

Responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal, con base en la teoría de la acción comunicativa

Eunice Beatriz Castañeda Ávila

En este artículo argumentaré las razones para justificar la aplicación de la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas al estudio y valoración del régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.

In this article we will argue the reasons to justify the application of the theory of communicative action of Jürgen Habermas to the study and assessment of the legal regime of public servants' administrative responsibilities in Mexico City.

SUMARIO: Introducción / I. Racionalidad comunicativa y pretensiones de validez / II. Patologías de la comunicación / III. La reconstrucción del derecho: validez, facticidad, legitimidad y democracia / IV. Paradigmas jurídicos / Bibliografía

* Profesora Investigadora del Departamento de Derecho, UAM-A.

Introducción

La corrupción es uno de los grandes problemas que aquejan a nuestra sociedad, dicho fenómeno suele manifestarse cuando surgen fallas en el funcionamiento de las instituciones públicas o limitaciones en los ordenamientos jurídicos vinculados con la función pública, generando condiciones que son aprovechadas para la práctica eventual o sistemática de conductas indebidas e ilegales en los diversos ámbitos de la gestión gubernamental, disminuyendo así la confianza y la credibilidad social en las autoridades.

De lo anterior ha surgido el principio de control de la administración pública, cuyo objetivo es mantener a la administración pública dentro de los límites que le han sido atribuidos por el ordenamiento jurídico y por las políticas administrativas manifestadas en los planes y programas de gobierno. En este sentido, el objetivo de las instituciones de control deberá ir en el mismo sentido del objetivo del Estado: satisfacer las necesidades de la sociedad. El término control, desde el punto de vista de las funciones públicas, se enfoca en las medidas de revisión, supervisión, vigilancia, prevención y corrección que el Estado mexicano ha dispuesto por medio de sus diversos ordenamientos legales.

El control interno de la administración pública que se ejerce en México se realiza en función de regular la conducta de los servidores públicos, para lo cual se instituyó a nivel constitucional un Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos que, mediante sus leyes reglamentarias y normatividad aplicable, ha previsto la revisión, supervisión, vigilancia y evaluación de las funciones que desempeñan quienes tienen a su cargo un empleo, cargo o comisión públicos, con la intención de prevenir actos de corrupción y, en su caso, corregirlos y sancionarlos. Dentro de este régimen se establecen distintos tipos de responsabilidad:¹ política, civil, penal, laboral, resarcitoria y administrativa.

El régimen jurídico de responsabilidades administrativas, objeto de este artículo, tiene como finalidad evitar actos u omisiones ilegales cometidos por los servidores públicos, condicionando su conducta y su comportamiento, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública. De acuerdo a lo anterior, este régimen se funda en la Teoría del Estado de Derecho, al cual fortalece y desarrolla, pues la actuación de la administración y la de los ad-

¹ El concepto de responsabilidad, por su naturaleza misma, se encuentra ligado a la idea de obligación y a la sanción por el incumplimiento de la misma. Bajo esa lógica, la responsabilidad sería considerada en todo momento como una regla del ordenamiento jurídico. Toda relación jurídica implica la existencia de un sujeto comprometido al cumplimiento de una determinada obligación. Ese sujeto es responsable de cumplir con el mandato jurídico, provenga de una ley, un reglamento o un contrato y, en caso de incumplimiento, existe la potestad del otro participante de la relación jurídica de exigir el cumplimiento, esto es la responsabilidad de responder por tal incumplimiento. En suma, la responsabilidad surge por la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública, la responsabilidad puede ser de orden civil, de orden penal, de orden patrimonial y/o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente.

ministrados debe desarrollarse bajo un orden jurídico preestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades.

Así, el Estado de Derecho, fortalecido y desarrollado, perfecciona el Sistema de Responsabilidades.² Un Sistema de Responsabilidades eficaz viene a dar plenitud al Estado de Derecho; pero es éste el que hace posible el establecimiento de un Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos al sustentarlo en principios jurídicos históricamente determinados: la división de poderes y la legalidad, cuyo objeto es evitar la concentración del poder en sólo unas manos y eliminar la discrecionalidad de actuación de que goza la autoridad, de tal forma que sólo puede realizar lo que “la voluntad general de la población”, plasmada en la ley, le autoriza.

Por otra parte, el incumplimiento de disposiciones se da generalmente en los manuales de organización o de procedimientos administrativos. El hecho de que una norma prescriba una conducta no implica que ésta se cumpla. En ese sentido, la responsabilidad de los servidores públicos sigue siendo un elemento de buenos deseos, más que una legislación con fuerza normativa. Es decir, existen elementos extrajurídicos, como la motivación política, que impiden el cumplimiento de las reglas y los principios jurídicos. Por consiguiente, el problema no se resuelve con el sistema de normas actual.

Es por ello que el régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos se ha convertido en una de las causas principales por las que el Gobierno del Distrito Federal no ha conseguido un funcionamiento regular y equilibrado de su aparato administrativo, de manera que garantice la correcta utilización de los medios materiales y técnicos, racionalice el uso de recursos humanos y financieros con que cuenta la administración pública para lograr el cumplimiento de sus tareas, y satisfaga las necesidades colectivas.

Las razones más trascendentales por las que el Gobierno del Distrito Federal no ha logrado la legitimación y la eficacia del régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos pueden ser: 1) que el sistema carece de referencia empírica dentro de los hechos sociales; 2) que el poder legislativo local no tiene facultad constitucional para legislar en la materia, lo que impide que pueda crear una ley reglamentaria eficaz y válida en su jurisdicción; 3) que la legislación aplicable en el Distrito Federal es obsoleta y tiene vicios constitucionales y formales en su contenido, los cuáles, algunos sí, han sido modificados en la ley expedida a nivel federal en 2002, que puede ser aplicable en el Distrito Federal; y 4) que la deficiencia en los órganos de control del Distrito Federal (Contraloría General y sus órganos de control internos) no ha permitido un funcionamiento regular y equilibrado del aparato administrativo, sobre todo en aquellos casos en los cuáles las resoluciones son absolutorias.

² Godolfino Humberto Juárez Mejía, *La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, México, Porrúa, p. XII, 2004.

En el Distrito Federal, a la Contraloría General y a sus órganos de control internos les corresponde la competencia para conocer, sustanciar y resolver los actos u omisiones de servidores públicos que sean contrarios a los principios que rigen la administración pública (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia), regulando el ejercicio de los recursos públicos, investigando probables irregularidades y promoviendo su corrección y sanción. Sin embargo, el Gobierno del Distrito Federal, aun cuando ha creado estos órganos gubernamentales, no ha logrado la legitimación y la eficacia de este régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En el Distrito Federal, a la Contraloría General y a sus órganos de control internos les corresponde la competencia para conocer, sustanciar y resolver los actos u omisiones de servidores públicos que sean contrarios a los principios que rigen la administración pública.

Lo anterior ha ocasionado que el Distrito Federal sea la entidad federativa con más dificultades para desorientar estos actos u omisiones ilegales cometidos por sus servidores públicos; la deficiente promoción de una cultura de la legalidad que permita el desempeño transparente, honesto y ético de los funcionarios, da surgimiento a la necesidad de investigar el tema en comento, con la finalidad de encontrar soluciones y propuestas benéficas tanto para el Gobierno del Distrito Federal, que necesita transformar su legislación de la materia

y la labor de sus órganos internos de control, como para la población, que demanda una verdadera “renovación moral” en la administración pública.

Por tanto, propongo investigar integralmente la normatividad aplicable en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores del Distrito Federal y las competencias constitucionales y reglamentarias que en la misma tienen los distintos órganos locales de control, a partir de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida en 1982, en comparación con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002, aplicable solamente a nivel federal.

En este entendido, es necesario analizar integralmente los ámbitos constitucional, legal y organizativo del régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal, con la finalidad de identificar los vicios e imperfecciones que han impedido la legitimación, la eficacia y el buen funcionamiento del mismo.

Dicho análisis debe ser, sin duda, exhaustivo y, por tanto, contemplar la revisión de los preceptos constitucionales que fundamentan el régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal, con respecto a la facultad de creación de leyes en la materia y de la constitucionalidad de algunos ordenamientos de la ley vigente hasta la fecha; la evaluación de la legisla-

ción aplicable a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal, a fin de determinar las deficiencias que existen en la misma, comparando la regulación que a nivel federal es aplicable en la materia, para determinar si se logró una mejora considerable, a partir de que ésta fue expedida, y si debe o no ser aplicada a nivel local; y la valoración de la organización del régimen de responsabilidades administrativas, a partir de la evaluación de los preceptos legales que fundamentan y regulan a la Contraloría General del Distrito Federal y a sus órganos de control internos, con relación a su competencia de llevar a cabo el procedimiento disciplinario, sancionar a los funcionarios y, sobre todo, ser la única instancia competente para determinar la absolución del servidor público, aun cuando puedan ser violentados derechos públicos.

En principio, las fuentes principales para la consecución de este análisis son las relativas a la producción jurídica sobre la materia. Sin embargo, son de especial interés aquellos medios de difusión mediante los cuales se dan a conocer actos u omisiones ilegales, por parte de los servidores públicos de los órganos de control interno de las entidades del Distrito Federal, como son los utilizados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Pero no es menos importante el estado de conocimiento existente sobre el tema. Al respecto, la doctrina nacional ha considerado que las reformas constitucionales y legales realizadas en 1982, aplicables en su momento a nivel federal y al Distrito Federal, fueron base fundamental para fijar la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, cuyo objetivo fue prevenir y sancionar la “inmoralidad” social y la corrupción.³ Sin embargo, legislativamente, se estructuró un complicado Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos que no eliminó los problemas de corrupción de la administración pública.⁴ Ante esto, en 2002 se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual derogó los títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida en 1982, únicamente por lo que respecta al ámbito federal; por lo que las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 se siguen aplicando en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal.

