

Aproximación teórica a la tipología de la responsabilidad constitucional

A constitutional approach to the typology of constitutional responsibility

Enrique Uribe Arzate

 <https://orcid.org/0000-0003-2381-232X>

Universidad Autónoma del Estado de México. México

Correo electrónico: vercingtx@hotmail.com

Diego Enrique Uribe Bustamante

 <https://orcid.org/0000-0001-9805-6923>

United Nations Office at Geneva. Suiza

Correo electrónico: deub@hotmail.com

Recepción: 3 de mayo de 2024 | **Aceptación:** 13 de noviembre de 2024

Publicación: 11 de diciembre de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2024.171.19112>

Resumen: La responsabilidad de los servidores públicos es un tema fundamental para el Estado constitucional; la doctrina y el derecho positivo identifican varios tipos de responsabilidad como son la administrativa, la civil, la penal y la política. Esta última que se tramita como juicio político, ha sido establecida para algunos servidores públicos de la mayor jerarquía, empero no está claro cuáles son las características especiales que determinan qué servidores públicos pueden ser sometidos a este juicio y tampoco cuál es la naturaleza de este mecanismo de control constitucional que concluye con la imposición de sanciones de naturaleza administrativa como son la destitución y la inhabilitación. Por eso creemos que es necesario convertir al juicio político en un juicio de responsabilidad constitucional e incluir las sanciones de naturaleza constitucional correspondientes a este tipo de transgresión que es diferente a la de orden administrativo.

Palabras clave: juicio político; responsabilidad política; Estado constitucional; destitución; inhabilitación.

Abstract: The responsibility of public servants is a fundamental issue for the constitutional State; doctrine and positive law identify several types of responsibility such as administrative, civil, criminal and political. The latter, which is processed as political trial, has been established for some public servants of the highest hierarchy, but it is not clear which are the special characteristics that determine which public servants may be subject to this trial, nor what is the nature of this mechanism of constitutional control that concludes with the imposition of sanctions of an administrative nature such as dismissal and disqualification. For this reason, we believe that it is necessary to convert the political trial into a trial of constitutional responsibility and to include the sanctions of a constitutional nature corresponding to this type of transgression, which is different from that of an administrative nature.

Keywords: political trial; political responsibility; constitutional state; dismissal; disqualification.

Sumario: I. Introducción. II. Lo político del juicio político. III. La tipología de la responsabilidad de los servidores públicos. IV. La responsabilidad política como responsabilidad constitucional y sus posibles efectos. V. Conclusiones. VI. Referencias.

I. Introducción

En el Estado constitucional, toda persona que ejerce empleo, cargo o comisión en la administración pública es responsable de sus actos. Esta afirmación determina la posibilidad de que, quien incurra en faltas, ya sea por exceso o defecto, debe ser sancionado. Desde luego, el tipo de sanción depende de la naturaleza de la violación cometida; por ello, la legislación establece sanciones de tipo administrativo, civil, penal y política.

Sobre las tres primeras materias, poco se puede agregar, pues el tipo de sanción es aquiescente con la naturaleza de la falta o delito cometido. Empero, la responsabilidad política encierra una gran complejidad, pues las sanciones que se establecen para este tipo de transgresiones son de naturaleza administrativa.

En este sentido, si el poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad (Weber, 2022, p. 183), nos interesa destacar que el poder estatal es una potestad jurídicamente regulada, y que todo servidor público debe responder por sus actos.

De acuerdo con esto, el logro del Estado como la organización humana más depurada y necesaria para la adecuada convivencia humano-social tiene una parte esencial en la configuración del poder público y en las formas de ejercicio de las diferentes atribuciones que corresponden a los diversos órganos estatales. Todo esto se encuentra determinado desde el axioma contenido en el principio de legalidad,¹ que es uno de los postulados centrales que sostienen la actuación de quienes encarnan a los órganos del Estado. De acuerdo con este principio, todo servidor público sabe —todos deberían saberlo— que su actuación tiene límites, y que siempre está en latencia la posibilidad de ser enjuiciado por el ejercicio indebido de sus atribuciones.

La fe puesta en la ley para evitar los abusos tiene larga data —al menos como alegato para el control del poder—, aunque no siempre las prescripciones nominales coinciden con la realidad.

Y es que nada mejor que un sistema legal para corregir las faltas de los cargos superiores y descubrir las maldades de los inferiores, para restablecer el orden, juzgar las infracciones, controlar a los prepotentes, impedir la delincuencia y homogeneizar la conducta y el pensamiento de los hombres. (Fei Zi, 2010, pp. 22-23)

Además de esta regla de actuación de los servidores públicos, que está delineada desde las prescripciones de las normas jurídicas generales, es decir, las normas de tipo legal ordinario, es importante señalar que existe otro *corpus* que igualmente establece límites y reglas a la actuación de los servidores públicos desde la parte superior del ordenamiento jurídico estatal, y contiene un criterio que desde ahora identificamos como “el principio de constitucionalidad”. Este principio es directriz, regla y límite a la actuación de todos y cada uno de los servidores públicos, con independencia de su jerarquía o ámbito donde se desempeñen (federal, estatal, municipal o de los órganos constitucionales autónomos).

Como podemos ver, la actuación de las personas que quieren y actúan en nombre del Estado debe atender el mandato constitucional y las prescrip-

¹ Este principio sostiene que los gobernados pueden hacer todo lo que la ley no les prohíbe; mientras que los gobernantes sólo pueden hacer lo que la ley expresamente les faculta.

ciones de las normas de tipo legal-ordinario. Lamentablemente, no siempre es así. Por esta razón, además de hablar de atribuciones y funciones de los servidores públicos, tenemos que aludir *a fortiori* a los mecanismos que, desde el orden normativo estatal, prevén los escenarios y procedimientos para hacer que esos actos ilegales y/o inconstitucionales dejen de ser aplicados y cesen en sus efectos jurídicos. Este es el tema propio del control de la constitucionalidad de actos y normas, el cual es un mecanismo que sirve para atajar los efectos de las normas inconstitucionales, incluso para declarar la inconstitucionalidad total de la norma y ordenar su inaplicación, y para identificar la inconstitucionalidad de los actos que contravienen a la *lex legum* y ordenar que cesen sus efectos.

Desde luego, el asunto técnico en este rubro parece tener un tratamiento adecuado que, evidentemente, se puede mejorar. Sin embargo, una cuestión que no está debidamente focalizada es la que atañe a la responsabilidad de los servidores públicos que crean y deciden la emisión de normas inconstitucionales, o que ordenan y/o ejecutan actos contrarios a la carta magna. La inconstitucionalidad que se determina desde las sentencias constitucionales, por lo general, identifica puntualmente las normas o los preceptos que de manera específica violentan la normativa constitucional; y lo mismo sucede en el caso de las resoluciones que deciden la inconstitucionalidad de un acto concreto.

Lamentablemente, el control de la constitucionalidad de actos y de normas no alcanza hasta ahora a incidir en la imposición de las sanciones que son procedentes en contra de quienes resultan responsables de alguna violación a la carta magna. Por lo que el estudio de esta parte resulta fundamental para la configuración plena de un Estado constitucional garante de los contenidos esenciales de la *lex legum*, donde un ejercicio del poder racional y mesurado tiene que ser una de las directrices de la conducta de todos los servidores públicos.

Más allá de la procedencia de los procesos de tipo penal o los juicios por responsabilidad administrativa, el control de la constitucionalidad y la vigencia del Estado constitucional tienen que contar con los mecanismos adecuados, viables y eficaces para la rendición de cuentas de los servidores públicos, a través de un tipo de responsabilidad —hasta ahora poco explora-

da— que se condensa en el llamado *juicio político*,² el cual, según nuestra óptica, es anacrónico e ineficaz.

Algunas preguntas iniciales que se ubican en el centro de la cuestión son estas: ¿Qué es el juicio político? ¿Por qué se llama así? ¿Sirve realmente para lo que se ha diseñado? ¿Acaso tiene un significado más relevante de lo que se alcanza a mirar desde la normativa constitucional? Este es el contenido del presente trabajo que, desde una perspectiva teórica que llamaremos el *constitucionalismo posgarantista*³ y desde una aproximación metodológica de tipo racional-metanORMATIVA,⁴ intenta ir más allá del discurso de las normas constitucionales para desentrañar el verdadero contenido del tipo de responsabilidad que yace soterrado en las imprácticas e ineficaces prescripciones de un juicio que puede ser todo, y que debe ser todo, menos político.

