrarias; que la opacidad y falta de responsabilidad den paso a un Estado más eficiente y responsable, utilizando como plataforma el actuar responsable de los propios servidores públicos.

#### IV. ¿QUÉ SE PLANTEA?

Se plantea analizar los diferentes tipos de responsabilidad que existen en la teoría y la práctica, teniendo como objetivo su análisis, ponderación y la construcción de un nuevo paradigma, donde dentro del sistema de responsabilidades se privilegie el control de las responsabilidades públicas, el cual debe garantizar el cumplimiento de la Constitución y la ley, ya que todo servidor público al asumir su cargo se compromete a ello al protestar su cumplimiento, lo anterior teniendo presente que el vínculo entre el servidor público y el pueblo al que sirve es la Constitución. Debe quedar claro que el compromiso del servidor público no es con quien lo propuso, sino con la ciudadanía a quien sirve, su actuar debe ajustarse en todo momento a las condiciones y términos que establece la Constitución; para ello es necesario la existencia de órganos que declaren que un servidor público debe ser confrontado con la constitucionalidad de sus actos y, por ende, la posibilidad de reprochabilidad de su actuar cuando éstos se aparten de los propios contenidos constitucionales a que se encuentra sujeto.

Para tal efecto, en el cuerpo central de la investigación se abordan los dos grandes temas de la tesis: el control y la responsabilidad a la luz del enfoque del control de la constitucionalidad, donde se propone un modelo que posibilite un nuevo sistema de control en materia de responsabilidades.

#### V. EL SISTEMA ACTUAL DEL CONTROL EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES

De manera tradicional, en nuestro país se ha realizado el estudio del sistema de responsabilidades de los servidores públicos

de forma complementaria al estudio que se hace de la función pública, la responsabilidad, a pesar de lo fundamental en el quehacer público, no parece ser la prioridad para los especialistas, que la minimizan a una simple y llana connotación disciplinaria.

En razón a lo anterior resulta necesario abordar el tema de la responsabilidad en la función pública, considerando la normatividad, función y objetivos que debe alcanzar el actual sistema de responsabilidades; además de conocer los antecedentes, funcionamiento y prospectiva a fin de replantear y proyectar un nuevo modelo de responsabilidades que atienda a elementos de naturaleza no solamente disciplinaria, sino eminentemente constitucional; así como el establecimiento de un arquetipo a través del cual se conciba el nuevo modelo de responsabilidades, el cual permita garantizar a cabalidad el cumplimiento de las mismas tomando como paradigma la propia Constitución.

## VI. APROXIMACIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL

Cuando se hace referencia a la responsabilidad en el servicio público es ineludible tratar sobre lo que representa o significa el poder en las estructuras organizacionales del Estado, de tal suerte que Foucault, al realizar el análisis sobre el poder, rompe con las concepciones clásicas de este término; para él, el poder no puede ser localizado en una institución o en el Estado, pues está determinado por el juego de saberes que respaldan la dominación de unos individuos sobre otros al interior de estas estructuras.<sup>7</sup>

Es una experiencia eterna —menciona Montesquieu— que todo hombre con autoridad es capaz de abusar de ella; irá cada vez más allá, hasta que encuentre una barrera.<sup>8</sup>

Aunque en la actualidad se afirma que todo régimen democrático deberá tener como baluarte el control y la responsabilidad de sus servidores públicos, la falta de responsabilidad en la

<sup>7</sup> Foucault, M., *El orden del discurso*, México, Fábula Tusquets, 2009, p. 20.

<sup>8</sup> Bodenhimer, E., *Teoría del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 20.

administración pública es un problema muy grave que indefectiblemente conlleva a la corrupción.

Ante ello es necesario enfatizar que el verdadero éxito en el combate a la corrupción, la ineficacia y la impunidad radica en la garantía del cumplimiento de las atribuciones y obligaciones que tienen encomendadas los servidores públicos, lo cual no debe basarse en un sistema de cárcel y carceleros, sino en garantizar el efectivo cumplimiento de las tareas de los servidores públicos, privilegiando la evaluación y creatividad de los empleados en el desarrollo de sus funciones para alcanzar las aspiraciones de la ciudadanía contenidas en la Constitución.

Lo anterior no es tarea fácil, tradicionalmente nuestro régimen de responsabilidades se ha desarrollado de manera desigual; hemos invertido mayor tiempo en especificar las obligaciones y en menor proporción los derechos de los servidores públicos, lo cual ha derivado en lograr el cumplimiento a destiempo de las obligaciones constitucionales de los servidores públicos, pues nos hemos preocupado más por sancionar el incumplimiento antes que garantizar el eficaz cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Lo anterior lo sintetiza de forma precisa Bertrand Russell, al afirmar que el problema de nuestra época reside en que nos hemos desarrollado intelectualmente demasiado aprisa y moralmente demasiado despacio, es decir, según Russell, somos muy inteligentes, pero no actuamos con moral. Al respecto, coincido con Popper, ya que creo que somos demasiado buenos y demasiado tontos. Nos dejamos impresionar muy fácilmente por teorías que apelan directa o indirectamente a nuestra moral; no estamos intelectualmente a su altura y nos convertimos en sus complacientes y abnegadas víctimas.