Sobre el régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, destacan trabajos de investigación que estudian los antecedentes históricos, el debate legislativo, la constitucionalidad, las reformas legales y la interpretación jurisprudencial correspondiente, así como su implicación laboral; la mayoría

³ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2001, p. 41; Sergio Monserrit Ortiz Soltero, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, 2ª ed., México, Porrúa, 1991, p. 73.

⁴ Santiago Nieto, y Yamile Medina Pérez, *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 2.

Sección Doctrina

de la doctrina mexicana se ha limitado a estudiar legislativamente el tema, orientándose en gran medida al análisis de los preceptos constitucionales y del contenido de las leyes que reglamentan los mismos (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), señalando los vicios de los ordenamientos. Actualmente, el tema ha sido estudiado como una medida anticorrupción necesaria en cualquier política pública que tenga como finalidad combatir exclusivamente la corrupción existente en la Administración Pública mexicana.⁵

Un antecedente interesante sobre el tema es el artículo publicado por la *Revista de Administración Pública*, “Metodología para las intervenciones de control”, que busca mejorar los procesos del órgano interno de control en el Consejo Nacional de Fomento Educativo, a fin de prevenir prácticas de corrupción e impunidad, en sus distintas vertientes.

Sin embargo, es importante señalar que la mayoría de estos trabajos estudian preponderantemente el sistema a nivel federal y, por tanto, en muy pocas ocasiones, se refieren al sistema que impera en el Distrito Federal. En este sentido, la obra de Nieto y Medina Pérez, anteriormente citada, trató de plantear una visión integral de la responsabilidad de los servidores públicos que abarcara tanto el ámbito constitucional y administrativo como la perspectiva conceptual, concluyendo, a grandes rasgos, la existencia de responsabilidad resarcitoria y laboral, por parte de los servidores públicos del Distrito Federal, ante el Estado.

Por el estudio que se ha dado al tema en cuestión, es que formulo la propuesta de aplicar la teoría de la acción comunicativa establecida por Jürgen Habermas, como marco teórico para examinar el régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal, en virtud de que la considero conveniente y pertinente para ello.

En este sentido, explicaré brevemente los conceptos teóricos que, a mi juicio, pueden ser empleados en este tema y trataré de justificar su aplicación sistemática.

I. Racionalidad comunicativa y pretensiones de validez

En principio, cabe señalar que la aportación principal de Habermas consiste en ofrecer una teoría para establecer las bases de una nueva forma de justificación de las acciones sociales y una nueva forma de racionalidad que se llamó comunicativa y que tendría la capacidad de afrontar la racionalidad económica hegemónica de la actualidad, convirtiéndose ésta en una fuente de emancipación de las sociedades

⁵ Ponencias preparadas para la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: *Debatando las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Ciudad de México, 23-25 de marzo de 2006.

democráticas modernas de las acciones puramente estratégicas de los sectores de poder económico.

Complementariamente, Atienza⁶ establece que Habermas parte de un concepto amplio de razón, por lo que sostiene la tesis de que las cuestiones prácticas pueden decidirse racionalmente. Como ha escrito McCarthy,⁷ que es considerado por Atienza como el más autorizado comentarista de Habermas:

Su posición es que las innegables diferencias entre la lógica de la argumentación teórica y la de la argumentación práctica no son tales como para desterrar a esta última del ámbito de la racionalidad; que las cuestiones práctico-morales pueden ser decididas “mediante razón”, mediante la fuerza del mejor argumento; que el resultado del discurso práctico puede ser un resultado “racionalmente motivado”, la expresión de una “voluntad racional”, un consenso justificado, garantizado o fundado; y que, en consecuencia, las cuestiones prácticas son susceptibles de verdad en un sentido lato de este término.

La formación de esta comunidad de comunicación depende todavía de la creación de las condiciones de intercomprensión de los actores sociales, que implica la aceptación de las reglas de discusión cuyo núcleo es la apertura a la fuerza de los argumentos.⁸

Según Atienza⁹ y Serrano,¹⁰ la base de la teoría de Habermas es una pragmática universal que busca reconstruir los presupuestos racionales implícitos en el uso del lenguaje.

Por ello, Habermas¹¹ señala:

He propuesto el nombre de pragmática universal para el programa de investigación dirigido a la reconstrucción de las bases universales de validez de habla [...] La intención básica de la pragmática universal de los actos

⁶ Manuel Atienza, *Las razones del derecho. Teoría de la argumentación jurídica*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 134, 3ª reimp., 2005, p. 150.

⁷ Thomas McCarthy, *La teoría crítica de Jürgen Habermas*, trad. M. Jiménez, Madrid, Tecnos, 1987, p. 360. Citado por *Ibidem*, pp.150-151.

⁸ Claudio Fortes Lorenzo, Los instrumentos normativos en ética de la investigación en seres humanos en América Latina: Análisis de su potencial eficacia. p. 174. Consultado el 9 de octubre de 2007 en <http://portal.iner.gob.mx/bioetica/archivos/libroinvestsereshumanos/Ponencia%206.pdf>

⁹ Atienza, *op. cit.* p. 151.

¹⁰ Enrique Serrano, “Habermas: legitimidad y discurso práctico”, en *Estudios de filosofía-historia-letras, Verano 1991*. Consultado el 25 de septiembre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>

¹¹ Jürgen Habermas, “Was Universalpragmatik?” (1976), *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt, 1984, pp. 357 y 386-396. Citado por *Ibidem*. Consultado el 24 de septiembre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>

del habla se expresa en el hecho de que tematiza las unidades elementales del habla (emisiones) en la misma actitud que la lingüística tematiza las unidades del lenguaje (oraciones). La meta del análisis reconstructivo del lenguaje es la descripción explícita de las reglas que un hablante competente debe dominar para formar oraciones gramaticales y emitir las de forma aceptable. La teoría de los actos del habla comparte esta tarea con la lingüística. Mientras que esta última parte del supuesto de que todo hablante adulto posee un conocimiento implícito reconstruible, en el cual se expresa su competencia en reglas lingüísticas (para producir oraciones); la teoría de los actos del habla postula una competencia de reglas comunicativas correspondientes, a saber, la competencia de usar oraciones en actos del habla. Se supone además que la competencia comunicativa tiene un núcleo tan universal como la competencia lingüística. Una teoría general de las acciones de habla describiría, por tanto, exactamente aquel sistema fundamental de reglas que dominan los sujetos adultos, en tanto que pueden satisfacer las condiciones de un empleo afortunado de oraciones en emisiones, con independencia del lenguaje particular al que esas oraciones pertenezcan y de los contextos contingentes en los que se insertan los enunciados.

El objetivo de la pragmática universal, según Serrano,¹² es identificar y reconstruir las condiciones universales de un posible entendimiento entre los sujetos sociales. De acuerdo a la interpretación de Atienza,¹³ Habermas establece que, en todo acto de habla (afirmaciones, promesas, mandatos, etcétera) dirigido a la comprensión mutua, el hablante erige una pretensión de validez, es decir, pretende que lo dicho por él es válido o verdadero en un sentido amplio. Acorde con Habermas, Atienza señala que esa pretensión de validez significa cosas distintas según el tipo de acto de habla de que se trate. Así, en los actos de habla constatativos (como afirmar, referir, narrar, explicar, predecir, negar, impugnar) el hablante pretende que su enunciado sea verdadero. En los actos de habla regulativos (como los mandatos, las exigencias, las amonestaciones, las excusas, las recomendaciones, los consejos), lo que se pretende es que lo mandado, exigido, etc., sea correcto. En los actos de habla representativos (como revelar, descubrir, admitir, ocultar, despistar, engañar, expresar) se pretende que lo que se expresa sea sincero o veraz. Por otro lado, con cualquier acto de habla se plantea una pretensión de inteligibilidad. Finalmente, en los actos de habla consensuales (los que tienen como meta la obtención de un consenso o acuerdo) se presupone el reconocimiento recíproco de cuatro pretensiones de validez:

El hablante tiene que elegir una expresión *inteligible* para que el hablante y el oyente puedan *entenderse entre sí*,

¹² *Ibidem.*, Consultado el 25 de septiembre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>

¹³ Manuel Atienza, *op. cit.*, p. 151.

el hablante tiene que tener la intención de comunicar un contenido proposicional *verdadero* para que el oyente pueda *compartir* el saber del hablante; el hablante tiene que querer manifestar sus intenciones *verazmente* para que el oyente pueda creer en sus emisiones (confiar en él); finalmente, el hablante tiene que elegir una emisión *correcta* en relación con las normas y valores vigentes para que el oyente pueda aceptar su emisión, de modo que hablante y oyente puedan *coincidir entre sí* en lo que se refiere al trasfondo normativo conocido.¹⁴

Es decir, toda comunicación se encuentra ligada (implícita o explícitamente) a “pretensiones de validez”, estas son las siguientes: 1) entendimiento (el cual exige que las emisiones del hablante sean inteligibles); 2) verdad (la cual exige que los contenidos proposicionales o presuposiciones existenciales sean verdaderas); 3) veracidad (la cual exige que el hablante sea sincero o veraz); y 4) corrección o rectitud (la cual exige que la emisión sea correcta en términos morales).¹⁵

Estas pretensiones de validez remiten a las funciones pragmáticas del habla, las cuales, a su vez, permiten dar una clasificación de los actos del habla:

- 1) La primera de estas funciones es la “representativa”, que se refiere a la relación con un mundo objetivo “externo” (verdad). Corresponde a los actos del habla “constatativos”.
- 2) La segunda es la “expresiva” y se refiere a la relación con el mundo subjetivo (veracidad). Corresponde a los actos del habla “expresivos”.
- 3) La función “interactiva” es la tercera y remite a la relación con otros individuos, es decir, con el mundo social (corrección o rectitud). A ella corresponden los actos del habla “regulativos”.

