

## TEXTOS JURÍDICOS DE ALBERTO LOMBARDO SOBRE EMPLEADOS PÚBLICOS Y FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

SUMARIO: *Nota introductoria. I. Los empleados públicos. II. La inamovilidad de los jueces. III. La responsabilidad de los funcionarios de justicia. IV. El cambio de personas en la administración de justicia.*

### NOTA INTRODUCTORIA

Dar a conocer los "textos jurídicos" de Alberto Lombardo, publicados en el siglo pasado en *El Foro*, periódico de jurisprudencia y legislación, más que un afán documentario, es rescatar el "a veces" descarnado acierto del ayer, es enterar al estudioso de los testimonios de crítica que han perdido "vigencia". Veamos por qué:

1) *Empleados públicos*: "Es necesario despedir a todos los ladrones del servicio público, ellos infestan todas las oficinas..."; 2) *La inamovilidad de los jueces*: "Con la inamovilidad sabe el juez que no depende del gobierno, que el empleo que desempeña es irrevocable, excepto por causa de delito, juzgado regularmente por autoridades competentes. Puede colocarse frente al poder, y prohibirle toda injerencia indebida en los asuntos judiciales"; 3) *La responsabilidad de los funcionarios de justicia*: "mientras no exista una buena ley de responsabilidades, la administración de justicia, será una quimera, será una mentira entre nosotros. El Magistrado es en México una especie de Júpiter olímpico al que ningún rayo alcanza...", y 4) *El cambio de personas en la administración de justicia*: "Nosotros hemos creído que los mejores medios para proveer los puestos de justicia son los concursos abiertos a todos, la convocatoria de todos los talentos. Estamos convencidos de la superioridad de este sistema adoptado ya en casi toda Europa, y que echa por tierra a la ineptitud y al favoritismo..."

Lamentablemente el Poder Judicial —sin ánimo de desalabanza— ha prohijado esas críticas; los diarios del pasado y los del presente nos dan constancia de ello. Sin embargo, justo es decirlo, y así se hace, la justicia federal aún conserva respetabilidad.

El contenido de los artículos de Alberto Lombardo, escritor de estilo

depurado, y jurista de agudas reflexiones, que hoy ponemos a su consideración, confirma que su obra, por la actualidad que tiene, debe conocerse.

Ezequiel GUERRERO LARA

## I. LOS EMPLEADOS PÚBLICOS<sup>1</sup>

Como deben proveerse. Legislaciones europeas sobre la materia. Legislación americana. Lo que puede aplicarse en México.

El mejor medio de proveer los empleos públicos ocupa desde hace largo tiempo la atención de los pueblos civilizados. Compréndese en todas partes la necesidad de colocar los puestos de la administración, á la aptitud y al mérito, de elegir buenos soldados entre las legiones solicitantes, de entregar a manos hábiles el gobierno de los países, haciendo que la balanza se incline, no hacia el lado del nepotismo y el favor, sino al de la honradez, el saber y la inteligencia.

Francia debe á acertados estatutos la buena administración de sus aduanas. Las corrupciones y los fraudes son allí casi desconocidos.

Se me ha afirmado, decía en una carta Bigelow á Mr. Seward, que en las principales aduanas del mundo algo de dinero bien distribuido procura siempre más rápida remisión en las mercancías ú otras facilidades importantes; pero que en Francia nada se puede obtener de esa manera. Durante mi residencia no he oido hablar de un solo aduanero francés que haya sido sobornado.

Prusia estableció hace ya algún tiempo, que los exámenes y concursos fuesen los únicos accesos para las funciones públicas. Esta nación no se ha contentado con exigir á los candidatos pruebas de ciencia y capacidad, sino que cediendo á esa necesidad de instrucción que caracteriza tan particularmente á la Alemania, ha cuidado de fundar escuelas especiales de administración. Los exámenes han sido escrupulosamente arreglados y rodeados de garantías numerosas.

Igual sistema fue inaugurado en Inglaterra por acta de la reina de 21 de Mayo de 1855, y bill sobre el gobierno de la India en 1859. Los conocimientos precisos para llegar á ciertos cargos han sido de tal manera allí multiplicados, que los aspirantes no pueden adquirirlos sino después de largos estudios. Es una exageración del principio, que tal vez no deba llevarse hasta sus últimos límites.