A mi parecer, la ideología actual dominante, según la cual vivimos en un mundo sin moral, es una mentira, su difusión desanima a muchas personas jóvenes y las hace infelices en una edad en la que, si no los sostiene la esperanza, quizá no puedan ni siquiera vivir. Rechazo la fijación profética y sostengo que la historia es una corriente cuyo flujo ulterior se debe prevenir al menos

en parte, pues es un intento de construir una teoría a partir de una imagen, es decir, una metáfora; el único comportamiento correcto es contemplar el pasado de manera completamente distinta al futuro. Debemos enjuiciar los hechos del pasado histórico moralmente, aprender lo que es posible y lo que es éticamente correcto. No debemos intentar en absoluto ver direcciones y tendencias para la predicción del futuro a partir del pasado, pues el futuro está abierto.<sup>9</sup>

## VII. LA RESPONSABILIDAD Y SUS IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES

Retomando el planteamiento de las implicaciones constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos, habría que entender primero cuál es la naturaleza constitucional y la función encomendada al sistema de responsabilidades en nuestro país y, segundo, entender que existe la necesidad de contar con mecanismos idóneos que garanticen su eficacia en nuestro actual Estado constitucional.

Existen tres aspectos a atender en el tema de responsabilidades de los servidores públicos y la relación necesaria con nuestra norma máxima: *a)* comprender el Título IV de nuestra Constitución federal como el garante del cumplimiento de todos los postulados por quienes se desempeñan como servidores públicos; *b)* entender que nuestro marco constitucional quedaría incompleto si no se concreta en las entidades federativas de nuestro país y se busca estandarizar jurídicamente el citado Título IV de la Constitución federal en las Constituciones locales, y *c)* generar un nuevo paradigma de las responsabilidades a través de su contenido constitucional, para conseguir con ello la propuesta de un mecanismo que garantice el cumplimiento de los propios fines que nos señala, y así evitar el fenómeno de falta de responsabilidad y los vacíos de control de la función pública que es la causa de la corrupción, que si bien es un problema de los individuos que mues-

<sup>9</sup> Popper, K., *La responsabilidad de vivir. Escritos sobre política, historia y conocimiento*, Buenos Aires, Paidós-SAICF, 1995, p. 97.

tran conductas inadecuadas, también es el resultado de una sociedad que funciona con un sistema inapropiado, donde es claro que la problemática que encierra representa el mayor de los desafíos y es motivo de preocupación para el Estado moderno. Por tanto, debemos diseñar y estructurar mecanismos que atiendan el fenómeno de la falta de responsabilidad y acabar así con esa idea inversa que actúa como si fuera la Tercera Ley de Newton, en un proceso inverso a la consolidación del sistema de responsabilidades, y procurar el establecimiento de una moral pública o, como bien se ha denominado recientemente, el pudor del pueblo.

Por ello, y en un afán de buscar soluciones al nuevo jinete apocalíptico del Estado moderno (corrupción=falta de responsabilidad) que flagela y corrompe a las instituciones públicas, debemos encontrar un medio eficaz que, cual antídoto a dicha condición, resulta ser en nuestro Estado constitucional nada más y nada menos que la efectiva división de poderes como la forma adecuada de control, porque es el recurso que permite cumplir con uno de los supuestos básicos del Estado democrático, garante, defensor de las libertades públicas, transparente en su funcionamiento e incluyente con los ciudadanos.

En esta nueva y épica batalla por contener un feroz enemigo, los modernos quijotes deben ser los órganos de control, y el afianzamiento del sistema de responsabilidades su armadura; no se puede hablar de legitimidad si no se sustenta el actuar público en valores universales contenidos en nuestra carta magna, los cuales como inveterados guardianes, a toda costa y en la vigilancia del orden constitucional, busquen concretar las propias y originales aspiraciones del Estado.

El Estado, sus representantes y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública estarán obligados a rendir cuentas y enfrentar la responsabilidad (responder)<sup>10</sup> por violaciones en que incurran respecto a los derechos de los ciudadanos, como la

<sup>10</sup> *Respondere* significa inter-alia: prometer, merecer, pagar. *Spondere* forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, *Institutas*, 3,92). *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, UNAM-Porrúa, 2004, p. 277.

falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus servidores y empleados públicos en el desempeño de sus cargos, ya que el Estado debe:

- Garantizar el derecho de reprochabilidad en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.
- Ser responsable de garantizar el cumplimiento, reparar el incumplimiento de sus servidores públicos y contar con medios de control para determinar la responsabilidad de quienes incumplan con dicha obligación.

Se debe construir un nuevo paradigma dentro de nuestros Estados modernos, donde se pase del paradigma judicial o de legalidad, donde todo el ordenamiento jurídico está sujeto a la ley en sacrificio de la protección de los derechos sociales, porque no se sustentan en los principios de la Constitución, sino en la dura letra de la ley.<sup>11</sup>

Es urgente avanzar al paradigma del Estado constitucional, en que las normas constitucionales no sean meramente declarativas y vinculantes, sino de efectiva e inmediata aplicación, así como garantizar su exigibilidad, incluyendo a los derechos sociales.

Ahora se busca que los conflictos de los derechos sociales sean resueltos en un juicio de ponderación por los representantes jurisdiccionales del Estado, para que sea cumplido el deber máximo del Estado y así avanzar un paso más en la búsqueda del fin supremo del derecho que es el de garantizar la convivencia social y por ende la vigencia del propio Estado constitucional.

En esta búsqueda de nuevos paradigmas es de suma importancia lo que los clásicos pueden aportar, al respecto Max Weber nos permite recordar que el conocimiento se mantiene vigente

<sup>11</sup> Montero Lara, M., *Revista Jurídica de Derecho Público*, t. 3 de la publicación electrónica, 24 de agosto de 2010, [www.revistajuridicaonline.com/index](http://www.revistajuridicaonline.com/index).

cuando se contextualizan situaciones o hechos actuales; de forma magistral refiere que la experiencia tiende a demostrar universalmente que el tipo de organización administrativa puramente burocrático, es decir, la variedad monocrática de burocracia es, desde un punto de vista técnico, capaz de lograr el grado más alto de eficiencia, y en este sentido es el medio formal más racional que se conoce para lograr un control efectivo sobre los seres humanos, es decir, superior a cualquiera.<sup>12</sup>

Weber, al analizar a la burocracia, afirma que el aparato organizador de ésta es el marco racional y legal donde se concentra la autoridad formal en la cúspide del sistema (Constitución), los medios de administración no son propiedad del administrador intermediario (servidor público), sus competencias no son sujetos de herencia o venta sino que están enmarcadas en el orden constitucional supremo (atribuciones), por ende se debe cumplir cabalmente con dichos postulados.