El “entendimiento” es una pretensión de validez común a todos los actos del habla dado que es inmanente al lenguaje en sus diversos usos, en cambio las demás pre-

¹⁴ Por lo que se refiere a las otras dos pretensiones —la de inteligibilidad es condición, pero no objeto de la comunicación (y da lugar a lo que Habermas llama “discurso explicativo”, y la de veracidad—, Atienza señala que no se resuelven discursivamente: si un hablante es o no sincero sólo puede reconocerse en sus acciones. En *Teoría de la acción comunicativa*, de acuerdo con Atienza, la pretensión de adecuación de los estándares de valor a que se ha hecho referencia anteriormente da lugar a la crítica estética; y la argumentación en relación con los enunciados expresivos —los que enuncian una pretensión de veracidad o sinceridad— da lugar a la crítica terapéutica. En ambos casos se trata de la expresión de vivencias subjetivas, de manera que se trataría de una misma pretensión de validez que tiene como referencia el mundo subjetivo y que habría que contraponer a la pretensión de verdad (mundo objetivo) y de corrección (mundo social); al final, sólo habría esas tres pretensiones de validez criticables, pues la de inteligibilidad —como se ha dicho— tiene un carácter previo. *Ibid.*

¹⁵ Sin embargo, de acuerdo con Atienza, Habermas enuncia una quinta pretensión de validez: la adecuación de los estándares de valor, que se corresponde a los enunciados evaluativos, y cuya fundamentación consiste en demostrar la preferibilidad de estos o aquellos valores. *Ibidem*, pp. 152-153.

Sección Doctrina

tensiones de validez relacionan la emisión del hablante con un orden extralingüístico (mundo externo, mundo subjetivo o mundo social).¹⁶

La meta del entendimiento es acceder a un acuerdo que tiene como término una comunidad intersubjetiva de comprensión recíproca, de saber compartido, de confianza mutua y de coincidencia. El acuerdo se basa en el reconocimiento de las cuatro pretensiones de validez correspondientes: Entendimiento, Verdad, Veracidad y Rectitud. Podemos observar que la expresión alemana “*Verständigung*” (también la española “Entendimiento” - E.S.) es ambigua. Su sentido mínimo indica que dos sujetos entienden una expresión lingüística de la misma manera. Su sentido máximo es que entre ambos existe un acuerdo relativo a la rectitud de un enunciado en relación a un contexto normativo mutuamente reconocido. Adicionalmente, dos participantes del proceso comunicativo pueden llegar a una comprensión sobre algo en el mundo y pueden hacerse mutuamente comprensibles sus intenciones. Si el pleno acuerdo, que engloba los cuatro componentes mencionados, fuera el estado normal de la comunicación lingüística, no sería necesario analizar el proceso de comprensión desde la perspectiva dinámica del producir un acuerdo.¹⁷

Atienza¹⁸ y Serrano¹⁹ explican que en la interacción ordinaria, las pretensiones de validez que se vinculan con cada acto de habla se aceptan de forma ingenua o inmediatamente. Sin embargo, esas pretensiones pueden problematizarse, y cuando lo que se problematiza son las pretensiones de verdad o de corrección se produce el paso desde la acción (la acción comunicativa) a lo que Habermas llama el discurso. Para Serrano, la acción comunicativa acontece sobre este escenario de un acuerdo problemático. Pero si alguna de las pretensiones de validez es cuestionada la acción comunicativa queda bloqueada. Por lo tanto, si los individuos desean mantenerse en el nivel comunicativo, deben hacer explícitas estas pretensiones de validez para restablecer el entendimiento, mediante la redefinición común de la situación. Por ello, Habermas²⁰ plantea el acuerdo, en tanto meta del entendimiento, desde una perspectiva dinámica.

Según Atienza,²¹ eso quiere decir que el hablante tiene que dar razones para tratar de fundamentar el hecho de que sus afirmaciones son verdaderas (discurso

¹⁶ Enrique Serrano, *op. cit.*, consultado el 26 de septiembre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>

¹⁷ Habermas, “Was Universalpragmatik?”, p. 355. Citado por *Ibid.*

¹⁸ Manuel Atienza, *op. cit.*, pp. 152-153.

¹⁹ Enrique Serrano, *op. cit.*, Consultado el 26 de septiembre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>

²⁰ Habermas, “Wahrheitstheorien” (1972), *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*. Citado por *Ibid.*

²¹ Manuel Atienza, *op. cit.*, pp. 152-153.

teórico) o de que una determinada acción o norma de acción es correcta (discurso práctico). En este entendido, Serrano²² señala que cada pretensión de validez puede ser objeto de un desempeño (*Einlösung*) dentro de un contexto de interacción social en el que se busca justificarlas o fundamentarlas. En el caso de la verdad y la rectitud su fundamentación puede requerir salir del contexto de la acción y pasar a una situación discursiva. En el “discurso” se busca apoyar estas pretensiones de validez con argumentos. Así pues, el discurso representa una ruptura de la acción comunicativa para acceder a un plano en el que todos los participantes deben someterse a la dinámica de la argumentación, con la finalidad de llegar a un acuerdo sobre la validez de las pretensiones cuestionadas. En suma, el discurso es una continuación por otros medios (los argumentos) de la acción orientada al entendimiento, mediante el cual se prueba el carácter objetivo de la verdad de las emisiones y de la corrección de las normas.

El resultado del discurso racional debe ser, según Habermas,²³ un acuerdo válido no sólo para sus participantes, sino también para todo sujeto racional posible.

Sin embargo, señala Serrano,²⁴ la descripción del discurso como un proceso de fundamentación racional de las pretensiones de validez, en donde sólo debe aceptarse la coacción del mejor argumento es, evidentemente, una idealización. Afirma que Habermas considera al discurso como una forma de comunicación infrecuente o rara, por tratarse de un proceso que ha de aproximarse suficientemente a condiciones ideales. Al respecto es introducido el concepto de una “situación ideal de habla”, mediante el cual Habermas, según Serrano, busca explicitar las condiciones que deben satisfacerse para que una argumentación plenamente racional se dé. Entre estas condiciones se encuentra la de que los participantes de una comunidad de diálogo deben reconocerse recíprocamente como interlocutores con los mismos derechos. Cada uno debe tener el derecho de exponer sus argumentos y la obligación de escuchar los ajenos, así como la de respetar la lógica de la mejor argumentación.

***Así pues, el discurso
representa una ruptura de
la acción comunicativa para
acceder a un plano en el que
todos los participantes deben
someterse a la dinámica de la
argumentación.***

²² Enrique Serrano, *op. cit.* Consultado el 28 de septiembre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>

²³ Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Madrid, 1987, t. I. p. 38. *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt, 1981, B. I. p. 39. *Ídem*.

²⁴ *Ibidem*. Consultado el 30 de septiembre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>

Sección Doctrina

Ahora bien, sobre las normas, Fortes²⁵ señala que en el libro *Ética de la discusión* se establecen los criterios precisos para determinar lo que Habermas denomina la pretensión para la validez de las normas, es decir, la capacidad que tiene una norma de ser justificada racionalmente por medio de una argumentación libre. En la interpretación de este autor, en la teoría habermasiana, la norma debe buscar una categoría análoga a la verdad, lo cual quiere decir que ha de estar en concordancia con el hecho social que se quiere regular y que se encuentra partido en situaciones contextuales específicas. Así explica que los tres criterios que determinan la pretensión para la validez de las normas son: la verdad de las proposiciones, la precisión normativa y la autenticidad del locutor.

Habermas establece que el criterio verdad de las proposiciones significa que una proposición de norma, siempre que sea posible, también debe apoyarse en datos verificables del mundo objetivo, como el de las estadísticas, datos sociodemográficos o resultados de investigaciones científicas; el criterio precisión normativa se relaciona con el mundo social, y significa que la proposición debe ser adecuada a las interacciones sociales que influirán en su cumplimiento; y finalmente, el criterio autenticidad se relaciona con el mundo subjetivo, y significa que cada participante debe estar dispuesto a participar en la discusión pública de manera abierta a las razones fundamentadas con argumentos, sin apearse a dogmas religiosos, ideológicos o disciplinarios, sin estar sometido a jerarquías, sin ocultar sus intereses y sin utilizar recursos ilegítimos del lenguaje como la inducción, la coacción, la mentira, etcétera.²⁶

Por ello, para Fortes,²⁷ es la pretensión para la validez de las normas de protección, evaluadas a partir de los criterios arriba descritos, lo que denomina el potencial de eficacia de las normas.