Pero más que los adelantos europeos nos interesa estudiar las instituciones americanas, por la analogía que la vida pública de este pueblo

<sup>1</sup> *El Foro*, 2a. época, t. VII, p. 353, jueves 18 de marzo de 1880.

tiene con la nuestra. Sobre todo en el asunto de que tratamos actualmente, leyendo lo ocurrido en los Estados Unidos durante los últimos años, parece que estamos leyendo nuestra propia historia. Allá como aquí gran número de funcionarios son nombrados directamente por el presidente; en los dos países, los nombramientos no han sido en general inspirados más que por la política, y cambiando el personal del Ejecutivo cada cuatro años, una cantidad considerable de empleados han sido despedidos cada nuevo período. La intriga y el favoritismo han dominado en gran manera; pero nuestros vecinos buscaron remedio para estos cánceres funestos, y no han dejado como nosotros que la enfermedad nos carcoma y debilite nuestro cuerpo social empobrecido.

Los abusos en las facultades del presidente no comenzaron en los Estados Unidos sino hasta la época en que Jackson subió al poder. Los primeros presidentes no usaron de su autoridad para favorecer á sus criaturas á expensas del interés público. He aquí lo que escribía Washington:

He recibido con cordialidad á mi amigo X; pero con todas sus cualidades no es un hombre de negocios. Su competidor lo es, por más que sea mi enemigo en política. Mis sentimientos personales nada tienen que ver en el asunto. No soy Jorge Washington sino el presidente de los Estados Unidos. Como Jorge Washington haré á este hombre todos los servicios que pueda; como presidente nada me es posible.

Estas eran también las ideas de Jefferson. Escribía en 24 de marzo de 1801:

Sé que corto número de cambios va á ser mal visto por muchos de mis amigos. Me será indispensable toda mi fuerza para resistir al torrente. Pero mi máxima es: fiat justitia, ruat coelum.

El abandono de estos juiciosos principios comenzó con el presidente Jackson. Perteneciendo al partido esclavista extremo, este hombre, por otra parte de un gran mérito, había llegado al poder después de una lucha ardiente, y por medios que se le han á menudo reprochado. Su administración se resintió de su carácter violento y de la exaltación de su partido.

Me uno completamente á vuestra doctrina, escribía en aquel tiempo un individuo llamado Swartwott á Jesse Hoyt su amigo; todos los

pícaros que han gastado su influencia en conservar á Adam en el poder, y en separar de él al general Jackson, no merecen otra gracia que la de ser colgados. En cuanto á saber si podré tomar algo en el pillaje general, es lo que vamos á ver; pero yo espero que podré hacerlo.

La sospecha, dice otro de los papeles de la época, ha invadido la sociedad. El interior de cada ministerio es un teatro terrible de silencio, de espionaje y de intriga secreta. Cualquier palabra proferida en la calle puede en una hora ser repetida al jefe del servicio, y más de uno ha recibido su destitución sin poder adivinar en qué ha obrado mal.

Los hechos de éste género abundan, y se vió al mismo presidente oponerse al nombramiento de un diplomático, porque no tenía sobre el talento cierto predicador la misma opinión que él.

Estos errores tan brutalmente inaugurados, se perpetuaron en los Estados Unidos hasta estos últimos tiempos. La guerra del Sur hizo descubrir todos los malos efectos del sistema seguido. Con motivo de ella nuevos impuestos se establecieron, y entonces las pérdidas que sufrió el tesoro fueron tan considerables, la inmoralidad resaltó de tal manera, que fue preciso combatirla con empeño.

Para calcular hasta donde había llegado el mal, citemos algunos trozos de una relación hecha por Mr. Jenckes, en 1868:

Los hombres políticos establecidos en nuestras aduanas consideran éstas como instituciones de beneficencia donde los fieles vienen á descansar. Se refiere que un empleado nombrado á solicitud empeñosa de un miembro del Congreso, respondía cuando, de tiempo en tiempo, se le recordaba que su trabajo no era más que el equivalente de su sueldo: "¡Trabajar! he trabajado bastante para venir aquí; no esperen ustedes que trabaje más.

Y lo que es más grave aún:

Es necesario despedir a todos los ladrones del servicio público. Ellos infestan todas las oficinas. Se les encuentra desde los pequeños empleos de correos hasta las grandes aduanas.

Vemos, pues, con las citas anteriores acreditado por las lecciones de la experiencia, que el sistema arbitrario usado para reclutar empleados, es el más peligroso de todos. Vemos que la facultad del presidente, no sujeta á regla alguna, envuelve serios absurdos y conduce á los países á su ruina. Pero hemos dicho que los americanos sintieron la necesidad

de una reforma, y vamos á examinar cual es la que llegó á parecerles oportuna.