De acuerdo con el itinerario metodológico que aquí nos ocupará, tenemos que desentrañar el significado y posibilidades del llamado juicio político para poder establecer la pertinencia de su ubicación en el derecho positivo y en el ejercicio del poder público, donde su uso parece haber desnaturalizado el *telos* de este mecanismo de control constitucional. A partir de esto, llevaremos a cabo un análisis de la tipología, hasta ahora poco sistematizada, sobre la responsabilidad de los servidores públicos, para pasar después a un ejercicio heurístico encaminado a la identificación de la *responsabilidad constitucional* como un tipo nuevo para el control del poder, la garantía de los derechos humanos y, en general, para la defensa de la Constitución. Las conclusiones darán cuenta de la pertinencia y posibilidades de este tipo de responsabilidad que, por su inmediata conexión con los contenidos de la Constitución, tiene que ser lógicamente una responsabilidad de naturaleza constitucional.

² En el caso de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge este procedimiento en sus artículos 108, 109 y 110. De acuerdo con la exploración diacrónica que hemos realizado, no han sido más de tres casos en que el referido procedimiento se ha incoado y resuelto en contra de personajes “políticos”.

³ La voz que aquí acuñamos sirve para expresar que, más allá de las solas prescripciones de orden nominal, es imprescindible que las teorías estén engarzadas a verdaderos mecanismos útiles para convertir el *desiderátum* de las normas jurídicas en realidad.

⁴ El método racional metanORMATIVO que aquí introducimos discurre asentado en los fenómenos de la realidad que se manifiestan y prescriben desde las normas jurídicas; es un método riguroso que trasciende la redacción del texto para conectarla con la realidad.

II. Lo político del juicio político

Desde las aportaciones de autores clásicos, podemos recordar que la política es una de las tareas humanas de mayor relevancia dentro de toda comunidad. El mismo Aristóteles sostiene que es evidente que la ciudad es una de las cosas naturales, que el hombre es por naturaleza un animal social, y que el insocial por naturaleza y no por azar es, o un ser inferior, o un ser superior al hombre (1988, p. 50). La ciudad o *polis* —de donde deriva el vocablo que aquí nos ocupa— alude a un elemento sustancial, imbíbito en la naturaleza humana; el *zoon politikón*, identificado en el animal social, no puede ser otro que el ser humano inmerso en la vida gregaria.

En consonancia con esto, podemos argumentar que la política es vida humana-social, y que todo el quehacer político está definido por las actividades humanas que tienen como espacio de actuación las tareas del Estado (*la polis*) orientadas hacia el bien común de los habitantes. En un estadio más cercano a nosotros, la política no deja de ser tejida por la naturaleza humana y revelar la esencia misma de la comunidad que los seres humanos son capaces de estructurar. Vale decir que, de cara a esta función primigenia, la política es también la arena de la lucha por el poder.

Así, pues, al decir que tal o cual asunto es político, que un ministro o un funcionario son políticos y que también una determinación se encuentra condicionada políticamente, se quiere dar a entender, invariablemente, que la respuesta en torno al asunto en cuestión, las decisiones en el ámbito de actividades de dicho funcionario, así como las condiciones de tal determinación, están sujetas directamente, en lo que concierne a la distribución, el mantenimiento o la transferencia del poder. (Weber, 2013, pp. 8-9)

Ergo, la política —como acción humana orientada a la obtención y ejercicio del poder público— incide en las múltiples manifestaciones y momentos⁵ de la vida de los seres humanos. Por ello, la concepción que direcciona el presente análisis toma la sustancia y proceso de la política para advertir dos ex-

⁵ Podemos referir aquí los trabajos de Foucault (1992), Agamben (1998) y Arendt (1996), que tocan los fundamentos de la política desde la esencia humana.

presiones sustanciales. Por un lado, la política como posibilidad —e incluso como necesidad— en la vida humano-social, porque nadie puede sustraerse a esta condición inmanente a la naturaleza humana; por otra parte, la política como acción para la obtención del poder, y, en una fase concomitante, la política como ejercicio del poder institucionalizado. Es en esta tercera proyección donde situamos nuestro análisis, pues nos interesa la política como quehacer consustancial a la actividad del Estado.

Aquí se trata de advertir que, el único poder viable y defendible, es el poder legal y, sobre todo, constitucionalmente reconocido; el poder público delineado en el texto jurídico de la mayor jerarquía en el Estado. Se trata, en suma, del poder entendido como la capacidad formal de actuación de los órganos del Estado con sus posibilidades y límites. De este modo, podemos afirmar que, en congruencia con el diseño del Estado constitucional, la responsabilidad de los servidores públicos es una de las tareas prioritarias que la estructura jurídico-política debe atender con prestancia y efectividad.

Esta posibilidad de configurar algún tipo de responsabilidad a los servidores públicos, parte de la función esencial que es el control del poder. Se prueba así que el control es inherente al ejercicio del poder; toda manifestación de poder es objeto de una posibilidad de control. Si hubiera un órgano del Estado que no estuviera sujeto a control, se estaría ante el caso de un poder absolutista. (Valadés, 1998, p. 24)

Esta necesidad de control sobre quienes ejercen el poder nos lleva al llamado juicio político, donde advertimos algunas insuficiencias normativas, pero también algunas inconsistencias de orden epistemológico y conceptual. Para efecto del presente estudio vamos a abordar el tema aquí propuesto en tres grandes dimensiones:

- 1) En lo relativo a la cuestión de orden teórico-conceptual.
- 2) En lo concerniente al estado de la cuestión de tipo positivo, tal como hoy se encuentra consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los ordenamientos de otros países con los que podemos realizar un ejercicio de comparación.

- 3) En una serie de planteamientos que tienen como propósito dar mayor luz y congruencia al tratamiento normativo y conceptual, y evidentemente a la práctica que nosotros pretendemos sea viable y eficaz para tener un control adecuado sobre quienes ejercen las potestades del Estado.

En este orden de ideas, comenzamos por destacar que la voz *juicio político* tiene esta referencia inmediata a la actuación de quienes intervienen en los órganos de dirección dentro del Estado para la toma de decisiones en la conducción de la cosa pública. Al respecto, dice Huerta (2010, p. 173) que el control político, que significa poder exigir responsabilidad política, existe cuando la Constitución atribuye funciones a distintos órganos y permite dar cuenta a otro del cumplimiento de la función que le han asignado.

Según nuestro entender, el juicio político alude a los procesos de responsabilidad que se pueden entablar en contra de un cierto tipo de servidores públicos. Por esta razón, en primer término, tenemos que identificar quiénes son “servidores públicos” de acuerdo con la doctrina y el derecho positivo; después, debemos señalar quiénes de los servidores públicos pueden ser sujetos a juicio político.

Del concepto amplio de órgano del Estado se desprende un concepto más estricto, el cual comprende las funciones de ciertos hombres que realizan en mayor grado e intensidad que otros, funciones estatales, a las que se concede particular importancia. Del concepto general de órgano del Estado se desprende el de empleado o «funcionario público». (Kelsen, 1979, p. 352)

Ahora bien, con base en el artículo 108 de la Constitución mexicana,⁶ podemos desglosar a los servidores públicos de la siguiente manera:

⁶ Que textualmente señala: “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

- a) Los representantes de elección popular.
- b) Los miembros del Poder Judicial de la Federación.
- c) Los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión.
- d) Los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal.
- e) Los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía.

En el ámbito de las entidades federativas, la Constitución se refiere a estos servidores públicos:

- a) Los ejecutivos de las entidades federativas.
- b) Los diputados a las legislaturas locales.
- c) Los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales.
- d) Los integrantes de los ayuntamientos y alcaldías.
- e) Los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales otorgue autonomía.
- f) Los demás servidores públicos locales.