Ante estas consideraciones es necesario rediseñar o construir un modelo que garantice la efectiva aplicación de la norma constitucional, que organice y otorgue atribuciones claras a la clase en el poder (servidores públicos), y que con base en la eficiencia prevista en la propia norma constitucional garantice el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades necesarias.

Al efecto, hoy más que nunca resulta necesario contar con una institución eminentemente de control que su naturaleza sea el ser garante en la revisión de la función y actuar de entes y personas que cumplan con sus atribuciones, y en caso de no ser así, tenga la posibilidad de la reprochabilidad y la función sancionadora. Lo anterior dentro del marco constitucional que contempla el Título IV de la Constitución federal, que permita constreñir a todos los funcionarios o servidores públicos al cumplimiento eficaz, pertinaz y responsable de sus funciones.

<sup>12</sup> Pérez Araujo, Gustavo, *Max Weber y la teoría de la burocracia economía y finanzas*, 2010, [www.elprisma.com/apuntes/.../maxweberburocracia/](http://www.elprisma.com/apuntes/.../maxweberburocracia/).

Es necesario entender que desde el ámbito constitucional, el citado Título IV de la Constitución establece la función de un sistema de control constitucional en materia de responsabilidades, es decir, se concibe como el mecanismo jurídico por el cual se asegura el cumplimiento de las normas constitucionales, mediante la garantía de que el servidor público responsable de cumplir con las atribuciones que la Constitución y las leyes que derivan de ella actúe con estricto apego a las mismas, y las conductas que no se realicen de conformidad con éstas, ya sea por acción u omisión, sean sujetas de responsabilidad, lo que garantiza así el cabal cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos.

#### VIII. PROYECCIONES PARA UN NUEVO PARADIGMA EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El control de constitucionalidad tiene como fundamento el principio de supremacía constitucional, esto es, que la Constitución de un país es la norma de mayor jerarquía a la cual deben sujetarse las de valor inferior, entendiéndose por tales a las leyes dictadas por el Parlamento, los decretos y demás resoluciones dados por el Poder Ejecutivo o por entidades autárquicas, las sentencias y demás resoluciones de los jueces.

Aunque hay debates vigentes respecto del control difuso de la constitucionalidad y la revisión de los órganos de control constitucional, sendas voces coinciden en señalar que además de considerar la no aplicación de la norma ordinaria cuando ésta se opone al texto constitucional, también debe considerarse respecto de los límites y alcances del modelo de control, pues debe comprender a las autoridades administrativas (servidores públicos), en virtud de la protesta que deben rendir los funcionarios públicos conforme al artículo 128 de la Constitución federal.

Una es la función de legalidad que se ventila ante los tribunales ordinarios, y otra muy diferente la función constitucional y la pertinencia de contar con un órgano que no sólo garantice la

legalidad, sino la función constitucional al dar cuenta del actuar de los servidores públicos.

En ese entendido, el uso de los medios de control constitucional adquieren un papel determinante para darle a la Constitución (y a la ciudadanía) la oportunidad de contar con elementos de certeza y garantía, que den claridad al actuar del aparato gubernamental y fije las normas de funcionamiento del sistema de control de la responsabilidad pública, que en otros tiempos eran definidas exclusivamente a través de procedimientos políticos, pero que en la actualidad deben tener como horizonte la verticalidad del actuar de los servidores públicos.

Se debe impulsar la creación de un órgano constitucional autónomo que controle el actuar de los servidores públicos y verifique la aplicación del gasto público a fin de lograr un mejor desempeño de los tres poderes y órdenes de gobierno que permita el adecuado funcionamiento del sistema de control de las responsabilidades públicas, con la participación del poder ciudadano que no esté vinculado ni con partidos políticos, ni gobiernos, garantizando así su autonomía constitucional plena, que le dote alta especialización, y su función tenga como finalidad el logro de la eficiencia de órganos y funcionarios en el cumplimiento del mandato ciudadano.

Es menester buscar la incorporación de elementos nuevos que contrasten la realidad del sistema de responsabilidades a que se refiere el Título IV de la Constitución, para cambiar el paradigma imperante; esto no será tarea fácil, pero debemos intentarlo ampliando el horizonte del sistema actual de las responsabilidades públicas, el cual funciona como un elemento integrador del propio orden jurídico, donde si el individuo, en este caso servidor público, se ha salido de la norma suprema o general tiene que ajustar su conducta al precepto de ser necesario, aun por la fuerza.

En la actualidad se ha rebasado el modelo donde sólo se contempla un mínimo de obligatoriedad conforme al contenido de la norma, ya que a nadie se le puede impedir que haga lo que

no está prohibido por la ley, ni obligarle a hacer lo que ella no le manda. Ante la presencia de acciones u omisiones, ya sea voluntaria o involuntaria en el cumplimiento del orden jurídico, resulta necesario dar vigencia a la teoría de la responsabilidad, estableciendo la obligación de restitución del orden previamente establecido.

Debemos priorizar el bien jurídico tutelado que se protege, que en este caso lo representa el orden que debe imperar en la comunidad.