Después de nombrar una comisión que analizase detenidamente el asunto, después de minuciosos estudios é investigaciones hechas por ella, se presentó á las Cámaras un proyecto de ley, cuyo artículo primero dice:

Se decretará por el Senado y la Cámara de representantes de los Estados Unidos de América reunidos en congreso, que en adelante todos los nombramientos de empleados civiles en los diversos departamentos de los Estados Unidos, deberán ser hechos entre aquellos que hayan sido juzgados los más aptos para cumplir los deberes de los puestos para los cuales tienen que hacerse los nombramientos, según cursos abiertos á todos, y períodos de ensayo que serán reglamentados como va á prescribirse.

Los demás artículos se refieren á cuestiones de detalle. Mas observamos desde luego que el principio de exámen de concurso, admitido por las naciones de Europa, se encuentra firmemente reconocido.

¿Por qué no adoptar en México una panacea semejante? ¿Por qué no alentar el talento, abriéndole nuevos horizontes donde pueda desarrollarse, haciendo vislumbrar a lo lejos la recompensa? ¿Tendremos en una república democrática una casta favorecida? Nuestros ministros hasta podrían descansar de esta manera de esas solicitudes urgentes, de estos compromisos que deben serles a veces mortificantes: nuestra administración vendría a quedar entre los más dignos: pocas quejas podrían producirse, y no vendría a aumentarse el contingente de nuestras guerras civiles con todo el descontento que siembran los funcionarios mal elegidos, y con toda la audacia que produce la convicción de que para llegar a un puesto de importancia no se necesita mérito, sino algo de intriga o de fortuna. Tenemos poca esperanza de que nuestra voz suba hasta las regiones del poder; pero sobre todo, en el ramo de justicia, al que este periódico está muy especialmente destinado, no nos cansaremos de insistir en que se escogiten medios de hacer buena la administración, y para esto, ante todo, la elección de personas, pues como ha escrito Platón, y después han repetido Portalis y Dupin, los buenos juicios dependen aun más de la honradez e ilustración de los jueces que de las buenas leyes.

## II. LA INAMOVILIDAD DE LOS JUECES<sup>2</sup>

A cada vaivén político cambian entre nosotros los funcionarios de la justicia. Nuestra vida pública es semejante al escenario de una comedia de magia, donde a una señal dada, personajes aparecen y desaparecen por escotillón. El ramo de justicia no está exento de estas transformaciones, y cada cuatro años, si no antes, el personal de la administración se encuentra renovado.

Dado nuestro pésimo sistema de elegir funcionarios, la práctica de que hablamos ofrece ventajas. Magistrados sin más títulos que el favor o las consideraciones políticas, abogados de provincia que se arrancan a los últimos rincones de la República para ascenderlos a las curules de los principales tribunales de la capital, ¿qué importa que se hundan en el olvido? La opinión pública ve con indiferencia tales mutaciones.

Pero el día que el ramo de justicia adelante entre nosotros, el día que los puestos se concedan a la aptitud, el día que se nombren jueces inteligentes y probos, habrá que pensar en darles la suficiente independencia. Al instituir un juez en nombre de la sociedad, al llamar a un ciudadano a esta función eminente, al decirle:

¡Órgano de la ley, sed impasible como ella! que las pasiones no turben vuestra alma; si mis errores ó las pasiones que me rodean me arrancan mandatos injustos, desobedeced á ellos, resistid a mis seducciones y a mis amenazas,

es preciso que el ciudadano no pueda responder:

Me pedís algo superior á lo humano: yo soy débil y vos el fuerte; sucumbiré en esta lucha desigual. Desconoceréis los motivos de la resistencia que ahora me prescribis y la castigaréis. No puedo elevarme sobre mí mismo si no me libertáis de la esperanza y el temor, prometiéndome que no descenderé del tribunal a menos que me convenga de haber traicionado a los deberes que como magistrado me corresponden.

El poder, si quiere alguna vez esclarecerse sobre sus verdaderos intereses, y si en algún tiempo llega a ser subyugado por la fuerza siempre creciente de las cosas, tendrá que decir al juez: "Seréis inamovible". Los funcionarios de justicia deben en efecto reunir tres cuali-

<sup>2</sup> *El Foro*, 2a. época, t. VII, p. 401, 1º de junio de 1880.

dades principales: instrucción, integridad e independencia. Este último requisito ningún sistema lo garantiza de una manera absoluta; pero la inamovilidad, a pesar de sus inconvenientes, es la que lo asegura más en todos los métodos del nombramiento. Con la inamovilidad sabe el juez que no depende del gobierno, que el empleo que desempeña es irrevocable, excepto por causa de delito, juzgado regularmente por autoridades competentes. Puede colocarse en caso necesario frente al poder, y prohibirle toda ingerencia indebida en los asuntos judiciales.