Al final del párrafo tercero del numeral en cita, se dice que estos servidores públicos locales “serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales”.⁷

⁷ El artículo 110, párrafo segundo, de la Constitución establece que “Las personas titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas, Diputadas y Diputados locales, Magistradas y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, las personas integrantes de los Tribunales de Disciplina Judicial y órganos de administración de las Judicaturas Locales, así como las personas integrantes de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero

Como podemos ver, hay un concepto genérico de servidor público; y después tenemos las especies o tipos de servidor público. Esta puntuación es pertinente puesto que, en lo que aquí tratamos, no todos los servidores públicos (género) pueden ser sujetos del juicio político. De acuerdo con el artículo 110, párrafo primero, de la Constitución, solamente pueden ser sujetos de este juicio los siguientes servidores públicos:

- a) Los senadores y diputados al Congreso de la Unión.
- b) Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- c) Los consejeros de la Judicatura Federal.
- d) Los secretarios de Despacho.
- e) El fiscal general de la República.
- f) Los magistrados de Circuito y jueces de Distrito.
- g) El consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.
- h) Los magistrados del Tribunal Electoral.
- i) Los integrantes de los órganos constitucionales autónomos.
- j) Los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.⁸

En el ámbito de las entidades federativas, pueden ser sujetos a juicio político los siguientes servidores públicos:

en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda”.

⁸ Artículo 110, párrafo primero, dispone que “Podrán ser sujetos de juicio político las senadoras y los senadores y las diputadas y los diputados al Congreso de la Unión, las ministras y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Magistradas y los Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, las personas integrantes del Pleno del órgano de administración judicial, las personas titulares de las Secretarías de Despacho, la o el Fiscal General de la República, las magistradas y los magistrados de Circuito y las juezas y los jueces de Distrito, la consejera o consejero Presidente, las consejerías electorales y la o el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, las magistradas y los magistrados del Tribunal Electoral, las y los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, las y los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

- a) Los ejecutivos de las entidades federativas.
- b) Diputados locales.
- c) Magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales.
- d) Los miembros de los organismos a los que las constituciones locales otorgan autonomía.

Al final, este párrafo segundo del artículo 110 acota que

sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.⁹

Resulta de gran interés rescatar lo prescrito en el párrafo segundo del artículo 108, que establece que “durante el tiempo de su encargo, el Presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana”. Esta prescripción puntual sobre el servidor público titular del Poder Ejecutivo es de gran relevancia porque prevé —al menos desde la norma— que es posible enjuiciar al Presidente de la República.

De este modo, podemos confirmar que el concepto genérico de servidor público incluye a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión y en la administración pública federal; además, de los servidores públicos locales, por supuesto. Aunque existen diversos conceptos de *funcionario* y en cada país se pueden expresar de diferente manera, nos servimos de la siguiente definición contenida en una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala: “Por funcionario público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función públ

⁹ Reiteramos la lectura del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ca, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene el carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad".¹⁰

De acuerdo con esto, podemos aproximarnos al concepto de funcionario considerando que, a diferencia de cualquier otro servidor público, se trata de quienes tienen a su cargo tareas con ejercicio de autoridad. Desde nuestro enfoque, incluso podemos agregar que se trata de aquellos servidores públicos que tiene capacidad de decisión, y, de este modo, conectamos el concepto de funcionario con las tareas de dirección que son la médula del quehacer político.

Donde el Estado se hace más visible es en el aparato estatal. Por eso es frecuente equipararlo con tal aparato estatal, representándolo como la pirámide del poder. En su vértice se encuentra la dirección del Estado (Parlamento, Jefatura del Estado y Gobierno). Es allí donde se toman las decisiones políticas fundamentales (generalmente en forma de leyes). El cuerpo de la pirámide se compone de los órganos administrativos, que ejecutan las decisiones políticas fundamentales, y de los tribunales, que deciden sobre la observancia de la ley. El poder del aparato estatal se extiende a un determinado territorio y a su población. Esta última aparece en el modelo como mero objeto del poder estatal. (Stein, 1973, p. 3)

Desde luego, la nota distintiva de este tipo especial de servidores públicos se gesta, a nuestro parecer, a partir de estos criterios:

- a) Son servidores públicos con autoridad.
- b) Realizan tareas de dirección.
- c) Sus decisiones son de naturaleza política.

Además de esto, es importante señalar que la distinción entre funcionarios y cualquier otro tipo de servidores públicos tiene un impacto decisivo en las responsabilidades que se pueden exigir a unos y otros. Y de igual forma

¹⁰ Amparo penal en revisión 2682/26. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 7/12/1926. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/282846>

ocurre con respecto al tipo de sanciones —de diferente naturaleza y grado— que puede imponerse a cada cual de manera diferenciada —por ejemplo, sanciones administrativas a los servidores públicos que no atienden con diligencia y eficacia sus obligaciones; sanciones “políticas” a los funcionarios que no cumplen sus funciones—.

En principio, sí podemos decir que la falta administrativa supone el incumplimiento (por parte del empleado o del funcionario responsable) de las obligaciones inherentes al cargo que le ha sido conferido. Estas sanciones se aplican entonces por el superior jerárquico inmediato del funcionario o empleado responsable. El procedimiento por seguir es también un procedimiento de carácter administrativo, en el cual se respeta al responsable la garantía de audiencia para que pueda defenderse, y además, su responsabilidad se califica por un jurado o cuerpo colegiado integrado en forma mixta. (Castro, 2018, p. 189)

Así, podemos advertir que hay una diferencia entre los servidores públicos en general y los altos funcionarios públicos, los cuales parecen identificarse en un apartado especial que define precisamente a aquellas personas que desempeñan cargos de mayor responsabilidad. Desde luego, más allá de la voz “servidor público”, o de cualquier otra expresión que se pueda ocupar en la administración pública, tenemos que escudriñar en las características especiales que pueden dar una respuesta puntual a la procedibilidad del juicio político.

III. La tipología de responsabilidad de los servidores públicos

En este orden de ideas, destacamos que la responsabilidad administrativa deriva del incumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo que le ha sido conferido al servidor público *lato sensu*. En un ejercicio de congruencia, diremos que la responsabilidad de tipo administrativo se hace exigible por actos positivos o negativos que se materializan en un ejercicio pobre o excesivo (siempre ilegal y hasta inconstitucional) del empleo, cargo o comisión asignando a un servidor público.

Hay principios generales que funcionan como reserva última para condenar resultados extremos obtenidos por al (*sic*) Administración, como el principio de la iniquidad manifiesta, o el de la irracionalidad, o el de la buena fe, o el de la proporcionalidad de los medios a los fines, o el de la naturaleza de las cosas, etcétera. Otros principios se revelan como límites directos más inmediatos y operantes, como el fundamental principio de igualdad, *cornerstone of administrative justice*, y en general, todos los derivados de las decisiones políticas fundamentales (en el sentido de Carl Schmitt) y de los derechos y libertades fundamentales de las personas y las instituciones, puesto que es evidente que la Administración no puede, en nombre de sus facultades discrecionales, violar principios constitucionalmente consagrados como base entera de la organización comunitaria y del orden jurídico. (García de Enterría, 2004, pp. 56-59)

Ergo, es claro que la responsabilidad administrativa se gesta a partir de las carencias o excesos que los servidores públicos cometan en las tareas de tipo administrativo que tienen a su cargo; y, lógicamente, las sanciones son de similar naturaleza. Lo anterior no obsta para señalar que el ejercicio de la función pública puede derivar en responsabilidad penal o civil, según sea el tipo de acto que configure la irregularidad normativa. Esto es, en el marco de las obligaciones de los servidores públicos, el apartamiento de la regularidad normativa puede generar diversos tipos de responsabilidad que, en consecuencia, traen aparejadas sanciones de naturaleza distinta.

No sobra señalar que la tipología de la responsabilidad también alude a la forma en que el servidor público llega a ejercer el empleo, cargo o comisión. De entrada, parecería que sólo aquellos que son electos mediante el sufragio pueden ser sujetos del juicio político. Empero, este tipo de responsabilidad también es exigible a ministros de la Corte, magistrados y a algunos otros servidores públicos que no son electos por voto popular. De este modo, podemos señalar que el criterio del sufragio como mecanismo de elección de estos servidores públicos no es suficiente para establecer la calidad de los funcionarios que pueden ser sujetos a juicio político.