Al trasladar estos conceptos habermasianos al universo del régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, puede considerarse que tanto los órganos legislativos responsables de la formulación de normas como las autoridades responsables de su aplicación deben convertirse en espacios democráticos de discusión capaces de practicar la racionalidad comunicativa.

Dado que la Administración se encarga de implementar las leyes que no son autoejecutivas sino que necesitan ejecutarse, la ejecución administrativa elabora el contenido teleológico del derecho vigente, pues da a las políticas forma de ley y dirige y gobierna la realización administrativa de fines colectivos. La Administración, al implementar programas finalistas produce y desarrolla el derecho y la aplicación judicial de la ley. Por tanto, la función administrativa pública es una creación del derecho.

²⁵ Claudio Fortes Lorenzo, *op. cit.*, p. 174. Consultado el 12 de octubre de 2007 en: <http://portal.iner.gob.mx/bioetica/archivos/libroinvestsereshumanos/PONENCIA%206.pdf>

²⁶ Citado por *Ibidem*, pp. 174-175. Consultado el 12 de octubre de 2007 en: <http://portal.iner.gob.mx/bioetica/archivos/libroinvestsereshumanos/PONENCIA%206.pdf>

²⁷ *Ídem*.

En este entendido, la función administrativa es un acto de habla que debe estar dirigido a la comprensión mutua y pretende que lo dicho por ella sea válido o verdadero en un sentido amplio. Por lo que la teoría de la acción comunicativa de Habermas le es aplicable.

Ahora bien, el régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos está integrado por un conjunto de normas que deben tener la capacidad de ser justificadas racionalmente mediante la argumentación libre, para ello deben estar en concordancia con el hecho social que regulan (función administrativa) según las situaciones contextuales específicas. Por ello, el régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos debe cumplir con los tres criterios que determinan la pretensión para la validez de las normas: la verdad de las proposiciones, la precisión normativa y la autenticidad del locutor. El cumplimiento de estos criterios determina la eficacia de las normas y, dado que el objetivo es indagar sobre la eficacia del régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el estudio sobre el cumplimiento de las pretensiones de validez expuestas por Habermas también es aplicable a la investigación propuesta.

En virtud de lo anterior, el criterio verdad de las proposiciones significa que las normas del régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, siempre que sea posible, deben apoyarse en datos verificables del mundo objetivo; el criterio precisión normativa significa que las normas del régimen deben ser adecuadas a las interacciones sociales que influirán en su cumplimiento; y finalmente, el criterio autenticidad significa que cada participante del sistema debe estar dispuesto a participar en la discusión pública de manera abierta a las razones fundamentadas con argumentos, sin apegarse a dogmas religiosos, ideológicos o disciplinarios, sin estar sometido a jerarquías, sin ocultar sus intereses y sin utilizar recursos ilegítimos del lenguaje como la inducción, la coacción, la mentira, etcétera.

II. Patologías de la comunicación

Al respecto Habermas²⁸ señala:

La clave para la patogénesis de la comunicación lingüística la veo más bien en determinadas *sobrecargas de la organización externa del habla*²⁹ que

²⁸ Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Madrid, Cátedra, 4ª. ed. 2001, pp., 207-208.

²⁹ La organización externa del habla establece por medio de regulaciones institucionales cómo se deciden los problemas generales de control o los problemas generales de funcionamiento de un sistema de comunicación lingüística. Por ejemplo, en la dimensión social: quién y en qué situaciones puede participar en un proceso de habla, el grado de formalidad o imprecisión con que están definidas las relaciones; en la dimensión temporal: quién puede iniciar o dar por terminada una discusión; quién, con qué frecuencia y en qué orden puede expresarse y proseguir el diálogo; en la dimensión objetiva: cómo se ordenan los

*no hay más remedio que desviar hacia su organización interna*³⁰ y que tienen por consecuencia una distorsión sistemática. Utilizo la expresión “distorsión”, porque quiero insistir en que la organización interna del habla expresa presuposiciones universales e inevitables de la comunicación lingüística; la necesidad trascendental que este carácter de inevitabilidad o ausencia de alternativa encierra, no significa inviolabilidad sino: en caso de que se viole la organización interna del habla aparecen deformaciones patológicas de los patrones de comunicación. La patogénesis proviene a mi entender de la presión de problemas que la organización externa del habla transmite a la interna con el consiguiente efecto de distorsión”.

De acuerdo con Habermas,³¹ las comunicaciones distorsionadas no violan normas de acción que por razones eventuales gocen de validez social, sino presupuestos universales de la comunicación que sufren alteraciones al variar los contextos normativos. Son presupuestos universales de la acción comunicativa que los participantes se tengan mutuamente por capaces de responder de sus actos y que se consideren mutuamente dispuestos al entendimiento (actuar sobre un consenso acerca de las cuatro pretensiones de validez inmanentes al habla: acción comunicativa).

Al respecto señala que una distorsión de la comunicación existe sólo cuando queda perturbada su organización interna del habla, que ocurre cuando la base de validez de la comunicación lingüística queda restringida sin que sea lo suficientemente constante como para romper la comunicación o para pasar a una acción estratégica declarada y permitida. La base de validez del habla se restringe, sin que se advierta, cuando se viola por lo menos una de tres pretensiones universales de validez —la inteligibilidad de la expresión, la veracidad de la intención que el hablante expresa y la rectitud de la emisión o manifestación por referencia a un trasfondo normativo— y, sin embargo, se prosigue la conversación sobre la base presuntiva de que los agentes actúan orientándose al entendimiento. Dado que la comunicación sistemáticamente distorsionada continúa en determinadas circunstancias, tal perturbación puede ser objeto de una formación o normalización cultural. La distorsión sistemática es fatal cuando las mismas pretensiones de validez violadas son las que sirven para mantener la apariencia de acción comunicativa. La violación de presupuestos trascendentales del conocimiento, en casos extremos, puede producir efectos de ausencia o

contenidos por temas y contribuciones, el grado de precisión con que los temas se plantean, el detalle con que los temas se tratan, el espectro de temas que pueden tocarse en una contribución al habla, etc. *Ibidem*, p. 206.

³⁰ La organización interna del habla consiste en la regulación pragmático-universal de las secuencias de actos de habla, que no necesita del respaldo de normas sociales; refleja la diferenciación del habla como una manifestación propiamente lingüística que se deslinda frente: 1) a otras manifestaciones (gestos), dotadas de contenido semántico, pero que no tienen carácter verbal; 2) al contexto de acción en que está inserta; 3) a la realidad normativa de la sociedad (normas de acción y valores); 4) a la subjetividad del hablante; 5) a la comunidad de los participantes en la comunicación. Estas relaciones determinan la base de validez de la comunicación lingüística. *Cfr.* Jürgen Habermas, *Ibidem*, pp. 203-206.

³¹ *Ibidem*, p. 208.

carencia de sentido; sin embargo, las patologías de comunicación no conducen en la mayoría de los casos a la carencia de sentido, sino a efectos de distorsión, en virtud de que los procesos de comunicación persisten mientras la violación de algunos de sus presupuestos trascendentales no sea advertida y confesada por los participantes.

Vázquez³² explica que dentro de las preocupaciones centrales de Habermas se encuentran las patologías sociales que se producen en el proceso de *colonización del mundo de la vida* por parte de los sistemas económico y administrativo. Estas patologías se identifican con procesos distorsionados de comunicación y deben combatirse mediante procesos de socialización sistematizados por el lenguaje. Según esta autora, en su diagnóstico sobre las sociedades modernas, Habermas advierte que la racionalidad sistémica está más desarrollada e institucionalizada que la racionalidad comunicativa. Las acciones guiadas por la racionalidad sistémica se orientan al éxito y se evalúan en términos de eficacia; mientras que las acciones guiadas por la racionalidad comunicativa se orientan al entendimiento mutuo y a la interacción y se evalúan en términos de afirmaciones de validez. Por tanto, la integración sistémica no requiere de un consenso lingüístico y se conduce por dos medios: el dinero (sistema económico) y el poder (sistema administrativo). En cambio, el *mundo de la vida* está lingüísticamente coordinado y normativamente regulado; por lo que es un espacio de significados compartidos, convirtiéndose en un horizonte comunicativo.

Como ya se mencionó, las comunicaciones distorsionadas violan presupuestos universales de la comunicación que sufren alteraciones al variar los contextos normativos. En virtud de que la investigación bajo la óptica de esta teoría tiene como objetivo primordial establecer los vicios, deficiencias, imperfecciones y patologías del régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que impiden su validez, eficacia y legitimación, puede establecerse que la teoría expuesta es aplicable al tema propuesto, toda vez que pretende establecer la existencia de violaciones de pretensiones de validez de la norma que integra el régimen.

Ahora bien, los procesos distorsionados de comunicación se identifican con las patologías sociales, las cuales se producen por los sistemas económico —dinero— y administrativo —poder— (objeto del régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos). Las patologías sociales deben combatirse por medio de procesos de socialización sistematizados por el lenguaje, para ello se establecerá si las distorsiones de comunicación dentro del régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos han restringido la base de la validez del habla, dando lugar a una presunción del entendimiento, que hace aparente la acción comunicativa, de forma tal que pueda existir una perturbación en las normas que regulan el sistema.

³² Annel A. Vázquez Anderson, “Más allá de Habermas: la realidad de los medios de comunicación”, en *Comunicación y sociedad*, Universidad de Guadalajara, núm. 2, nueva época, julio-diciembre, 2004, pp. 248-249.