El soborno se hace difícil. ¿Quién querrá correr el riesgo de perder una posición honorífica y lucrativa por una cantidad que siempre sería corta? Por el contrario, sin la inamovilidad la corrupción llegará a ser frecuente. El magistrado sabe que dentro de algún tiempo se va a encontrar sin empleo, sin negocios, tal vez sin medios de subsistencia: esta perspectiva del porvenir es un escollo perenne, donde a cada instante es posible que la honradez naufrague.

La inamovilidad está admitida en casi todos los países. Los Estados Unidos han aceptado como el mejor guardián de la democracia. No quieren que sus jueces estén sujetos al poder, ni que prevariquen por atender a las oscilaciones de la política.

Los mejores autores han recomendado este medio de elevar la magistratura. Maquiavelo en su *Primera década sobre Tito Livio*, Bodin en su *República*, Boncenne en su *Teoría del procedimiento*, Bentham en su *Organización judicial*, Dupin en sus *Discursos*; y omitiendo otros muchos, citaremos para concluir los nombres de Loyseau, Henrion de Paney, Laferrière y Sclopis.

Este principio debe, pues, triunfar de toda discusión. Mas para hacerlo efectivo en México, es preciso no olvidar que está intimamente conexo con un buen sistema de elección de funcionarios públicos por medio de concurso y períodos de ensayo, de que ya hemos hablado en otros artículos. Introducido sin antecedentes, no haría sino pervertir la mala administración de justicia que tenemos, y volver eterno el desorden que actualmente reina en nuestros tribunales.

### III. LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DE JUSTICIA<sup>3</sup>

Es preciso colocar la mano sobre la llaga. Es preciso repetir en voz bastante alta lo que hemos indicado ya en la prensa. Mientras no

<sup>3</sup> *El Foro*, 2a. época, t. VII, p. 437, 12 de junio de 1880.

## TEXTOS JURÍDICOS SOBRE EMPLEADOS PÚBLICOS

157

exista una buena ley de responsabilidades, la administración de justicia será una quimera, será una mentira sobre nosotros.

El magistrado es en México una especie de Júpiter Olímpico al que ningún rayo alcanza. Puede permitirse con impunidad toda clase de arbitrariedades y de abusos. En los países regidos por monarquías constitucionales el rey es irresponsable; pero allí se reina sin gobernar, mientras que entre nosotros el magistrado desciende hasta los últimos detalles de la vida civil.

¡A dónde vamos a parar! En materia de responsabilidades estamos más atrasados que los pueblos de hace más de veinte siglos. Aún recuerda la historia de los graves castigos impuestos por Cambises y Darío a jueces que habían faltado a sus deberes. Aún nos muestran las Doce Tablas la severidad de las costumbres griegas contra la prevaricación. Aún podemos ver en los códigos los fragmentos de la ley *Julia repetundarum...* Sólo nosotros no tenemos más que una ley imperfecta de 24 de mayo de 1813, y ¡ojalá siquiera que esta ley se observase y no fuera letra muerta!

Los delitos de los funcionarios de justicia son para la sociedad un gran peligro. Es posible hasta cierto punto defenderse de los ataques de un asesino ó de un ladrón; jamás de los de un juez que hiere con la espada de la ley y despoja desde su gabinete. Revisten además las faltas de que tratamos cierto carácter de vileza. El que ejerce un ministerio augusto, una especie de sacerdocio, el que llena las más nobles funciones que la sociedad puede confiarle, desconoce sus obligaciones, de las que la primera es la imparcialidad, desciende del rango eminente en que se le ha colocado para hacerse el cómplice infame de la injusticia, abre su corazón a la corrupción... este juez se hace el último de los hombres y la sociedad debe apresurarse a rechazarlo de su seno.

Siendo, pues, tan dignos y dañosos estos delitos, es necesario buscar un antídoto contra ellos. Desde luego no le encontraremos en los tribunales comunes. Mientras la conducta de los jueces sea examinada por magistrados preocupados por el espíritu de corporación, siempre aparecerá irreprochable. Además, ¿a los miembros de tribunales que no tienen superior, quién los juzga?