De acuerdo con esto, un criterio adicional para definir quiénes pueden ser sujetos a juicio político es el de la gran responsabilidad o, en todo caso, el nivel jerárquico que los referidos servidores públicos ocupan entre la estructura del Estado. Con esto queremos decir que ocupar uno de los cargos

de mayor jerarquía, dentro de la estructura administrativa del Estado, puede ser una de las razones que indican la procedibilidad del juicio político. A mayor abundamiento, no todos los servidores públicos pueden ser sometidos a este tipo de mecanismos de control, pues el grueso de la burocracia y el aparato técnico que sirve de soporte a quienes tienen funciones de dirección no es susceptible de ser sometido a juicio político.

In this context, Weber stressed the dependency of politicians on bureaucrats because of two types of knowledge: *Fachwissen* (which is a bureaucrat's superior professional expertise) and *Dienstwissen* (which is their procedural and institutional knowledge of the functioning of public administration). From this perspective, administrations become powerful for their own sake, eventually creating the 'iron cage' of modern bureaucracies. This understanding has been taken up by modern economic principal-agency theories. Here, too, the principals — the politicians — have great problems controlling what their agents — the bureaucracies — are doing, so the relationship becomes one of permanent distrust and power and blame games. (Werner y Veit, 2021, p. 146)¹¹

Una vez que hemos identificado dos de las vías por las cuales puede configurarse el tipo especial de funcionario o de servidor público que está sujeto a esta clase de responsabilidad, podemos ahora dirigirnos hacia las consideraciones de orden epistemológico que nos parecen fundamentales para poder comprender a qué se refiere el juicio político. La respuesta que buscamos no se encuentra evidentemente en el "nivel" del funcionario o en el nivel del servidor público en determinada estructura de los órganos del Estado, porque, a nuestro parecer, tan relevante es una función pública en cualquiera de los ámbitos de poder y responsabilidad municipal, estatal o federal o in-

¹¹ Esta es nuestra traducción: "En este contexto, Weber destacó la dependencia de los políticos de los burócratas debido a dos tipos de conocimiento: *Fachwissen* (que es la experiencia profesional superior de un burócrata) y *Dienstwissen* (que es su conocimiento procesal e institucional del funcionamiento de la administración pública). Desde esta perspectiva, las administraciones se vuelven poderosas por sí mismas y acaban creando la "jaula de hierro" de las burocracias modernas. Esta concepción ha sido retomada por las modernas teorías económicas de principal-agencia. Aquí también los principales —los políticos— tienen grandes problemas para controlar lo que hacen sus agentes —las burocracias—, por lo que la relación se convierte en una relación de desconfianza permanente y juegos de poder y culpas".

cluso en los órganos constitucionales autónomos —*v. gr.*, una función pública modesta en algún ayuntamiento, en alguna alcaldía, en alguna dirección de las muchas que tiene la administración pública— como lo es la función del presidente de la República.

Así, podemos decir que solamente un tipo especial de servidor público —identificado por la Constitución— puede ser sujeto a este tipo de responsabilidad que es el juicio político. Ahora bien, es evidente que la identificación de este grupo especial de servidores públicos no es suficiente para poder determinar que, por el hecho de desempeñarse en un cargo de alto nivel dentro de la estructura político-administrativa del Estado, esos servidores públicos tengan que ser sujetos a este juicio político.

Por lo anterior, podemos comenzar con algunas conclusiones adelantadas en las que identificamos lo político del juicio político en el cargo o en la naturaleza del cargo que desempeñan ciertos servidores públicos dentro de la estructura político-administrativa del Estado. En este orden de ideas, lo político del juicio político no está determinado tanto por el método de elección o designación del servidor público, sino por el rango o nivel de responsabilidad que la propia Constitución identifica en estos altos cargos de los funcionarios o servidores públicos. Se trata de cargos que de manera natural recaen en las titularidades de las secretarías de Estado, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Congreso de la Unión; ámbitos donde se ubican los funcionarios de los tres órganos del Estado y también los funcionarios titulares de los Órganos Constitucionales Autónomos.

Como podemos advertir, en la zona de lo político de este juicio especial llamado juicio político está el tipo de órgano, la naturaleza de la tarea desempeñada y, desde luego, la identificación de esa función de tal relevancia en la parte más alta de la estructura político-administrativa del Estado. Nos parece que con estos criterios podemos comenzar identificando lo político del juicio político, no tanto en las personas y tampoco en la forma de elección de los servidores públicos, sino en la naturaleza y la relevancia que implica cada una de las tareas en las funciones primarias de los órganos del Estado. El siguiente cuadro intenta mostrar lo que aquí decimos.

Cuadro 1

FUNCIÓN PÚBLICA			
<i>Tipo de órgano</i>	<i>Naturaleza de las tareas</i>	<i>Tipo de responsabilidad</i>	<i>Naturaleza de la sanción</i>
Ejecutivo	Política/De Dirección	Política	Administrativa
Ejecutivo	Administrativa	Administrativa	Administrativas
Ejecutivo	Administrativa	Civil	Civiles
Ejecutivo	Administrativa	Penal	Penales
Legislativo	Política/De Dirección	Política	Administrativa
Legislativo	Administrativa	Administrativa	Administrativas
Legislativo	Administrativa	Civil	Civiles
Legislativo	Administrativa	Penal	Penales
Judicial	Política/De Dirección	Política	Administrativa
Judicial	Administrativa	Administrativa	Administrativas
Judicial	Administrativa	Civil	Civiles
Judicial	Administrativa	Penal	Penales
Órganos Constitucionales Autónomos	Política/De Dirección	Política	Administrativa
Órganos Constitucionales Autónomos	Administrativa	Administrativa	Administrativas
Órganos Constitucionales Autónomos	Administrativa	Civil	Civiles
Órganos Constitucionales Autónomos	Administrativa	Penal	Penales

FUENTE: elaboración propia.

Ahora bien, cabe decir que las tareas encargadas a los servidores públicos titulares de estas áreas constituyen las funciones primarias del Estado; y que el ejercicio indebido de las atribuciones de estos órganos, por lo tanto, impacta negativamente en las personas y trasciende en el tiempo hasta exceder incluso la duración del encargo de quien incurre en estos actos. Por ello,

lo político del juicio político reside en la alteza del encargo y de las tareas inmanentes a cada función primaria del Estado, y en la trascendencia de los efectos de las conductas irregulares en las personas y el tiempo.

Desde luego, otro criterio adicional que ayuda a la identificación del juicio político —en su expresión técnica más depurada que es la responsabilidad constitucional— está en la trascendencia y alcances del daño causado. En este orden de ideas, es evidente que el abuso de poder en los espacios más modestos de la administración pública, será siempre reprochable y debe ser sancionado; pero la proyección del abuso de poder en los órganos primarios del Estado alcanza una dimensión mayúscula por el monto de los recursos públicos desviados o dilapidados, por el mayor número de personas afectadas y la mayor extensión temporal de los efectos del daño causado.

Desde esta aproximación epistemológica, podemos aseverar que hay dos vías para la identificación de la responsabilidad constitucional: Una, inmediata, a partir de la constatación de estos elementos ya referidos:

- El monto de los recursos públicos desviados o dilapidados.
- El mayor número de personas afectadas.
- El mayor tiempo de los efectos del daño causado.

La segunda, que desde nuestra perspectiva representa una visión teórica más completa aunque también de mayores riesgos para la gobernabilidad, está en la identificación de la transgresión de cualquier numeral o contenido de la Constitución. Esto es, que con independencia del “nivel” del servidor público responsable, la responsabilidad constitucional se configura con la confirmación de cualquier violación al texto de la *lex fundamentalis*.

¿Cuál de los dos mecanismos es el adecuado? Las líneas que siguen nos ayudarán a definir esta importante cuestión. Para puntualizar sobre el tipo de responsabilidad, y las sanciones correspondientes en el ejercicio del poder público, es menester dejar claro que no todas las personas que ejercen empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado pueden ser sujetos del mismo tipo de responsabilidad; y esto se relaciona de manera directa con el tipo de servidor público a quien se pueda imputar alguna conducta que deba ser investigada y, en su caso, sancionada.