III. La reconstrucción del derecho: validez, facticidad, legitimidad y democracia

Habermas³³ establece que la validez del derecho positivo comienza cuando lo que conforme a procedimientos jurídicamente válidos queda establecido como derecho, cobrando fuerza jurídica y manteniendo la misma y el vigor, aún cuando exista la posibilidad jurídicamente dada de quedar derogado en algún momento. En cambio, la validez social de las normas jurídicas se determina por el grado de imposición, es decir, por la aceptación que se espera en los miembros de la comunidad jurídica de que se trate. Sin embargo, el derecho positivo establecido no se apoya en esa facticidad cuasinatural de formas de vida transmitidas, sino en la facticidad artificialmente producida de la amenaza que representan las sanciones jurídicamente definidas, cuya aplicación son reclamadas en los tribunales.

La legitimidad de las normas se mide por su desempeño o resolución discursiva de su pretensión de validez normativa, tal como lo señalamos anteriormente, y en última instancia atendiendo a si han sido creadas bajo un procedimiento legislativo que pueda ser considerado racional, o a si por lo menos pueden ser justificadas desde puntos de vista pragmáticos, éticos y morales.³⁴ Es decir, la legitimidad es independiente de su imposición o implementación fáctica; sin embargo, la validez social y el seguimiento fáctico de las normas varía con la fe en su legitimidad por parte de los miembros de una comunidad jurídica, esta fe se apoya a su vez en la suposición de legitimidad, es decir, del fundamento de las normas de que se trate.³⁵

Sin embargo, el surgimiento de legitimidad a partir de la legalidad, según Habermas,³⁶ sólo puede aparecer como paradoja bajo la premisa de que el sistema jurídico se representara como un proceso circular que retorna recursivamente sobre sí mismo y se legitima a sí mismo. Pero ha sido evidente que las instituciones jurídicas de la libertad decaen y se arruinan sin las iniciativas de una población habituada a la libertad. A pesar, las regulaciones jurídicas pueden arbitrar mecanismos para que los costos de las virtudes ciudadanas cuyo ejercicio se reclama y exige, puedan permanecer bajos.

De acuerdo con Serrano,³⁷ para Habermas, en la discusión en torno a la legitimidad, está en juego la posible fundamentación de las cuestiones práctico-morales.

³³ Jürgen Habermas, *Factibilidad y validez. sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, 2ª ed. Madrid, Trotta, 2ª. 2000, p. 91.

³⁴ *Ibidem*, pp. 91-92.

³⁵ Según Habermas, la intimidación, el poder de las circunstancias, los usos o la costumbre estabilizarán sustitutoriamente un orden jurídico con más fuerza si es menos legítimo o con menos fuerza si está teniendo por legítimo. *Ídem*.

³⁶ *Ibidem*, p. 197.

³⁷ Enrique Serrano, *op. cit.*, Consultado el 1 de octubre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>

Cuando nos limitamos a dar una definición empírica de la legitimidad adoptamos la postura de observadores, ocupados únicamente en constatar que la pretensión de legitimidad de un orden es reconocida de facto en un contexto social y tiempo determinado. Habermas³⁸ destaca que el reconocimiento de la legitimidad está motivado, entre otras cosas, por apelar a razones y que la validez de estas razones sólo puede juzgarse si se abandona la posición de observador externo al proceso de legitimación.

Ahora bien: que las razones sean buenas razones es algo que sólo se puede establecer en la actitud performativa de quien participa en una argumentación, no en virtud de la observación neutral de aquello que éste o aquel participante en un discurso considera como buenas razones.³⁹

Según Serrano, la intención de Habermas es desarrollar una “teoría crítica”, que no puede conformarse con una descripción de las diferentes formas de legitimación, sino que debe preguntar por un posible criterio normativo que nos permita juzgar las pretensiones de validez de aquéllas.

Así Habermas⁴⁰ señala:

Hasta ahora he analizado dos conceptos de legitimación: el empirista y el normativo. El primero es aplicable, hablando en lo que a las ciencias sociales antañe, mas resulta insatisfactorio por cuanto hace abstracción de una ponderación sistemática de los fundamentos de la validez. El otro concepto, que sería satisfactorio en este sentido, resulta empero, insostenible a causa del contexto metafísico en que se encuentra enmarcado. Por todo ello, lo que yo propongo es un tercer concepto de legitimación, que me atrevería a calificar de reconstructivo.

Por tanto, de acuerdo con Habermas:⁴¹ “Legitimidad significa que la pretensión que acompaña a un orden político de ser reconocido como correcto y justo no está desprovista de buenos argumentos; un orden legítimo merece el reconocimiento. Legitimidad significa el hecho del merecimiento de reconocimiento por parte de un orden político”. Más adelante agrega Habermas: “Por legitimidad entiendo el hecho de que un orden político es merecedor de reconocimiento. La pretensión de legitimidad hace referencia a la garantía en el plano de la integración social de una identidad social determinada por vías normativas. Las legitimaciones sirven para hacer efectiva esa pretensión, esto es: para mostrar cómo y por qué las instituciones existentes (o las recomendadas) son adecuadas para emplear el poder político en forma tal que lleguen a realizarse los valores constituidos de la identidad social.”

³⁸ *Ídem*.

³⁹ Citado por *Ibidem*, consultado el 3 de octubre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>

⁴⁰ Citado por *Ídem*.

⁴¹ Citado por *Ídem*.

Sección Doctrina

De acuerdo con McCarthy,⁴² Habermas denomina a su concepto de legitimidad como “reconstructivo”, ello hace referencia al método en que ese concepto se sustenta. El objetivo del llamado “método reconstructivo” es hacer explícitos los elementos y estructuras del saber preteórico, presentes en las acciones humanas.

Un orden jurídico, según Habermas,⁴³ no sólo tiene que garantizar que los derechos de cada persona sean reconocidos por todas las demás; sino que este reconocimiento debe descansar en leyes que serán legítimas en la medida en que garanticen iguales libertades a todos. Las leyes morales cumplen esta condición por sí mismas; sin embargo, en las reglas del derecho positivo, el legislador político debe cumplirla. El auténtico lugar de la integración social en un sistema jurídico es el proceso de producción de normas. Por ello a los implicados en este proceso se les exige que adopten la perspectiva de miembros de una comunidad jurídica libremente constituida en la que se asegure o alcance un acuerdo acerca de los principios normativos de la regulación de la vida en común. Así pues, esta unión de coerción fáctica y validez dimanante de la legitimidad exige un proceso de producción del derecho en el que los ciudadanos implicados no pueden participar sólo en el papel de sujetos jurídicos que se orientan al propio éxito.

Por tanto,

En la medida en que los derechos de participación y de comunicación son ingrediente esencial de un procedimiento de producción de normas, que quepa considerar eficaz a efecto de fundar la legitimación, tales derechos subjetivos no pueden ni percibirse ni tornarse efectivos a título de derechos de sujetos jurídicos privados aislados, sino que más bien ha de vérselos y tornándoselos efectivos en la actitud de participantes en una práctica de entendimiento intersubjetivo, que actúan orientándose al entendimiento. De ahí que el concepto mismo de derecho moderno, derecho que agudiza y operacionaliza en términos efectivos para el comportamiento la tensión entre facticidad y validez, lleve ya en germen *la idea democrática* desarrollada por Rousseau y Kant, a saber, que la pretensión de legitimidad de un orden jurídico construido de derechos subjetivos sólo puede desempeñarse o resolverse mediante la capacidad e integración social aneja a la “voluntad concordante y unida de todos” los ciudadanos libres e iguales.⁴⁴

Por tanto, el principio de que la legitimidad racional se encuentra en el diálogo que busca un acuerdo es inseparable en la historia de la democracia.

⁴² Citado por *Ibidem*. Consultado el 6 de octubre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>

⁴³ Jürgen Habermas, *op. cit.*, p. 94.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 94-95.

La intuición inicial de Habermas, según Serrano,⁴⁵ es que la legitimidad de un poder está vinculada indisolublemente a un proceso de comunicación. El poder tiene, en tanto es un fenómeno social, una realidad simbólica; de ahí proviene su necesidad de justificación y también ahí se encuentran los medios de esta justificación. Habermas⁴⁶ busca llevar hasta sus últimas consecuencias la sustitución de las razones últimas, por las condiciones formales de un consenso racional.

Por niveles de justificación entiendo, pues, condiciones formales de la aceptabilidad de las razones que prestan a las legitimaciones eficacia, fuerza consensual y fuerza motivadora [...] Fuerza legitimante hoy sólo la poseen reglas y premisas comunicativas, que permiten distinguir un acuerdo o pacto obtenido entre personas libres e iguales frente a un consenso contingente o forzado.

Serrano⁴⁷ establece que para Habermas el núcleo normativo de la legitimidad se encuentra en las condiciones pragmáticas que permiten la comunicación entre los individuos dentro del proceso de legitimación. Así pues, la tesis fundamental consiste en afirmar que el lenguaje tiene como “telos” interno el entendimiento. A partir de esta tesis se exponen otras dos complementarias: 1) en el concepto de entendimiento se encuentra implícito la idea de un acuerdo libre de coacción y 2) el concepto de entendimiento presupone una noción amplia de racionalidad. Ambas apuntan la estrategia de fundamentación de una noción normativa de legitimidad que no tiene que recurrir a un orden trascendente (divino, natural o histórico). Además, las condiciones que permiten acceder a un acuerdo racional son las que poseen una fuerza legitimante y estas condiciones se encuentran implícitas en todo proceso de comunicación lingüística. Por tanto, se trata de reconstruir los procesos de comunicación para determinar esas condiciones.