Queda clara la necesidad de contar con mecanismos de control más eficientes, que inhiban conductas perniciosas en la administración pública y responsabilice a quien las comete; cierto es que esto no se dará de forma automática, ya que ni los mejores entramados constitucionales y legales aseguran el triunfo de las instituciones democráticas, ni el aprobar y decretar leyes garantiza su cumplimiento; por ello, resulta indispensable la voluntad ciudadana, y como parte de ella del propio servidor público, generando una nueva concepción de lo que representa servir al pueblo.

Debemos superar el discurso que prevalece desde 1982 y construir un nuevo paradigma que supere incluso esa aspiración primigenia de la renovación moral de la sociedad que ha sido rebasada por la realidad social, por tanto:

1. Se debe procurar que el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se convierta en garante del cumplimiento de los postulados por parte de los servidores públicos.
2. Es menester entender que nuestro marco jurídico constitucional quedaría incompleto si no se concreta que las entidades federativas se ajusten al citado Título IV de la Constitución y fortalezcan esta función.
3. Crear un paradigma de las responsabilidades a través de su contenido constitucional para buscar con ello la propuesta de un mecanismo que garantice el cumplimiento de los fines constitucionales.

Nada más atinado que el pensamiento aristotélico cuando menciona que llevar a cualquier persona a una disposición moral no es tarea para el primer venido al azar; antes bien, si es tarea propia de alguien, lo será del que conozca la cuestión, como ocurre en la medicina y las demás artes que requieren una cierta solicitud y prudencia.<sup>13</sup>

Visto lo anterior a la luz del pensamiento de Santo Tomas, siguiendo sus raíces aristotélicas, menciona que en la concepción teleológica de la naturaleza y de la conducta del hombre: toda acción tiende hacia un fin, y el fin es el bien de una acción. Cuando un individuo carece de ética y ejerce el poder no mide el alcance de sus actos y puede cometer acciones irracionales o bestiales.<sup>14</sup>

Al respecto, San Agustín decía que el principal fin de una empresa es cumplir y alcanzar sus fines; por lo que podemos decir que el fin de un Estado constitucional es alcanzar los fines establecidos en la Constitución.

Debemos tener muy presente que la promesa que hace el servidor público al protestar cumplir con su cargo es “cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen”, por tanto, hay que entender que el vínculo entre el servidor público y el pueblo es la Constitución; debemos hacer entender al servidor público que su compromiso no es con el partido, su jefe o su amigo, su compromiso es con el pueblo, en la medida de las condiciones y términos que establece la Constitución.

Al igual que en los actos de constitucionalidad se valida la legalidad, de la misma manera deben existir órganos que declaren que un servidor público será confrontado con la constitucionalidad de su actuar, lo cual está implícito en la propia Constitución.

El combate a la corrupción se enfrenta y tiene connotaciones de carácter eminentemente políticas, en donde más que los

<sup>13</sup> Aristóteles, *Ética nicomaquea*, Madrid, Ed. Aguilar, 1982.

<sup>14</sup> Diego Bautista, Óscar, *Necesidad de la ética pública*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades-Asociación Nacional de Contralores del Poder Legislativo-Poder Legislativo del Estado de México, cuaderno 1 de la serie Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos, agosto de 2009, p. 5.

hombres son las instituciones públicas las que juegan el papel de jueces de última instancia.

En países en vías de desarrollo, por ser sociedades con procesos de integración traumáticas, o están ausentes las instituciones públicas o van en proceso de formación y afianzamiento que, eso sí, servirán en el futuro como conductos por donde la sociedad se organizará para poner freno a los desmanes de la corrupción y la irresponsabilidad pública.

En tal virtud, el avance contra la corrupción necesitará de una activa sociedad civil y de la presencia de órganos de fiscalización, porque se enfrenta a toda una estructura de intereses que es finalmente la matriz de los conflictos sociales.

De esas situaciones conflictivas sobresale la idea de país, el compromiso que tiene la élite; la competencia en ella y la participación de las masas en la política gubernamental. El modo cómo se concilien dichos conflictos marcará las reglas de la vida pública y creará las condiciones para un cambio positivo o negativo respecto a la sanción efectiva de las conductas delictivas.

En el planteamiento anterior, la combinación ética-política es esencial porque si bien la política delibera sobre lo que es mejor o nocivo para el Estado, la ética modera los deseos de los hombres preocupándose por el bien general. Cuando un Estado no se preocupa por cultivar y fomentar los valores en su población, las actitudes antiéticas y de contravalores invaden las actividades del Estado, generando un mundo de corrupción que afecta al desarrollo y la marcha de las instituciones.<sup>15</sup>

En el desarrollo del presente trabajo se pretende ir más allá de los límites mínimos que establece la ley para ampliar un horizonte basado en valores, principios éticos, morales y sociales, del respeto a los demás mediante el respeto a sí mismo, generando

<sup>15</sup> Diego Bautista, Óscar, *Fundamentos éticos para un buen gobierno*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades-Asociación Nacional de Contralores del Poder Legislativo-Poder Legislativo del Estado de México, cuaderno 2 de la serie Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos, agosto de 2009, p. 8.

la certeza de hacer las cosas no sólo por el mandato de la ley, sino por el convencimiento de sí mismo, donde se actúe con el convencimiento de hacer las cosas conforme a un principio y compromiso ético superior.

## IX. APORTACIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES EN RELACIÓN CON EL CONTROL DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

### 1. *Sobre el concepto de control*

Tradicionalmente, la palabra control se ha concebido desde el punto de vista de la teoría francesa. Como señala José Luis Vázquez Alfaro, la palabra control (francés antiguo) es un registro que se lleva por duplicado.<sup>16</sup> En realidad esta idea de control, atendiendo a sus funciones, puede entenderse como la posibilidad de confrontar entre lo hecho y obligado a hacer, es decir, la búsqueda de concordancia entre dos elementos; no debemos confundir la naturaleza del control con sus funciones, pues gramaticalmente el control puede entenderse como comprobar, inspeccionar, examinar, vigilar, verificar, criticar, dirigir, guiar, limitar, entendido así como el medio para hacer funcionar o comprobar algo.