Para tal fin es útil recordar, con Dabin (2003, p. 70), que la función de administrar no es la función de gobernar. Porque la administración se refiere a interés, es decir, a *cosas*; mientras que el gobierno se refiere a *hombres*, es decir, al espíritu. Esto nos acerca a la idea de que quien administra cosas o bienes debe ser responsable del uso indebido de ese patrimonio de la colectividad. Quien toma decisiones sobre las personas debe asumir una responsabilidad distinta. En uno y otro caso, el tipo de responsabilidad permite, además, hacer un ejercicio de gradación para determinar qué tipo de sanción debe imponerse a quien violenta el orden jurídico —bien sea el orden legal ordinario o el orden constitucional—.

Una forma especial de la responsabilidad es la responsabilidad ministerial. Ciertos órganos supremos de la administración, en particular, los ministros afectos a una rama de la misma, y los jefes de los Estados republicanos y ciertos órganos equivalentes a ellos, deben hacer efectiva ante el parlamento la responsabilidad de su gestión... Las sanciones más importantes son: pérdida del cargo y de los derechos políticos. Eventualmente puede añadirse a la pena la obligación de reparar daños y perjuicios. (Kelsen, 1979, p. 371)

Así, por ejemplo, el uso indebido de los bienes del Estado (una violación del orden legal ordinario) puede ser sancionado —a partir de la determinación del abuso o el daño causado— con la suspensión y hasta la destitución o inhabilitación del servidor público. Un asunto de mayor envergadura, materializado en una decisión política y no meramente administrativa —*v. gr.* la cuestionada decisión de encargar a los militares el desempeño de tareas de orden civil como la seguridad pública¹² (violación de orden constitucional)—, debería traer aparejadas sanciones —hasta ahora inexistentes¹³— de orden constitucional.

¹² Fue en 2007 cuando Felipe Calderón tomó la decisión de encargar a los militares las tareas de seguridad pública (Aranda, 2008).

¹³ Evidentemente, la destitución e inhabilitación a que se refiere la Constitución cuando regula el juicio político no son sanciones de naturaleza constitucional.

A partir de la consideración sobre las personas y los bienes como objeto de las decisiones de quienes gobiernan, podemos ensayar una tipología de la responsabilidad *ex lege lata* como sigue:

Cuadro 2

<i>Sobre quien recae la decisión</i>	<i>Tipo de norma violada</i>	<i>Tipo de responsabilidad</i>	<i>Tipo de sanción</i>
Sobre Personas	Constitucional	Política/ Constitucional	¿???? No existen
Sobre personas	Ley ordinaria	Administrativa Civil Penal	Administrativa Civil Penal
Sobre bienes	Constitucional	Política/ Constitucional	¿???? No existen
Sobre bienes	Ley ordinaria	Administrativa Civil Penal	Administrativa Civil Penal

Fuente: elaboración propia.

Una tipología que se puede establecer respecto a la responsabilidad de los servidores públicos es la siguiente: responsabilidad administrativa, responsabilidad penal, responsabilidad civil¹⁴ —que por lo general procede en los casos donde las autoridades deben atender sus compromisos como particulares— y responsabilidad política, que es la que nos ocupa en el presente estudio.

Cada uno de estos tipos de responsabilidad de los servidores públicos corresponde a diferentes ámbitos de su desempeño. Podríamos incluso mencionar una responsabilidad de tipo laboral, cuando los actos de los servido-

¹⁴ De acuerdo con Müller (2012): “La responsabilidad civil directa del servidor, deriva de la afectación al patrimonio público, independientemente de que éste se haya cometido a través de una conducta ilícita o por un acto de negligencia e inclusive por daño moral; por consecuencia, la responsabilidad es inmediata frente al Estado en cuanto que es éste el sujeto pasivo del daño causado” (pp. 165-185).

res públicos desembocan en la obligación de restituir o indemnizar a una determinada persona o a agrupaciones sindicales. Por lo general, estos casos se gestan respecto a las personas que colaboran con ellos, casi siempre en condición de subalternos; aunque en estos supuestos, la responsabilidad se atribuye al Estado, porque el servidor público está decidiendo y ejerciendo un encargo público por parte del Estado.

Tampoco es descabellado establecer este tipo de responsabilidad laboral para ciertos casos en los que, la conducta del servidor público, es la causa que genera la violación a los derechos laborales de otro servidor público. Aunque en principio la responsabilidad es atribuible al órgano estatal donde labora el servidor público, con base en el concepto de responsabilidad patrimonial del Estado, no olvidemos que hay casos en los que el servidor público debe afrontar la referida responsabilidad e incluso asumir desde su patrimonio la indemnización y el pago de daños causados por su mal desempeño.¹⁵

De acuerdo con lo que aquí estamos indicando, la responsabilidad penal atiende a este ámbito relativo a la comisión de ilícitos que deben ser sancionados cuando el servidor público incurre en alguno de ellos (*v. gr.* la concusión y el enriquecimiento ilícito, que son ejemplos de algunas conductas típicas que aquí se pueden sancionar a través de la responsabilidad de tipo penal).

Por su parte, la responsabilidad de tipo administrativo tiene una vinculación inmediata con la forma en que el servidor público ejerce el cargo para el cual ha sido designado. En este caso, el ejercicio indebido de las atribuciones, incluso omisiones, que le han sido asignadas puede propiciar alguna responsabilidad de esta naturaleza. Como sabemos, las sanciones que se pueden imponer por responsabilidad administrativa van desde la amonestación hasta la prohibición de ejercer cargos públicos por determinado tiempo —

¹⁵ Véase al respecto lo que dispone el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que a la letra señala: “El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique”.

hasta veinte años en casos graves, según lo prevén las leyes aplicables de la materia—.¹⁶

De acuerdo con esto, las responsabilidades de tipo penal, civil, administrativo e incluso las de orden laboral son responsabilidades diferentes a la que se puede establecer bajo el concepto de responsabilidad constitucional, que hasta el día de hoy se desahoga a través del juicio político. Como lo político del juicio político —según lo hemos venido diciendo— está determinado por el tipo de encargo público que se le ha asignado a una determinada persona, nosotros establecemos que ese tipo de responsabilidad política no alcanza a cubrir las exigencias de la responsabilidad constitucional, cuya configuración nos parece indispensable para el tratamiento adecuado de las cuestiones aquí indicadas.

Dejando de lado toda la demás tipología de la responsabilidad ya referida, ahora nos enfocamos solamente a la responsabilidad de tipo administrativo, para contrastarla con la responsabilidad política, a partir de lo que prescribe el derecho positivo, y para lo cual seguimos tomando como referente el orden jurídico mexicano. De acuerdo con las normas aplicables a la materia, la responsabilidad de tipo administrativo acarrea la imposición de sanciones de naturaleza administrativa igualmente; entre ellas podemos mencionar la amonestación, suspensión, destitución y, en el caso más grave, inhabilitación para ejercer cualquier cargo o comisión dentro de la administración pública durante determinado tiempo.

En el caso de la responsabilidad política nos llama la atención que el tratamiento que realiza la Constitución mexicana indica que el desenlace del juicio político, a través de la intervención del Senado, que se erige como *jurado de sentencia*, es la destitución y la inhabilitación.¹⁷ Como podemos ver, se trata de dos sanciones de naturaleza administrativa que, según nuestro enfoque, difícilmente pueden corresponder a una sanción de naturaleza política. Esto

¹⁶ La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, determina en su artículo 13, hasta 20 años de inhabilitación; la misma sanción está prevista en el artículo 82 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

¹⁷ Artículo 110. [...] Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público [...] <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/110.pdf>

quiere decir que el juicio político —que según nuestra perspectiva se debe comprender y tratar como un juicio de naturaleza constitucional y de responsabilidad constitucional— no tiene a su alcance las sanciones constitucionales, es decir, “las sanciones políticas”, que ameritan ser impuestas al servidor público que ha incurrido en una responsabilidad de tal gravedad.