De acuerdo con Serrano,⁴⁸ la teoría de la acción comunicativa de Habermas permite precisar el sentido de su definición de legitimidad, pues:

1. La legitimación puede conceptualizarse como un proceso de comunicación.
2. El uso comunicativo del lenguaje tiene como objetivo interno la búsqueda del entendimiento.
3. Por tanto, la legitimidad estará dada por las condiciones que permiten un proceso comunicativo orientado hacia el entendimiento.

⁴⁵ Enrique Serrano, *op. cit.*, Consultado el 3 de octubre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>

⁴⁶ Citado por *Ídem*.

⁴⁷ *Ídem*.

⁴⁸ *Ibidem*. Consultado el 6 de octubre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>

Sección Doctrina

4. Como discurso práctico, la legitimidad presupone la idea normativa de una argumentación libre de toda coacción externa, en la que se ponga a prueba la validez de los fundamentos del poder.

Sin embargo, Habermas⁴⁹ señala que entre el entendimiento en su sentido mínimo y el entendimiento en su sentido máximo, existe un abismo. Es decir, dos sujetos entienden una expresión lingüística porque entre ellos hay una coincidencia respecto al significado (uso) de las palabras. De acuerdo con Serrano,⁵⁰ la tesis de Habermas consiste en afirmar que el entendimiento lingüístico mínimo contiene un núcleo normativo, que exige al hablante oyente asumir la responsabilidad de buscar un entendimiento en su acepción máxima, lo que quiere decir que debe fundamentar racionalmente la pretensión de verdad y corrección inscrita en sus emisiones lingüísticas.

Habermas⁵¹ advierte que los individuos no se ajustan plenamente a esa racionalidad comunicativa, por tanto lo plantea como un horizonte normativo. Considera que la definición reconstructiva de la legitimidad también es una opción en el sentido de que no propone *a priori* un tipo específico de organización política.

En opinión de Serrano,⁵² cuando Habermas califica a la definición reconstructiva de la legitimidad como una “tercera” posibilidad (frente a las definiciones empíricas y normativas tradicionales), no se refiere únicamente a los problemas metodológicos y organizativos, sino que su pretensión va más allá. Habermas⁵³ habla de la situación ideal de habla: “La anticipación de una situación ideal de habla tiene para toda comunicación posible el significado de una apariencia constitutiva que, a la vez, es manifestación de una forma de vida. Pero no podemos saber *a priori* si esa ilusión, proviene, sin embargo, de suposiciones inevitables, o si pueden crearse prácticamente las condiciones empíricas para una realización (aunque sea aproximativa) de la forma de vida que esas suposiciones nos permiten poner de manifiesto. Desde este punto de vista las normas fundamentales del habla racional incluidas en la pragmática universal contienen una hipótesis práctica”.

Por otra parte, Habermas⁵⁴ mantiene la necesidad de retomar la perspectiva de una “filosofía de la historia con intención práctica”. Es decir, pensar en la historia no únicamente como una acumulación de sucesos, sino buscar en estos un sentido que permita apoyar la práctica, como crítica del presente. Según Serrano,⁵⁵ el punto

⁴⁹ *Ídem.*

⁵⁰ *Ibidem.* Consultado el 7 de octubre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>

⁵¹ Habermas, *La reconstrucción del materialismo histórico*, Madrid, Taurus, 1981. pp. 279-282. Zur Rekonstruktion des historischen Materialismus, Suhrkamp, Frankfurt, 1976, pp. 252-253. Citado por *Ídem.*

⁵² *Ídem.*

⁵³ Habermas, “Wahrheitstheorien”, pp. 181-182. Citado por *Ídem.*

⁵⁴ Citado por *Ídem.*

⁵⁵ *Ídem.*

de partida de la teoría de la evolución social de Habermas es una “reconstrucción del materialismo histórico”. “Reconstrucción” significa aquí una crítica interna al materialismo histórico, con la finalidad de acceder a un planteamiento más adecuado para los objetivos que esa misma teoría se había planteado. Para Habermas,⁵⁶ la evolución social no se puede reconstruir siguiendo únicamente la perspectiva de la organización de la fuerza de trabajo.

Sobre la democracia, Habermas mantiene que la misma está definida esencialmente por un principio racional de legitimación y no por tipos específicos de organización. “La democratización no puede significar una preferencia apriorística por un determinado tipo de organización, en pro, por ejemplo, de la llamada ‘democracia de identidad’ [...] La discusión entre los representantes de una teoría normativa de la democracia por una parte y los de un concepto ‘realista’ o empírico de la misma por otra reviste unos caracteres igualmente difíciles. Si las democracias se diferencian de otros sistemas de dominación por un principio racional de legitimación, y no por tipos de organización caracterizados apriorísticamente, las críticas que entre sí se formulan unos y otros han de malograr su objetivo”.⁵⁷

El sentido de esta noción de la democracia puede comprenderse mejor si se considera que es el resultado de una polémica con aquéllos que reducen la democracia a una serie de procedimientos. Así pues, Habermas subraya que los procedimientos sólo adquieren una fuerza legitimadora en la medida en que se encuentran vinculados a una dimensión normativa.

“Pero un procedimiento sólo puede legitimar indirectamente, es decir, remitiendo a instancias que por su parte tienen que ser reconocidas. Así, las constituciones burguesas escritas contienen un catálogo de derechos fundamentales, enérgicamente inmunizados contra los cambios, que posee fuerza legitimadora en la medida y sólo en la medida en que se entiende en conexión con una ideología aneja al sistema de dominación”.⁵⁸

***Así pues, Habermas subraya
que los procedimientos
sólo adquieren una fuerza
legitimadora en la medida en
que se encuentran vinculados
a una dimensión normativa.***

En suma, Habermas establece los conceptos de validez, facticidad y legitimidad del derecho positivo y de las normas jurídicas. El régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos se integra a un conjunto de normas jurídicas, pertenecientes a un sistema positivo, que regulan los elementos que

⁵⁶ *Ibidem.*, Consultado el 12 de octubre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>

⁵⁷ Habermas, *La reconstrucción del materialismo histórico*, Madrid, Taurus, 1981, pp. 252-253. Zur Rekonstruktion des historischen Materialismus), Suhrkamp, Frankfurt, 1976, pp. 279-280. Citado por *Ibidem.* Consultado el 7 de octubre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>

⁵⁸ Habermas, *La lógica de las ciencias sociales*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 384. Citado por *Ídem.*

Sección Doctrina

conforman el sistema (objeto, sujetos, finalidad y procedimiento) y, en cuyo proceso de producción, los implicados deben adoptar la perspectiva de miembros de una comunidad jurídica libremente constituida en la que se asegure o alcance un acuerdo acerca de los principios normativos de la regulación de la vida en común.

Por ello, dicha teoría es aplicable al tema, en virtud de que permite indagar si el régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal se conformó mediante procedimientos jurídicamente válidos, es decir, si cuenta con validez normativa, que le haya permitido cobrar fuerza jurídica y mantenerla; si tiene un grado de imposición, es decir, si cuenta con validez social, que le permite ser aceptado por los miembros de la comunidad jurídica; si cuenta con desempeño o resolución discursiva de su pretensión de validez normativa, es decir, si puede considerarse legítimo; si tiene correspondencia fáctica; si es eficaz; si puede ser éticamente justificado; si es reconocido como un orden jurídico correcto y justo; si cuenta con buenos argumentos; si busca garantizar la integración social; si reconoce los derechos de cada persona; si responde a un proceso de comunicación y al concepto de entendimiento; si presupone un acuerdo libre de coacción; y si atiende a la evolución social.

Bajo el resultado de este análisis podría estudiarse la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002, a fin de establecer si es viable su aplicación en el Distrito Federal y, si es así, la razón por la cual se determinó solamente su aplicación a nivel federal.

Este análisis permitirá establecer las deficiencias del régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, a fin de proponer espacios democráticos de discusión capaces de practicar la racionalidad comunicativa.

IV Paradigmas jurídicos

Para Habermas,⁵⁹ los paradigmas jurídicos son ideas típicas y ejemplares de una comunidad jurídica sobre cómo puede realizarse el sistema de los derechos y los principios del Estado de derecho en el contexto efectivamente percibido por la sociedad. Por tanto, un paradigma jurídico explica, con ayuda de un modelo de la sociedad contemporánea, de qué modo deben entenderse y manejarse los principios del Estado de derecho y los Derechos fundamentales, para que puedan cumplir, en el entorno social, las funciones que normativamente tienen asignadas.

En opinión de Valdés,⁶⁰ Habermas percibe al Estado de derecho como la forma de regulación de los períodos del poder en las sociedades complejas, al afirmar que el Estado de derecho “no puede tenerse ni mantenerse sin una democracia radical”.

⁵⁹ Jürgen Habermas, *op. cit.*, pp. 263-264.

⁶⁰ Diego Valdés, “La no aplicación de las normas y el Estado de Derecho”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002, pp. 239-240.