Dependiendo del uso que se le confiera a la palabra se puede hacer alusión a diferentes aspectos u objetos; así, en el campo del ejercicio de las funciones públicas se considera al control como el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder, fiscalizando la actividad de quienes ejercen el poder para evitar abusos.<sup>17</sup>

La doctrina, a través del jurista Manuel M. Diez, sostiene que se entiende por control un nuevo examen de actos de una persona, por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la

<sup>16</sup> *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 733.

<sup>17</sup> Mijangos Borja, Ma. de la L., “Control del gasto público”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXIX, núm. 87, septiembre-diciembre de 1996, p. 967.

conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines.<sup>18</sup>

Tratando de contribuir a la mejor comprensión del vocablo control, algunos autores han escrito que se debe contemplar como elemento inseparable del concepto de Constitución, debiéndose atender como la diversidad de sus manifestaciones a través de los cuales ese control se articula.

Para Manuel Aragón, los conceptos de control son variables en virtud de la diversidad de objetos que pueden ser sometidos a control; por ejemplo, hay autores que relacionan el control con el concepto de garantía, y otros que mencionan que el control es el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder.<sup>19</sup>

Bajo el criterio anterior no se debe atender el control como actividad secundaria, tendiente a confrontar a los que están sujetos a control, mediante acciones de revisión, supervisión, vigilancia, etcétera, sino como actividad principal correspondiente a la función pública como tal.

Aragón ha hecho hincapié en el factor de que la unidad del fin permite establecer al control como un elemento indisoluble del concepto de Constitución y un carácter unívoco, sin embargo, la pluralidad de medios de control y la diversidad de objetos sujetos al mismo impiden sostener un concepto único.<sup>20</sup>

Así, nuestro horizonte se amplía y no sólo podemos entender al control como el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario, que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos,<sup>21</sup> sino que se puede afirmar que el objetivo del control en el campo del

<sup>18</sup> Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 471.

<sup>19</sup> Aragón, M., *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 137.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 138.

<sup>21</sup> Cárdenas, José, *op. cit.*, pp. 467 y 468.

ejercicio de las funciones públicas es alcanzar un funcionamiento regular y equilibrado del aparato burocrático, contrastando el actuar de los servidores públicos de lo que están obligados a realizar por ley.

No obstante, tradicionalmente la función más relevante del control es garantizar el correcto cumplimiento de las obligaciones del aparato burocrático mediante la utilización correcta de los recursos materiales, técnicos y financieros para lograr el cabal cumplimiento de sus tareas, y así evitar conductas irresponsables de los servidores públicos.

Galeotti, como otros autores, afirma que no existe control si no conlleva una sanción; a su vez, Karl Loewenstein sustenta que el fin del “control político” es poder exigir responsabilidad política, y existe cuando un detentador del poder da cuenta a otro del cumplimiento de la función que le han asignado. La responsabilidad es una de las formas fundamentales de sanción vinculada a mecanismos de control.<sup>22</sup>

En lo particular no comparto del todo la postura de Loewenstein, en virtud de que la responsabilidad debe ser concebida como el actuar conforme a las atribuciones conferidas por la ley, con ausencia de sanción, es decir, debe ser un actuar responsable.

La función de sancionar no debe ser una actividad preponderante del control, ya que el fin de éste es evitar el abuso de facultades en el ejercicio del poder. Se podría decir que la sanción es la confirmación del actuar poco responsable del servidor público, y por ende la ausencia de control del acto que se pretende controlar.

Por tanto, resulta necesario replantear la función de control y no solamente dejarla en la posibilidad de la sanción, pues a pesar de ser necesaria ésta para dar eficacia a la reprochabilidad del actuar del infractor, es menester precisar que la sanción por sí sola no tendría trascendencia si no va acompañada de acciones de control que sean concomitantes al actuar responsable del

<sup>22</sup> Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte, Buenos Aires-Barcelona, 1970, p. 255.

aparato burocrático. Debemos recordar que la finalidad esencial del control es procurar el cumplimiento cabal de atribuciones y obligaciones del servidor público e impedir el abuso del poder; sancionarlo o remediarlo son funciones secundarias del control.

## 2. *El control como elemento inseparable de la Constitución*

Tanto Karl Lowenstein como Manuel Aragón coinciden en que, dado el papel capital que desempeña el término control en el concepto de Constitución y, por lo mismo, el significado del Estado constitucional, pocas dudas puede haber acerca de la pertinencia de una teoría del control, teoría tanto más necesaria en cuanto a que ha sido poco cultivada por la doctrina.

Es innegable que en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra el Estado de derecho y, por ende, debe existir un sometimiento irrestricto a la ley.<sup>23</sup>

Al control suelen referirse casi todas las obras sobre teoría de la Constitución o de derecho constitucional, y de forma incidental los trabajos sobre el control parlamentario o control constitucional de las leyes, pero tales referencias o bien se circunscriben a consideraciones sumarias sobre el significado político del control o tratan de abordar su significado jurídico limitándose a trasladar en bloque las categorías empleadas en el campo del derecho administrativo que, en este punto como en muchos otros, difícilmente pueden adaptarse a problemas propios del derecho constitucional.

Como lo menciona Manuel Aragón, para articular en esa perspectiva una teoría de control en el Estado constitucional resulta necesario comprobar la hipótesis que muestra al control como un elemento inseparable del concepto de Constitución.<sup>24</sup>

En el mismo, sentido para Loewenstein, el *telos* de la Constitución es la creación de instituciones para limitar y controlar

<sup>23</sup> Juárez Mejía, G. H., *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, México, Porrúa, 2004, p. XIII.