En este orden de ideas, además de indicar que lo político del juicio político es la naturaleza del encargo, es oportuno indicar que las sanciones que corresponden al juicio político son sanciones de corte administrativo, y que, en consecuencia, no corresponden en su naturaleza y alcances a una responsabilidad de la magnitud que ahora estamos identificando en la responsabilidad constitucional.

A través de un ejercicio de búsqueda en la historia, el método diacrónico nos permite identificar algunos mecanismos que se ocupaban en la Antigüedad para sancionar políticamente a quienes incurrián en graves faltas contra la ciudad y contra el orden político constitucional de la *polis*; se trata del ostracismo y de la atimia. Así, al ver que la ciudad muchas veces tenía discordias civiles y que algunos ciudadanos por indiferencia se contentaban con el mero azar, se promulgó una ley especial contra éstos: “el que, estando dividida la ciudad, no tome las armas ni con unos ni con otros, quede condenado a la atimia y deje de tener parte en la ciudad” (Aristóteles, 2008, p. 71).

El primer mecanismo citado, el ostracismo, se refiere a aquellos casos en los que alguna persona era expulsada de la ciudad por su conducta inapropiada, y mediante el cual se le despojaba de su investidura y se le declaraba persona *non grata* para la ciudad. En cambio, la atimia involucra —en nuestra opinión— una sanción mucho más grave, porque declara a las personas una especie de personalidad carente de derechos. En efecto, la declaración de *átimos* implicaba que la persona sancionada no podía participar en los asuntos de la ciudad, lo que equivalía a declarar o establecer la condición de “la nada jurídica” en términos de la composición de la personalidad. Es una sanción que nos parece grave y apenas equivalente en este caso a la gravedad del acto que se había cometido en contra de la ciudad o en contra de la comunidad.

En este orden de ideas, al establecer en este estudio la necesidad de correspondencia y congruencia entre el tipo de responsabilidad y la naturaleza de la sanción, que debe ser idéntica o aquiescente a la gravedad de la conduc-

ta lesiva, consideramos que el juicio político —identificado a partir de ahora como el juicio de responsabilidad constitucional— necesita de algunas otras herramientas de orden constitucional que permitan imponer sanciones equivalentes —en su naturaleza y alcances— a la responsabilidad constitucional; y no dejarlo, como hasta ahora, con sanciones administrativas para una responsabilidad de *natura* constitucional. Esto nos demuestra que el orden jurídico mexicano contiene una incongruencia muy clara; que además propicia la inoperancia y la poca eficacia del juicio político, porque un juicio de naturaleza constitucional desemboca en la imposición de sanciones administrativas —destitución e inhabilitación— que corresponden, por su naturaleza, a la responsabilidad administrativa, pero que no son aquiescentes con la responsabilidad de tipo constitucional.

El juicio político implica, pues, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político —como necesariamente es el Congreso— la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida, función esta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política. (Orozco, 1994, p. 513)

Ahora bien, como dice Fernández (2010),

Es importante no perder de vista que el juicio político debe desarrollarse con sujeción a un procedimiento específico que sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después y se divide en dos etapas, la primera a cargo de la Cámara de Diputados y la segunda encomendada al Senado. (p. 339)

Según nuestra perspectiva, el juicio político ni siquiera es viable. Históricamente se le ha utilizado más como un medio de presión política, incluso para perseguir adversarios, que como un mecanismo para solventar constitucionalmente la responsabilidad respectiva. Al respecto, considérese *v. gr.* el proceso político o causa de Estado seguido contra del exdiputado de las

Cortes de Cádiz, por la Provincia de Coahuila de la Nueva España, don Miguel Ramos Arizpe (Martínez, 1987, p. 9).

En Estados Unidos:

Podemos señalar dos ejemplos: el de Andrew Johnson en 1867, que fue absuelto por un voto, y el de Richard Nixon en 1974 (cuyo procedimiento no se inició formalmente, pero determinó la renuncia del titular del Ejecutivo). En Latinoamérica, como es comprensible, el juicio político ha sido empleado de manera esporádica, y sólo en años recientes hemos visto los ejemplos de los presidentes de Brasil Fernando Collor de Mello, y de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, los que fueron destituidos y el segundo procesado penalmente. (Fix Zamudio, 1994, p. 26)

Tanto el juicio político como el *impeachment* anglosajón evidencian su enfoque eminentemente orientado hacia la destitución y, en su caso, el enjuiciamiento penal; pero, según nuestra opinión, no alcanzan a traducirse en un mecanismo de responsabilidad constitucional.¹⁸

Since the Constitution's adoption, the House of Representatives had only impeached nineteen people. Of those nineteen officials, the Senate convicted only eight, acquitted six, dismissed two impeachments for reasons non directly related to the innocence or guilt of the impeached officials, and never proceeded against three others who had resigned prior to the beginning of their impeachment trials (Gerhardt, 2000, p. 23)¹⁹

Como podemos advertir, los mecanismos de responsabilidad política tienen efectos ciertamente limitados.

¹⁸ Al respecto, vale citar los estudios ya clásicos de Carpizo (1994) y Fix-Zamudio (1992), quienes se han referido al juicio político tanto en su evolución histórica como en el tratamiento que actualmente prevé la Constitución mexicana.

¹⁹ Nuestra traducción es la siguiente: “Desde la adopción de la Constitución, la Cámara de Representantes sólo ha procesado a diecinueve personas. De esos diecinueve funcionarios, el Senado sólo condenó a ocho, absolvió a seis, desestimó dos acusaciones por razones no directamente relacionadas con la inocencia o culpabilidad de los funcionarios acusados, y nunca procedió contra otros tres que habían dimitido antes del inicio de sus juicios políticos”.

IV. La responsabilidad política como responsabilidad constitucional y sus posibles efectos

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, la tipología de las responsabilidades que se pueden imputar a los servidores públicos es básicamente la siguiente:

- Responsabilidad administrativa.
- Responsabilidad civil.
- Responsabilidad penal.
- Responsabilidad política.

Todas estas tienen una relación directa con el ejercicio de la potestad del Estado, y se pueden identificar y graduar según el nivel de participación del servidor público en las actividades que generan una responsabilidad concreta.

Ahora bien, para comprender el alcance de la responsabilidad constitucional es pertinente analizar los elementos que enunciamos previamente y que —según nuestra perspectiva— configuran un tipo de responsabilidad diferente a las del orden civil, penal, administrativo y la política (esta última vaga e imprecisa).

Así las cosas, desde un ejercicio de *lege ferenda*, podemos señalar algunos elementos que, en nuestra opinión, definen a la responsabilidad constitucional, la cual a partir de ahora tendrá que formar parte del léxico jurídico encaminado a garantizar la buena marcha del ejercicio del poder público y el respeto a los derechos de los habitantes en el marco de un Estado constitucional evidentemente democrático.

En primer término, debemos destacar la relación de tres elementos, *sujeto*, *acto* y *norma*, para definir qué es una responsabilidad constitucional; en segundo lugar, es preciso determinar, como cuarto elemento, los efectos de la decisión política (porque no puede ser de otra naturaleza); finalmente, un quinto elemento, consistente en la identificación de la o las sanciones de naturaleza constitucional que se deberán imponer a quienes trastoquen el orden jurídico superior del Estado.

Mostramos en primer término la forma en que hoy son tratados los diferentes tipos de responsabilidad. Esta es la visión *ex lege lata*:

Cuadro 3

<i>Tipo de responsabilidad</i>	<i>Sujeto</i>	<i>Acto</i>	<i>Contexto normativo</i>	<i>Efectos del acto</i>	<i>Sanciones</i>
Administrativa	Servidor público	Abuso o defecto	Leyes administrativas	Daño a particulares y/o a la administración pública	Administrativas: Desde amonestación hasta destitución y/o inhabilitación
Penal	Servidor público	Comisión de un delito	Leyes penales	Daño a particulares y/o a la administración pública	Penas privativas de la libertad y, en su caso, reparación del daño
Civil	Servidor público	Daño a particulares y/o a la administración pública	Leyes del orden civil	Daño a particulares y/o a la administración pública	Resarcimiento y pago de daños y perjuicios
Política	Servidores públicos	Actos violatorios a la Constitución	Orden constitucional	De corta, mediana, larga duración y permanentes	Destitución e inhabilitación

FUENTE: elaboración propia.