La democracia es radical y la sociedad es compleja, porque prevalece la razón comunicativa, que es el medio lingüístico que permite que se estructuren las formas de vida y se realicen las interacciones propias de esos tipos de democracia y de sociedad. De acuerdo con Habermas,⁶¹ esa razón comunicativa está presente en las relaciones cotidianas, y es la que permite encontrar acuerdos o aplazar la solución de conflictos. Para resolver los conflictos surge entonces la regulación normativa de las interacciones, que es lo que convierte al derecho en una categoría de la mediación social.

Valdés⁶² señala que Habermas establece que en el Estado de derecho el poder sólo puede actuar con fundamento en el orden normativo, que estabiliza las expectativas de la sociedad y mantiene la convivencia jurídicamente organizada; sin embargo, la facticidad introduce factores de tensión cuya solución también es exigida por la sociedad. Por tanto, los acuerdos de voluntades son instrumentos de solución de conflictos.

Al respecto, Habermas señala:

La idea del Estado de Derecho puede interpretarse entonces como la exigencia de ligar el poder administrativo, regido por el código “poder”, al poder comunicativo creador de derecho, y mantenerlo libre de las interferencias del poder social, es decir, de la fáctica capacidad de imponerse que tienen los intereses privilegiados. El poder administrativo no tiene que reproducirse a sí mismo, sino sólo regenerarse a partir de la metamorfosis del poder comunicativo. En última instancia es esta transferencia la que el Estado de Derecho ha de regular, dejando, sin embargo, intacto el código mismo que el poder representa, es decir, sin intervenir en la lógica de la autorregulación del poder administrativo. Desde un punto de vista sociológico, la idea de Estado de Derecho no hace más que iluminar el aspecto político del establecimiento de un equilibrio entre los tres poderes de la integración social: el dinero, el poder administrativo y la solidaridad.⁶³

La idea de Estado de Derecho puede desarrollarse, de acuerdo con Habermas,⁶⁴ mediante los principios por los que se obtiene el derecho legítimo a partir del poder comunicativo y éste, por medio del derecho legítimamente establecido, se transforma en poder administrativo. Estos principios son:

- 1 El principio de la soberanía popular.
- 2 El principio de una protección de los derechos individuales que sea garantizada por una justicia independiente.

⁶¹ *Ibidem.* p. 240.

⁶² *Ídem.*

⁶³ Jürgen Habermas, *op. cit.* p. 218.

⁶⁴ *Ibidem.*, pp. 237-238.

Sección Doctrina

- 3 Los principios de legalidad de la Administración y el control judicial y parlamentario de la administración.
- 4 El principio de separación del Estado y sociedad civil, que impide que un poder social, sin pasar por las esclusas de la formación de poder comunicativo, se transforme en poder administrativo.

En virtud de estos principios,

La organización del Estado de Derecho ha de servir en última instancia a la autoorganización políticamente autónoma de una sociedad que con el sistema de los derechos se ha constituido como la asociación de miembros libres e iguales en que consiste la comunidad jurídica. Las instituciones del Estado de Derecho tienen por fin asegurar el ejercicio efectivo de la autonomía política de ciudadanos socialmente autónomos, y ello de suerte que, por un lado, pueda surgir el poder comunicativo resultante de la formación de una voluntad racional y encontrar expresión licuante en programas legislativos, y que, por otro, este poder comunicativo, a través de la aplicación racional y la implementación administrativa de esos programas legislativos, pueda circular a lo largo y ancho de toda la sociedad y —tanto a través de la estabilización de expectativas como de la realización de fines colectivos— pueda desarrollar su fuerza de integración social. Con la organización del Estado de Derecho, el sistema de los derechos se diferencia formando un orden constitucional en el que el medio que es el derecho puede operar como un transformador encargado de reforzar los débiles golpes de flujo sociointegrador de un mundo de la vida comunicativamente estructurado. En todo ello quisiera subrayar dos aspectos: por un lado, el Estado de Derecho institucionaliza el uso público de las libertades comunicativas, por otro, regula la transformación de poder comunicativo en administrativo.⁶⁵

Tal como se mencionó anteriormente, los paradigmas jurídicos, dentro de la teoría de la acción comunicativa, son ideas típicas y ejemplares de una comunidad jurídica que explican, con ayuda de un modelo de la sociedad contemporánea, de qué modo deben entenderse y manejarse los principios del Estado de Derecho y los Derechos fundamentales, para que puedan cumplir, en el entorno social, las funciones que normativamente tienen asignadas.

El régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos es uno de los principios que conforman el Estado de Derecho,⁶⁶ en este en-

⁶⁵ *Ibidem.* p. 245.

⁶⁶ Augusto Sánchez Sandoval, *Sistemas ideológicos y control social*. México, México, UNAM, 2005, pp. 137-138. Luis Humberto, Delgadillo Gutierrez. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 4ª ed., México, Porrúa, 2001, pp. 1-3. Godolfinio Humberto, Juárez Mejía. *La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 2ª ed. México, Porrúa, 2004, pp. XIII-XXII.

tendido la teoría antes mencionada es aplicable a esta investigación, debido a que ésta pretende desarrollar nuevas ideas (paradigmas jurídicos) que expliquen cómo debe entenderse, establecerse y manejarse el régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal, a fin de que cumpla las funciones para las que fue creado.

Con base en que un paradigma debe ser reformulado cuando sus elementos constitutivos se transforman como efecto de la evolución social, es que puede aplicarse este planteamiento al régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, toda vez que el mismo fue edificado en un régimen político autoritario, cerrado, cohesionado y estatista, que al parecer ha evolucionado a un régimen de transición democrática. Esta transformación democrática obliga a evolucionar los criterios interpretativos y la forma de abordar el estudio del régimen jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sobre todo porque el mismo se funda en el Estado de Derecho, fortaleciéndolo y desarrollándolo, y este nuevo Estado de Derecho fortalecido y desarrollado, a su vez, perfecciona el Sistema de Responsabilidades.

Bajo este planteamiento comparativo, las normas jurídicas sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal cuentan con competencia comunicativa, dado que forman parte del lenguaje, mismo que se utiliza en situaciones particulares (el ejercicio de la función pública), conformándose como parte del lenguaje jurídico, cuyo fin es controlar las conductas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal durante el ejercicio de sus funciones. Además, cuentan con competencia lingüística, en virtud de que el legislador y los servidores públicos asumen principios lingüísticos para producir oraciones y en su caso entenderlas, tomando en cuenta que el Derecho es un discurso lingüístico. Esto implica que las normas jurídicas a las que nos referimos son entendibles para el legislador y para el servidor público, a fin de que sean cumplidas.

Las normas jurídicas a las que nos referimos son enunciados intangibles, que no implican actos constatativos, por lo que sus enunciados no pueden ser verdaderos; que no se conforman por actos expresivos, por lo que no pueden catalogarse como sinceros o veraces; sin embargo, por ser un acto regulativo sus enunciados debieran ser correctos. Por tanto, puede señalarse que este régimen jurídico no es un acto consensual, en virtud de que no reconoce las cuatro pretensiones de validez.

Ahora bien, considerando que dentro la producción de las normas jurídicas que regulan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, el legislador se maneja como hablante y el servidor público como oyente, es que se puede establecer: 1) la intención del legislador no es comunicar un contenido proposicional verdadero y la intención del servidor público no es compartir el saber del legislador; 2) el legislador no quiere manifestar sus intenciones verazmente y el servidor público no cree ni confía en las emisiones del legislador; 3) el legislador elige la emisión correcta de las normas sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal,

al momento de emitirlo con base en normas y valores vigentes. Por su parte, el servidor acepta y coincide con el trasfondo normativo, por el que se regula la emisión de régimen jurídico de responsabilidades. Cabe recordar que el legislador del que hablamos es el Congreso de la Unión, en virtud de las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere sobre el Distrito Federal, por lo que las normas y valores que éste utiliza para la creación de derecho sobre responsabilidades administrativas son vigentes.

En general, las normas que regulan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos se apoyan en datos verificables en la realidad, tan es así que han sido aplicadas a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal que no cumplen sus funciones. Es por ello que las proposiciones de las normas son verdaderas.⁶⁷

Sin embargo, las normas carecen de precisión normativa, que impide que las autoridades competentes puedan aplicarlas adecuadamente a la realidad social, por estar limitadas en su competencia, provocando incumplimiento de las mismas.

Sin embargo, las normas carecen de precisión normativa, que impide que las autoridades competentes puedan aplicarlas adecuadamente a la realidad social, por estar limitadas en su competencia, provocando incumplimiento de las mismas. Dicha realidad social se conforma por todos los actos de corrupción que no han podido ser erradicados, por causa del mismo funcionamiento del procedimiento disciplinario que da la facultad a la Contraloría General del Distrito Federal y a las contralorías internas de establecerse como juez y parte en el procedimiento,

permitiéndole resolver absolviendo al servidor público sin que exista recurso de impugnación contra dicha resolución, dejando sin defensa al ciudadano que presentó la queja o denuncia correspondiente.⁶⁸

Ahora bien, el legislador de las normas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal carece de autenticidad, ya que no le interesa argumentar sus razones ni discutir públicamente el problema. Este desinterés por discutir públicamente el problema puede notarse en el momento en que el Congreso de la Unión creó en 2001 una nueva Ley Federal de Responsabili-

⁶⁷ Así puede constatare en las recomendaciones 15/2007, 16/2007 y 17/2007, en las que se verifica la aplicación de las proposiciones normativas sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. "Emisión, aceptación y aceptación parcial de recomendaciones", en DFensor, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, núm. 1, año VI, enero de 2008.