<sup>24</sup> Aragón, M., *op. cit.*, pp. 82 y 83.

el poder político; por lo que establece su teoría con base en dos interrogantes: ¿cómo es ejercido el poder político, fundamento de todas las organizaciones políticas?, ¿está el poder concentrado en las manos de un único detentador del poder u órgano estatal, o está distribuido mutuamente entre diferentes detentadores del poder u órgano estatal, y por lo tanto sometido a un recíproco control entre ellos?<sup>25</sup>

Ambos autores coinciden y ponen especial interés en que la Constitución establezca controles para el ejercicio del poder público; de lo que se trata es de instrumentar mecanismos que impidan que el poder se concentre en un solo órgano; en el caso de que se presente tal situación se cuenta con recursos establecidos en la propia ley suprema que permite frenarlos, para así salvaguardar no sólo nuestra norma fundamental, sino de forma esencial, los derechos que ésta consagra y que trascienden a la persona de manera directa en su vida cotidiana.

En una postura crítica, para Loewenstein existe una perversión de la Constitución a través de la autocracia moderna, pues la Constitución escrita no es más que un cómodo disfraz para la instalación de una concentración del poder en las manos de un detentador único.<sup>26</sup>

A la propia esencia del control como elemento indispensable de la Constitución se suman dos aspectos teóricos que van correlacionados, éstos son la supremacía constitucional y la división de poderes.

Es ante esta supremacía de la Constitución que existe la necesidad de protegerla, principalmente haciendo efectivos los controles que en ella se establecen, respecto de los actos que realiza la autoridad en correlación con los demás órganos que ejercen el poder, y principalmente respecto de los actos que repercuten en los ciudadanos.

Para hacer efectivos los controles constitucionales, la ingeniería constitucional ha utilizado de manera prioritaria la división

<sup>25</sup> Loewenstein, K., *op. cit.*, p. 11.

<sup>26</sup> *Idem.*

de las funciones en el ejercicio del poder, lo que tradicionalmente conocemos como división de poderes. Cuando se hace referencia a la división de poderes nos referimos a la doctrina constitucional; según la cual el poder soberano del Estado se considera distribuido o separado en distintas facultades que se atribuyen a diferentes órganos de aquél, concordados y armonizados.

### 3. *La calidad de la democracia y el control del poder político*

Cuando se habla de la calidad de la democracia se alude a términos realmente democráticos, es decir, que cumplen en principio con la existencia de la democracia. Por tanto, una democracia de calidad o buena es aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos.<sup>27</sup>

En este sentido, efectivamente cuando nos referimos a la calidad de la democracia, básicamente, nos enfocamos en el bienestar del agente, el hecho de que el ciudadano viva en un ambiente democrático ampliado es precisamente la calidad de la democracia.

Para ello se establecen tres dimensiones en las que esencialmente el agente debe desarrollarse dentro de un ambiente democrático, y éstas son las siguientes: *a)* el gobierno de la ley (*rule of law*); *b)* la rendición de cuentas (*accountability*), y *c)* la reciprocidad (*responsiveness*) o correspondencia de las decisiones políticas, a los deseos ciudadanos y la sociedad civil en general.<sup>28</sup>

a) El gobierno de la ley. Es una de las dimensiones importantes en la calidad de la democracia, es la que básicamente se refiere a las garantías que el gobierno le demuestra al agente, aplicación eficiente del sistema legal en la resolución justa de disputas legales y en la responsabilidad política demandada por los

<sup>27</sup> Morlino, L., “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, *Revista Metapolítica*, México, núm. 39, enero-febrero de 2005, p. 39.

<sup>28</sup> *Idem*.

electores, las estructuras intermedias, las asociaciones y otros órganos que hacen a un régimen democrático.

b) La rendición de cuentas. Esta segunda dimensión es un elemento central en la experiencia de la democracia representativa, que se convierte en una verdadera arma para los ciudadanos y para la sociedad civil en general, en la medida que les garantiza un medio efectivo de control sobre sus instituciones políticas.

A su vez, es la obligación que tienen los líderes políticos electos de responder por sus decisiones cuando les es pedido por los ciudadanos, electores u otros cuerpos constitucionales.

Morlino menciona las tres características principales de la rendición de cuentas: la información, la justificación y el castigo/recompensa. Estos tres elementos requieren de ciertos antecedentes o actos previos para desarrollarse, como la existencia de una dimensión pública caracterizada por el pluralismo, la independencia y la participación real de una gama de actores individuales y colectivos.

c) La reciprocidad. Es la correspondencia de las decisiones políticas a los deseos ciudadanos y la sociedad civil en general. Al analizar la calidad democrática es bastante común referirse a la reciprocidad del gobierno, es decir, la capacidad de satisfacer los intereses de los gobernados al ejecutar las políticas que responden a sus demandas. Básicamente, la reciprocidad es la percepción que los agentes tienen de su democracia, de acuerdo con su vida cotidiana, con su contexto social; para ello se necesita de ciertos valores, tales como la libertad e igualdad.

Dentro de las prácticas democráticas, las acciones de control tienen, como ya se apuntó, una importancia significativa y, refiriéndose específicamente al control político, su trascendencia se incrementa, del tal forma que el Estado organizado exige de manera imperativa el control del ejercicio del poder político, tanto en los detentadores del poder como de los destinatarios del poder para evitar lo que Aristóteles clasifica como las formas impuras y degeneradas del poder, creando mecanismos que permitan un equilibrio entre los detentadores para garantizar el ejercicio del mismo.