Como podemos constatar, el orden jurídico mexicano prevé sanciones de naturaleza administrativa para los actos de irresponsabilidad política. Ahora queda claro que el uso técnico de los términos tiene que llevarnos a decir que la responsabilidad política es una responsabilidad de *natura constitucional*. De acuerdo con el itinerario metodológico indicado *ab initio*, el “constitucionalismo posgarantista” nos permite afirmar que, desde una proyección de

lege ferenda, la tipología de la responsabilidad constitucional tiene que incluir sanciones de la misma naturaleza que, desde luego, deben ser ponderadas.

Cuadro 4

<i>Tipo de responsabilidad</i>	<i>Sujeto</i>	<i>Acto</i>	<i>Contexto normativo</i>	<i>Efectos del acto</i>	<i>Sanciones</i>
Constitucional	Servidores públicos	Actos violatorios a la Constitución	Orden constitucional	Corta duración Mediana duración Larga Duración Efectos Permanentes	Destitución constitucional y reparación del daño Atimia moderna, cancelación de derechos políticos e inelegibilidad vitalicia

FUENTE: elaboración propia.

La explicación del contenido de este último cuadro, que es el que contiene nuestra idea y propuesta centrales, inicia destacando la necesidad de relevar del lenguaje técnico la expresión “juicio político” para reemplazarlo por la voz “juicio de responsabilidad constitucional”. En consecuencia, la responsabilidad no es de orden político sino de naturaleza constitucional.

En el marco del Estado constitucional identificamos varios tipos de responsabilidad que se pueden exigir a los servidores públicos. La responsabilidad que aquí nos ha ocupado es la relativa a casos en los que la conducta reprochable ha vulnerado directamente algún precepto de la Constitución y, por consiguiente, ha proyectado sus efectos a un amplio sector de la población durante un periodo de tal extensión que no es posible lograr la vuelta a la normalidad constitucional en el corto plazo.

Podemos ubicar la distinción entre las responsabilidades administrativa y constitucional en que la primera encuentra su configuración normativa en los ordenamientos secundarios. Así, por ejemplo, la negativa a expedir una licencia de construcción, a un particular que quiere construir su casa habitación,

puede encuadrarse como un caso de responsabilidad administrativa si la autoridad no ha cumplido ni observado cabalmente los ordenamientos jurídicos de la materia, como, por ejemplo, la Ley de Desarrollo Urbano. Aun cuando en este caso es posible invocar una vulneración de orden constitucional —*v. gr.* el derecho humano a la vivienda—, lo cierto es que el acto de autoridad que trastoca la normalidad jurídica está determinado por la legislación ordinaria y no necesariamente por la Constitución.

Tampoco podemos decir que tal violación a la legislación ordinaria puede configurar una violación de orden constitucional, porque la decisión que afecta al particular no tiene la naturaleza de una decisión de fondo para la conducción del Estado, ni de trascendencia para los habitantes en general, o con efecto en un amplio sector o grupo de la población. Para una explicación mejor de lo aquí señalado, podemos citar, en vía de ejemplo, el caso de una hipotética reforma al artículo 4o. constitucional que indicara la desaparición del servicio público de salud y estableciera sólo el servicio de naturaleza privada. Evidentemente, los alcances de una reforma en tal sentido, se extendería a un amplio sector de la población, si no es que a la mayoría de los habitantes. En tal supuesto, la violación a un precepto constitucional sería mucho más grave que la violación a normas de tipo legal-ordinario.

A guisa de ejemplo, aludimos un caso italiano donde la responsabilidad en análisis se concibe en estos términos:

All'alto tradimento sembra potersi ricondurre qualunque comportamento doloso, realizzatosi in collusione con potenze stranieri e volto alla compromissione di interessi vitale della Nazione e/o al sovertimento dell'ordine costituzionale; l'attentato alla Costituzione identificherebbe una dolosa violazione di norme costituzionali, tale da mettere a rischio caratteri essenziali dell'ordinamento costituzionale e/o da sovertirlo radicalmente.²⁰ (Mezzetti, 2011, p. 278)

²⁰ Nuestra traducción es la siguiente: “La alta traición parece ser cualquier comportamiento deliberado en connivencia con potencias extranjeras y dirigido a comprometer intereses nacionales vitales y/o a subvertir el orden constitucional; el ataque a la Constitución identificaría una violación deliberada de las normas constitucionales, de tal manera que ponga en peligro características esenciales del orden constitucional y/o lo subvierta radicalmente”.

Esto es, justamente, lo que debe atender el juicio de responsabilidad constitucional: los desacatos y la abierta violación a los preceptos constitucionales cometidos por los servidores públicos que tienen las competencias y la capacidad para tomar decisiones políticas, es decir, decisiones de dirección que trascienden más allá de las meras decisiones administrativas o de otra índole.

V. Conclusiones

La vida humana y social están direccionaladas por el poder. Este concepto y elemento consustancial a las relaciones entre seres humanos es irreductible en la concepción del Estado (la cosa pública), el derecho (como elemento regulador del poder) y las formas de convivencia, donde es necesario que las personas ejercen el poder legal sean controladas a partir de la premisa de que ese poder que ejercen no les es propio, sino de la colectividad.

Evidentemente, el poder de la *res publica* se alimenta y se ejerce como cualquier otro; aunque con sus matices introducidos por el orden jurídico. Esto permite afirmar la necesidad de conocer cómo fluye y cómo impacta en la vida de los gobernados el imperio del Estado.

El poder funciona, se ejerce a través de una organización reticular. Y en sus redes no sólo circulan los individuos, sino que además están siempre en situación de sufrir o ejercitarse ese poder, no son nunca el blanco inerte o consentiente del poder ni son siempre los elementos de conexión. En otros términos, el poder transita transversalmente, no está quieto en los individuos. (Foucault, 1996, p. 152)

Precisamente porque quienes ejercen el poder lo hacen en un arco temporal determinado (normalmente en un acto), resulta *a fortiori* que ese acto esté enmarcado en las normas de la legalidad y la constitucionalidad, y sea sujeto de revisión y control, para evitar y erradicar el consecuente abuso de poder que naturalmente se configura si quien lo ha aplicado carece de atribuciones legales para ello o si, teniéndolas, se ha excedido o ha sido omiso en el cumplimiento de sus obligaciones legales. El interés mayúsculo que dedicamos

a esta cuestión emana de la necesaria consideración a las posibilidades del poder público como algo más que la lucha por el poder, simple y descarnada.

Si la primera constatación de la ciencia es la de que siempre hay una minoría que se impone a los demás, es claro que el análisis político debe versar sobre los medios de que esa minoría se sirve para obtener el poder y mantenerse en él. En otras palabras, la realidad política se construye en la sola lucha por el poder. (Vega, 2004, p. 75)

Según nuestra percepción, la arena de la lucha, obtención, ejercicio y conservación del poder, es el Estado mismo. Y por eso, quienes quieren y actúan a nombre del Estado deben saber con absoluta puntualidad que el poder que han obtenido y ejercen no les pertenece. Y aquí reside el fundamento del control que la mayoría (los gobernados) debe imponer a esa minoría (gobernantes) que ejerce el poder de la *res publica*.

Por eso, el Estado constitucional sigue siendo una de las más caras aspiraciones de nuestras sociedades. Visto desde las limitaciones y rezagos que en muchos países acarrea la inconsistencia de los discursos políticos que generalmente están fuera de la realidad, el Estado, o es constitucional o no puede serlo; admitir lo contrario es una *contradictio in adjecto*. Es por ello que el asunto del control del poder se inscribe como una de las asignaturas vertebrales en todo Estado constitucional articulado en las libertades y la igualdad de todas las personas.