Nosotros comprendemos cómo estando todo lo relativo a criminalidad sujeto al jurado, los funcionarios gozan de una especie de fuero, que los hace eximirse de las reglas generales. Teniendo en cuenta el artículo 13 de la Constitución, tal práctica, seguida hasta ahora inviolablemente, apenas puede sostenerse.

Pero hemos dicho ya en otro artículo, que el jurado tiene que sufrir

modificaciones; que es importante exigir mayor ilustración, más requisitos de capacidad, en los que han de desempeñar en esa institución el papel de jueces. Si esto es conveniente en todos casos, mucho más indispensable llega a ser en el especial que analizamos. Para decidir si alguno ha herido o matado basta el simple sentido común conducido por la ilustración mediana: mas la resolución de si un juez ha infringido la ley demanda conocimientos de la ciencia jurídica. Tal vez sólo los abogados serían a propósito para este encargo, y entre esta clase únicamente tendría que verificarse la insaculación.

Mas de cualquiera manera que sea, es preciso que cese la irresponsabilidad. Al señor Ministro de Justicia nos dirigimos pidiéndole fije su atención en esta reforma, que cual una vara mágica, transformará el estado de nuestros tribunales en una situación mucho más soportable.

#### IV. EL CAMBIO DE PERSONAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA<sup>4</sup>

La ley que en virtud de facultades acordadas por el Congreso va a publicarse próximamente, da poder al Ejecutivo para hacer libremente los nombramientos que la nueva organización de tribunales exija, separando de los cargos y empleos a las personas que al presente los desempeñan (art. 2º transitorio).

Se dice en el público que el señor Mariscal va a hacer uso de esta autorización, y que en tal virtud, la mayor parte de los actuales jueces y magistrados tendrán pronto que abandonar sus puestos.

La administración en el ramo de justicia, correspondiente al periodo de 1877 a 1880, no dejará de ella los mejores recuerdos. Ha continuado en el mal camino que desde hace más de veinte años llevamos. El poco estudio en las sentencias, la gran lentitud en el procedimiento, el apasionamiento de aquellos que por sus elevadas funciones deben conservarse siempre imparciales, los abusos en toda la escala judicial desde el simple actuario hasta el magistrado, han hecho que la confianza se pierda y que un clamor universal se eleve contra ese conjunto de tropelias disfrazadas con el nombre de justicia. La prensa ha sido en esta materia eco fiel de la opinión pública, y casi todos los periódicos, sin distinción de partidos, han estado unánimes en reconocer los vicios de la administración, y en pedir, para disminuirlos, la acción inteligente y justa del gobierno.

<sup>4</sup> *El Foro*, t. VII, p. 5, 2 de julio de 1880.

Pero muy poco conseguiríamos si el señor Mariscal no estuviese acertado en los nuevos nombramientos. Se nos dice que ya está ase-diado por todas partes de recomendaciones y de influencias; que sólo el día que se aprobaron por el Senado las Facultades al Ejecutivo, llenaban la antesala del Ministerio más de cincuenta abogados que iban allí a disputarse una migaja del próximo presupuesto. El señor ministro debe tener en cuenta que los solicitantes no son ordinariamente los más hábiles, ni los más instruidos, ni los más probos, ni los más firmes e independientes. A los individuos que reúnen cualidades no les gusta ir a sufrir humillaciones en antecalles de palacio, y prefieren utilizar sus esfuerzos en asuntos privados. Los que solicitan son los que no han podido hallar ocupación en parte alguna: van a intentar obtener, arrastrándose como el reptil, lo que no han podido alcanzar procurando elevarse como el águila. A esa gente que olvida el decoro de su profesión, es preciso tratarla como merece, y ya que se ha hecho digna del desprecio, no negárselo.

Nosotros hemos creido que los mejores medios para proveer los puestos de justicia son los concursos abiertos a todos, la convocatoria de todos los talentos. Estamos convencidos de la superioridad de este sistema adoptado ya en casi toda Europa, y que echa por tierra a la ineptitud y al favoritismo. Mas si se quiere cerrar los ojos ante las ventajas de este adelanto, por lo menos que el Gobierno, lejos de ser el solicitado, sea el que solicite los servicios de los jurisconsultos más distinguidos. No está bien que los particulares tengan hombres escogidos por servidores, y que la nación no emplee sino hombres secundarios. El interés público exige que el Estado se halle mejor atendido que otro alguno. Colbert, el ministro del gran rey, parece haber querido reivindicar para su país esta gloriosa prerrogativa, cuando despachaba por todas partes de Francia emisarios, encargados no de un infame espionaje, sino de la noble misión de descubrir los talentos ignorados.