Los mecanismos de protección de la Constitución se integran por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia carta fundamental, tanto por lo que respecta a sus atribuciones como también, y de manera esencial, en cuanto a lo que respecta a los derechos humanos de los gobernados.<sup>29</sup>

Los controles son el centro de lo que en la antigua y moderna historia de la política se ha llamado constitucionalismo. El conjunto de reglas a las que están sometidos detentadores y destinatarios del poder es la Constitución.

Una sistematización del proceso político a partir de los controles del poder significa la exposición de una teoría de la Constitución y un elemento indispensable para un régimen democrático.

#### 4. *El control de la constitucionalidad*

De forma específica, al mencionar el control constitucional estamos en presencia de un espectro bastante amplio; como lo comenta Miguel Covián, el tema del control constitucional es vasto y complejo. En realidad esta tarea por sí misma presenta algunas dificultades, pues a la expresión control de la constitucionalidad cabría requerirle una respuesta sobre ¿la constitucionalidad de qué?, de la constitucionalidad de las leyes; surgiendo dos interrogantes más: ¿de la expedición de leyes, en cuanto a sus aspectos formales y materiales? o ¿de la aplicación de leyes en vigor?<sup>30</sup>

En relación con el control constitucional, José Almagro Negrete menciona que, en sentido amplio, la expresión defensa

<sup>29</sup> Fix-Zamudio, H., *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 11.

<sup>30</sup> Covián Andrade, M., *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, 2001, p. 1.

constitucional denota el conjunto de actividades encaminadas a la preservación o reparación del orden jurídico establecido por la Constitución y, en particular, como suprema ley vinculante de los ciudadanos y los poderes públicos.

Cuando se habla sobre el control constitucional se hace referencia a los mecanismos de protección de la Constitución, los cuales se integran por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia carta fundamental, por lo que respecta a sus atribuciones, y de manera esencial, respecta a los derechos humanos de los gobernados.<sup>31</sup>

En el contexto jurídico, la palabra control no se constriñe únicamente a supervisar las actividades de otros o las propias, sino que simultáneamente establece métodos que eviten el ejercicio abusivo del poder; su función no es solamente vigilar el respeto a los límites, sino también evitar el abuso del poder, impidiendo que se lleven a cabo acciones que violen las normas que la establecen e imponiendo sanciones a quienes se extralimiten en el ejercicio de sus funciones.

Para gobernar es necesario el poder, pero éste no debe sobrepasar los límites establecidos por el orden jurídico.

El control es necesario para mantener estabilidad, y existe porque de otra manera sería posible atentar en contra de derechos fundamentales que deben ser protegidos y no se puede permitir a los gobernantes el ejercicio arbitrario del poder.

Como bien lo refiere el doctor Enrique Uribe, no es posible realizar eficazmente la defensa de la Constitución si no pensamos en un sistema integral que incorpore ambos mecanismos de defensa constitucional: el control de legalidad y el control de la

<sup>31</sup> Fix-Zamudio, H., *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, p. 15.

constitucionalidad que no admiten lectura alguna si se les mira desconectados.<sup>32</sup>

Como lo afirma Konrad Hesse, la cooperación, la responsabilidad y el control asegurado en la Constitución evitan el abuso del poder, esto implica que no es suficiente regular un sistema de control para garantizar la eficacia de las limitaciones al poder si no se establece un sistema de responsabilidades como sanción a la norma que limita.

Respecto de la sanción, se señaló anteriormente que si bien es necesaria, el control no se reduce a ella; aquel que impide completamente la realización de aquellas actividades que impliquen un abuso o extralimitación de la esfera competencial.

La ausencia de sanción coactiva no anula la eficacia de control. La función del control exige una sanción como consecuencia jurídica, mas no como acto coactivo, la realización conjunta de una función, la responsabilidad política o la posibilidad de declarar un acto inaplicable.

El control debe ser ejercido por órganos imparciales que no busquen únicamente incrementar el propio poder, independientes en su actuación del poder que deben controlar y cuya finalidad debe siempre velar por el respeto a la Constitución y al ordenamiento jurídico que de ella emana.

Lo anterior implica tanto la existencia de mecanismos adecuados de control, donde los ciudadanos perciban que nuestro sistema democrático actúa como un elemento garante del control de la Constitución.

Es práctica común en las naciones democráticas la publicidad de las denuncias de corrupción con el doble propósito de evidenciar excesos del grupo en el poder y de inhibir este tipo de prácticas. Siempre será mejor un Estado abierto a uno autoritario que oculte las prácticas de corrupción.

<sup>32</sup> Uribe Arzate, E., *El sistema de justicia constitucional en México*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Universidad Autónoma del Estado de México-Miguel Ángel Porrúa-Librero-Editor, 2006, p. 136.

Como lo refiere el doctor Uribe, se debe analizar desde la perspectiva de la teoría general de las normas, cómo es posible establecer la existencia de normas jurídicas para la aplicación de la justicia ordinaria y de otras distintas para la aplicación de la justicia constitucional. Después de ello podremos establecer si las mismas normas requieren la existencia de órganos para la justicia ordinaria y otros diferentes para la justicia constitucional.<sup>33</sup>

Por tanto, considero que los órganos de control poco a poco deben ir fortaleciéndose como garantes del cumplimiento de los principios constitucionales en las responsabilidades encomendadas a sus funcionarios públicos. Este tipo de órganos son los que otorgan legitimidad al ejercicio gubernamental al prevenir las irregularidades, o bien, sancionarlas y proponer las modificaciones en los esquemas administrativos.

Por supuesto, la sola existencia de los órganos de control no legítima al régimen, es necesario que los órganos funcionen en forma autónoma, apartidista y técnica. Lo cual garantizaría el cumplimiento de los principios de la Constitución encomendado a los órganos gubernamentales y a los servidores públicos que los integran.