Estamos ante un fenómeno internacional, observable en las democracias avanzadas y en otras en vías de serlo. Los presidentes de Estados Unidos, por ejemplo, están más expuestos al *impeachment* que antes, en una perspectiva histórica comparada. También en América Latina han proliferado los casos de procesamiento y entrada en prisión de ex Presidentes. La agenda pública actual incluye la acusación reiterada contra los gobernantes, de quienes tiende a presumirse un grado de criminalidad. Entre las estrategias de oposición, más que nunca, también se generaliza la búsqueda de responsabilidades jurídicas. (Rivero, 2020, p. 65)

Este es el sino de nuestro tiempo, en lo que respecta a la forma en que debe ser ejercido el poder estatal; esto es, que el poder público debe estar sujeto a controles y mecanismos. En algunos países cuentan con el *impeachment* —no exento de cuestionamientos—;²¹ en otros, como el nuestro, tenemos el juicio político, aunque —como ya lo destacamos— sujeto a revisión por sus imprecisiones epistemológicas y además por su inoperancia e ineeficacia.

El llamado juicio político no es un juicio de los ciudadanos, que son los titulares del poder político. No se trata de una decisión de los ciudadanos que designan a un señor o a una señora para desempeñar uno de los altos cargos públicos y que, lógicamente, deben poder destituirlo. El juicio político no es un juicio por la población que eligió a esos empleados, sino un juicio que llevan a cabo un grupo de políticos. (Valdés, 2009, p. 98)

Ergo, convertir a esa simulación jurídica llamada “juicio político” en un proceso de responsabilidad constitucional, constituye uno de los propósitos de mayor alcance para la buena marcha de la organización humana por an-tonomásia que es el Estado. El poder estatal tiene una naturaleza única, pues no se trata ya y solamente de la lucha por el poder —ese proceso inmanente

²¹ “Several trends or problems with the federal impeachment process have arisen involving the relationship between the three branches of the federal government. These include (1) the uncertain procedural value of impeachment proceedings; (2) the increasing influence of the executive branch in initiating or displacing impeachments, (3) Congress’s tendencies in defining impeachable offenses; (4) the significance of Congress’s general reluctance to overextend or abuse its impeachment powers; (5) the House and Senate’s respective failures to consider routinely the propriety of disqualifying convicted officials; and (6) the propriety of reimbursing the defense costs of impeached officials acquitted by the Senate” (Gerhardt, 2000, p. 47).

Nuestra traducción es la siguiente: “Han surgido varias tendencias o problemas con el proceso federal de impeachment que tienen que ver con la relación entre los tres poderes del gobierno federal. Entre ellos se incluyen (1) el incierto valor procesal de los procedimientos de juicio político; (2) la creciente influencia del poder ejecutivo a la hora de iniciar o desplazar los juicios políticos, (3) las tendencias del Congreso a la hora de definir los delitos susceptibles de juicio político; (4) la importancia de la reticencia general del Congreso a extralimitarse o abusar de sus poderes de destitución; (5) las respectivas omisiones de la Cámara de Representantes y el Senado a la hora de considerar de forma rutinaria la conveniencia de inhabilitar a los funcionarios condenados; y (6) la conveniencia de reembolsar los gastos de defensa de los funcionarios destituidos y absueltos por el Senado”.

a la condición humana que el derecho ha intentado regular—, sino de una estructura y de un mecanismo racional y controlado que alimenta la legitimidad de quienes gobiernan.

El poder sobre los ciudadanos y súbditos no sometido a leyes, con el que Bodino identificó a la soberanía, ha mutado hasta convertirse en el poder de los ciudadanos para someter al imperio de la ley a quienes ejercen atribuciones de la comunidad política plasmadas en la Constitución. La misma Constitución, que establece el orden jurídico supremo del Estado, tiene que ser clara y taxativa en relación con los casos de abuso o defectos en el ejercicio del poder estatal encargado a los servidores públicos; y asimismo, debe ser puntual y eficaz respecto de las sanciones que se deben imponer a quienes violenten los preceptos de la *norma normarum*.

Las reflexiones aquí contenidas tienen todavía mucho de germinal y, por eso, creemos que la búsqueda de las sanciones de naturaleza constitucional correspondientes a las violaciones de igual naturaleza, tienen que seguir siendo parte de las indagaciones de los juristas. Por lo pronto, la *moderna atimia*, la *destitución constitucional* y la *inelegibilidad vitalicia* para quienes incurran en conductas inconstitucionales, pueden ser considerados mecanismos viables, y hasta aconsejables, para evitar el deterioro de las instituciones y la merma de las arcas públicas.

La conservación de los preceptos constitucionales esbozados por el Poder Constituyente y plasmados en el más alto ordenamiento jurídico del Estado, requiere los mecanismos más depurados, eficaces y eficientes para que quienes ejercen poder público —particularmente quienes toman las decisiones de mayor importancia y trascendencia para la sociedad— rindan cuentas de sus actos. En el Estado constitucional esta es una premisa irrebatible. Montesquieu (1944, p. 150) con claridad absoluta lo había dicho ya: para descubrir la libertad política en la Constitución no hace falta buscarla. Si podemos verla donde está, si la hemos encontrado en los principios, ¿qué más queremos? En la Constitución tenemos que anotar nuestro *juicio de responsabilidad constitucional*.

VI. Referencias

- Aranda, J. (2008, enero 25). Ordena Calderón mantener al Ejército en las calles hasta 2012. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2008/01/25/index.php?section=politica&article=003n1pol>
- Amparo penal en revisión 2682/26. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 7/12/1926. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/282846>
- Aristóteles. (2008). *Constitución de los atenienses*. Gredos.
- Castro Estrada, J. (2018). *Derecho administrativo*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.orden-juridico.gob.mx/Constitucion/articulos/110.pdf>
- Dabin, J. (2003). *Doctrina general del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fei Zi, H. (2019). *El arte de la política (los hombres y la ley)*. Tecnos.
- Fernández Ruiz, J. (2010). *Poder Legislativo*. Porrúa.
- Fix Zamudio, H. (1994). La función actual del poder legislativo (pp. 15-35). En *El Poder Legislativo en la actualidad*. Universidad Nacional Autónoma de México; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Foucault, M. (1992). *Microfísica del poder*. La Piqueta.
- García de Enterría, E. (2004). *Democracia, ley e inmunidades del poder*. Palestra.
- Gerhardt, M. J. (2000). *The federal impeachment process. A constitutional and historical analysis*. The University of Chicago Press.
- Huerta, C. (2010). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kelsen, H. (1979). *Teoría general del Estado*. Editora Nacional.
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. 29/12/2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRPE.pdf>
- Martínez, A. (1987). *Proceso político contra D. Miguel Ramos Arizpe*. Senado de la República.
- Mezzetti, L. (2011). *Manuale breve. Diritto costituzionale*. Giuffrè Editore.
- Montesquieu (1944). *El espíritu de las leyes*. Ediciones Libertad.
- Müller Creel, O. A. (2012). La responsabilidad civil del servidor público en el combate a la corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 57(214), 165-185. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42124556007>

- Orozco Henríquez, J. J. (1994). Comentario al artículo 110 constitucional. En *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada* (pp. 509-514). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rivero Ortega, R. (2020). Quien la hace ¿la paga? Servidores públicos y responsabilidad personal. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 7(1), 53-66.
- Stein, E. (1973). *Derecho político*. Aguilar.
- Valadés, D. (1998). *El control del poder*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valdés, C. (2009). *El juicio político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*. Ediciones Coyoacán.
- Vega, P. de. (2004). *Estudios político-constitucionales*. Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad Complutense de Madrid.
- Weber, M. (2013). *El político y el científico*. Ediciones Coyoacán.
- Weber, M. (2022). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Werner, J., y Veit, S. (2021). Politics and Administration in Germany. En **S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke y J. Ziekow** (Comps.), *Public administration in Germany* (pp. 145-161). Palgrave Macmillan.

Cómo citar

IJJ-UNAM

Uribe Arzate, Enrique y Uribe Bustamante, Diego Enrique, “Aproximación teórica a la tipología de responsabilidad constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 57, núm. 171, 2024, pp. 275-309. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2024.171.19112>

APA

Uribe Arzate, E., y Uribe Bustamante, D. E. (2024). Aproximación teórica a la tipología de responsabilidad constitucional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 57(171), 275-309. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2024.171.19112>