⁶⁸ Véase como ejemplo la Recomendación 3/2005 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con respecto a la deficiente oportunidad de protección a los usuarios de salud pública.

des Administrativas de los Servidores Públicos (apéndice III), dejando vigente para el Distrito Federal la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, sin detenerse a revisar si la Ley de 1982 es aún aplicable a la realidad social local. A la fecha no ha existido el interés de argumentar sobre el mejoramiento de las normas sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal. Al parecer esta reacción del Congreso de la Unión se debe más a cuestiones políticas que a verdaderas razones argumentativas, pues se ha visto que en los últimos años la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Jefatura de Gobierno han sido ocupados por un partido distinto al que ha predominado a nivel federal, el PRD y el PAN, respectivamente. La postura federal de tratar de limitar al Gobierno del Distrito Federal ha impedido que se mejore la normatividad en esta materia, pues al parecer, lograr un locutor auténtico de los normas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal implica darle la facultad a la Asamblea Legislativa de discutir y crear normas sobre esa materia, con independencia de las circunstancias políticas que prevalezcan, a fin de lograr una discusión pública de los problemas que prevalecen en el Distrito Federal con respecto a la deficiente función pública, mediante argumentos racionales.

Las normas que regulan las responsabilidades de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal no se encuentran perturbadas en la organización interna del habla, en virtud de que no se violan pretensiones de validez, pues las normas no buscan más que ser correctas; por tanto, no es posible hablar de patologías de la comunicación. Sin embargo, estas normas no requieren consenso lingüístico y se conducen por el sistema económico y el sistema administrativo, arriesgando la eficacia de las mismas. Lo anterior puede verse al momento en que la Constitución no otorga al gobierno local la facultad de regularse en la materia, por cuestiones económicas y de poder. Para eliminar estas patologías sociales es necesario lograr la racionalidad comunicativa mediante la creación de espacios argumentativos, que pueden aparecer en el órgano legislativo social en el que existen significados compartidos.

Además, las normas jurídicas en estudio se realizan conforme a procedimientos jurídicamente válidos, por lo que cuentan con validez positiva; sin embargo, no han sido aceptadas por los miembros de la comunidad jurídica, que no se sienten representados por el locutor (legislador), que como ya dijimos carece de autenticidad. Con respecto a la facticidad, el régimen normativo de referencia no logra una cuasinatural, sino una artificial, mediante la amenaza que representan las sanciones definidas si es que se violan las normas jurídica que regulan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Para lograr la facticidad cuasinatural se necesita, en principio, que el locutor sea auténtico, que represente a una comunidad jurídica y que sus argumentos se basen en formas de vida transmitidas en esa comunidad. Igualmente, las normas que regulan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal carecen de legitimidad en virtud de que no se reconoce al poder político que las emite, pues no representa plenamente a los grupos sociales que las mismas regulan; sin embargo, el orden político es reconocido como correcto, más no como justo.

Sección Doctrina

Aunado a esto, en virtud de que el legislador no representa intereses de la sociedad, no garantiza la integración social de una intensidad social determinada normativamente, dando como resultado que los ciudadanos del Distrito Federal regulados por la normatividad no sean considerados como libres e iguales, en comparación con las otras entidades de la República mexicana.⁶⁹

Respecto a si las normas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal son democráticas o no, parece que los procedimientos de emisión de estas normas jurídicas se encuentran vinculados a una dimensión normativa constitucional y federal, más no a una facultad local, que tal vez sería la idónea. Asimismo, estos procedimientos no remiten a instancias reconocidas por la sociedad, dado que el régimen no es emitido por legisladores que representen a los ciudadanos que son regulados por las normas. Conforme a esto, no existe soberanía popular en esta normatividad, dado que no se representa a los regulados por el régimen normativo, recordemos que al legislador no le interesa argumentar sobre los problemas de la comunidad jurídica. Además, no se protegen derechos individuales, incluso existen en las normas violaciones a los mismos; así puede constatarse en tres ejemplos: 1) el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que permite la suspensión temporal del presunto responsable, que implica un prejuicio anticipado de la culpabilidad del servidor público sin terminar el procedimiento respectivo; 2) la incapacidad de quejoso de recurrir las resoluciones absolutorias emitidas por las contralorías *versus* el derecho de los servidores públicos de recurrir aquellas resoluciones sancionatorias, cuando ambas pueden generar daños a los interesados; y 3) el artículo 63 establece una especial facultad de las contralorías que les permite abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, sin considerar el daño causado al quejoso, por más mínimo que sea, y dejando al arbitrio de las autoridades la facultad de perjudicar a un ciudadano en sus derechos individuales.

Ahora bien, sin duda, las normas sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal contemplan la legalidad de la Administración. Su fundamento radica en que los servidores públicos no violen la misma, su violación genera la aplicación de dichas normatividad; sin embargo, no regula el control judicial y parlamentario de la administración por la simple naturaleza que tiene la responsabilidad administrativa de ser un control interno de la administración pública. Finalmente, estas normas jurídicas son resultado de la separación del Estado y la sociedad civil, su aplicación no es resultado de un consenso

⁶⁹ Cabe señalar que los gobiernos locales de la Federación, tienen competencia para crear sus propias normas de responsabilidades administrativas de sus servidores públicos conforme al primer párrafo del artículo 109 constitucional que a la letra señala: “Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consultada por última vez el 15 de enero de 2009 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

representativo de la comunidad jurídica, sino de la imposición de un locutor que no tiene interés en el problema.

Es por ello que no hay una aplicación racional de las normas jurídicas que regulan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, su aplicación es resultado de la intimidación de las mismas por medio de sus sanciones, más no como resultado de una aceptación racional de la comunidad jurídica; sin embargo, la aplicación de estas normas sí implica implementar administrativamente los programas legislativos, pues son resultado del programa “renovación moral” de la administración pública, mismo que podría considerarse legislativo, desde el momento en que se convirtió en una iniciativa de ley.

Algunos pueden objetar que esta teoría se aparta de una realidad en el sentido de que las normas jurídicas están condicionadas al aspecto político y no al revés, pues pareciera que en la realidad la comunicación y la interacción es lo que menos se toma en cuenta. Tal vez la teoría es idealista, utópica o de difícil realización; sin embargo, no demerita la necesidad de considerar estos valores teóricos para el fortalecimiento del Estado de Derecho.

A esto es a lo que se refiere Habermas al hablar de reconstrucción del derecho, misma que debe transformar aquellas normas jurídicas que fueron condicionadas al aspecto político y no a la racionalidad comunicativa.

Bibliografía

- Atienza, Manuel. *Las razones del derecho. Teoría de la argumentación jurídica*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 134, 3ª reimp., 2005.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2001, p. 41.
- Fortes Lorenzo, Claudio. *Los instrumentos normativos en ética de la investigación en seres humanos en América Latina: análisis de su potencial eficacia*. p. 174. Consultado el 9 de octubre de 2007 en <http://portal.iner.gob.mx/bioetica/archivos/libroinvestsereshumanos/Ponencia%206.pdf>
- Habermas, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Madrid, Cátedra, 4ª. Edición, 2001.
- . *Factibilidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, 2ª ed. Madrid, Trotta, 2000.
- Juárez Mejía, Godolfino Humberto. *La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, México, Porrúa, 2004.
- Nieto Santiago, y Medina Pérez, Yamilé. *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2005.

Sección Doctrina

- Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, 2ª. ed., México, Porrúa, 1991.
- Ponencia, *Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Ciudad de México, 23-25 de marzo de 2006.
- Sánchez Sandoval, Augusto. *Sistemas ideológicos y control social. México*, México, UNAM, 2005.
- Serrano, Enrique. “Habermas: legitimidad y discurso práctico”, en *Estudios de filosofía-historia-letras*, verano 1991. Consultado el 25 de septiembre de 2007 en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/texto3.html>
- Valdéz, Diego. “La no aplicación de las normas y el Estado de Derecho”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002.
- Vázquez Anderson, Annel A. “Más allá de Habermas: la realidad de los medios de comunicación”, en *Comunicación y sociedad*, Universidad de Guadalajara, núm. 2, nueva época, julio-diciembre, 2004.

Nota aclaratoria:

En el número doble 68-69 de la revista *Alegatos*, correspondiente al periodo enero-agosto del año 2008, se publicó el artículo “La argumentación jurídica y su impacto en la actividad judicial en México”.

Estando el número en circulación, el Comité Editorial de la revista recibió un comunicado rubricado por el profesor Juan Pablo Lionetti de Zorzi, profesor de la Universidad de Buenos Aires. En él informa, que el artículo citado contenía párrafos textuales de un artículo de su autoría, intitulado “La toma de decisión en la argumentación jurídica” (Breves apuntes para una aproximación al tema); publicado en la *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, en el año 2004.

Por lo anterior, consideramos que la labor de investigación representa una de las actividades más sobresalientes del trabajo académico, que demanda un intenso esfuerzo y dedicación, y va concretándose en una constante acumulación de saberes, que paulatinamente se difunden en diversas publicaciones especializadas, dirigidas a la comunidad interesada. En razón de ello y dado el prestigio editorial alcanzado por *Alegatos* a lo largo de 25 años, El Comité Editorial, de manera responsable, consideró pertinente no sólo publicar esta nota aclaratoria para nuestros lectores, sino también publicar el artículo original del profesor Juan Pablo Lionetti de Zorzi, para los efectos de reivindicar su labor intelectual.