En conclusión, se afirma que en aquellos países, como el nuestro, donde sus decisiones políticas o principios fundamentales se encuentran contemplados dentro de su propio texto constitucional, dichas decisiones cuentan con una flexibilidad determinada, debido a que pueden adecuarse a los constantes cambios sociales, económicos y políticos, sin llegar a destruirlas ya que pueden sufrir una mutación constitucional.

Algunos aspectos a considerar para posibilitar el nuevo paradigma del control constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos son establecer:

- a) El nuevo paradigma del control, atendiendo a sus funciones; esto puede entenderse como la posibilidad de confrontar

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 255.

entre lo hecho y obligado a hacer, es decir, la búsqueda de concordancia entre dos elementos.

- b) Se entiende por control un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines.
- c) La función más relevante del control es garantizar el correcto cumplimiento de las obligaciones del aparato burocrático.
- d) La función de la sanción no corresponde propiamente al control, ya que el fin del control es evitar el abuso de facultades en el ejercicio del poder.
- e) Dado el papel capital que desempeña el término control en el concepto de Constitución, éste implica el significado del Estado constitucional.
- f) Una democracia de calidad es aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos.
- g) En el control jurídico puede considerarse que el derecho lo es todo, ya que regula el procedimiento y exige de manera inexorable la sanción cuando el resultado es adverso. Como control objetivo, la medida de su eficacia reside, justamente, en su escrupulosa juridicidad.
- h) El control constitucional hace referencia a los mecanismos de protección de la Constitución que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia Constitución.

## X. APORTACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS DE LA INVESTIGACIÓN

### *El replanteamiento del paradigma del control en la administración pública como elemento constitucional que garantice la responsabilidad de los servidores públicos*

Resulta necesario contar con mecanismos de control más eficientes que inhiban conductas perniciosas en la administración pública y se responsabilice a quien las comete, cierto es que esto no se dará de forma automática, ya que ni los mejores entramados constitucionales y legales aseguran el triunfo de las instituciones democráticas, ni el aprobar y decretar leyes garantiza su cumplimiento. Por ello, resulta indispensable revisar y reformular las reglas formales que rodean a las instituciones públicas, así como el grado de efectividad de los mecanismos y procedimientos en materia de responsabilidad y sus procesos al interior de éstas.

Más allá de lo que propone Luis Humberto Delgadillo, debemos procurar mayor cobertura de las responsabilidades públicas; el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos debe salir de la esfera del derecho público y buscar ámbitos más amplios que tengan como horizonte a la propia Constitución.

Por tanto, el desarrollo de la presente investigación, aparte del particular interés que representa, nos permite otear acerca de ¿cómo se encuentra normado el actual sistema de responsabilidades?, ¿cuál es su función?, ¿qué objetivos debe alcanzar?, además de conocer los antecedentes, funcionamiento y prospectiva a fin de replantear y proyectar el nuevo modelo de responsabilidades, atendiendo a su naturaleza no solamente disciplinaria, sino eminentemente constitucional, así como el establecimiento de un arquetipo, a través del cual se garantice a cabalidad el cumplimiento de las mismas, tomando como paradigma la Constitución.

## XI. EL REDISEÑO DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES QUE GARANTICE EL CUMPLIMIENTO DE LAS RESPONSABILIDADES PÚBLICAS

La finalidad es crear un nuevo paradigma o caracterización del nuevo modelo de responsabilidad de los servidores públicos, donde éstos, como responsables de cumplir la voluntad de la ciudadanía, vigilen que la Constitución como el bien jurídico tutelado se cumpla en sus principios y postulados cabalmente. Nadie sobre la Constitución, todos sujetos a ella.

Conforme a lo anterior, la primera problemática se presenta en cuanto a entender al Título IV de nuestra Constitución como el garante del cumplimiento de todos los postulados por quienes se desempeñan como servidores públicos. Es innegable que la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra en el Estado de derecho.<sup>34</sup> Por tanto, es menester entender que nuestro marco jurídico constitucional quedaría incompleto si no se concreta en las entidades federativas de nuestro país y se busca, o bien estandarizar jurídicamente el citado Título IV de la Constitución, así como entender sus alcances. En tercer lugar, es importante crear un paradigma de las responsabilidades mediante su contenido constitucional, y buscar con ello la limitación del poder a la soberanía de la Constitución, por tanto el Estado de derecho o Estado constitucional debe quedar sujeto a la ley. Así, el actual paradigma del sistema de responsabilidades debe dar paso al nuevo paradigma que privilegie sobre todo la supremacía de la ley, la soberanía de la ley. El Estado de derecho debe devenir en el gobierno de las leyes, y no en el gobierno de los hombres, donde todo quede enmarcado por la ley, por tanto la administración pública debe quedar sujeta a la norma y delimitar la capacidad de actuación de los servidores públicos.

Deviene así la propuesta de que los órganos del Estado actúen exclusivamente con arreglo a normas jurídicas que fijen el círculo de sus competencias, de este modo queda eliminada la

<sup>34</sup> Juárez Mejía, G. H., *op. cit.*, p. XIII.

voluntad arbitraria, el derecho de situación, las posibilidades de lesión de los derechos adquiridos.<sup>35</sup>

Mediante el rediseño se crea un mecanismo que garantice el cumplimiento de los fines constitucionales, y por ende permita alcanzar los objetivos encomendados al Estado por mandato de sus ciudadanos.

El desarrollo de la presente investigación busca oportunamente la integración de los contenidos que se desarrollan en cada capítulo de la tesis para así construir una teoría que dé sustento al desarrollo de la propuesta.

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. XVI-XVII.