

DISCURSO

**SOBRE LAS VARIACIONES CONSTITUCIONALES QUE PUEDEN HACERSE EN ORDEN
A LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS.**

♦♦♦♦♦♦♦♦♦♦

Los Mejicanos, bisonos y poco expertos en el ejercicio y conocimiento del sistema representativo, han pagado mas de una vez su tributo a la inespaciencia, procediendo a establecer su ley fundamental casi sin otra guia ni modelo en materia tan difiail, que la constitucion sancionada en Cadiz por las cortes estraordinarias. El estudio, el tiempo y la esperiencia les han acreditado los muchos yerros a que ha dado lugar la mania de copiar o parafrasear este codigo imperfectisimo, y al cabo de seis años de desgracias han venido a convencerse de la necesidad en que se hallan de buscar en otra parte los verdaderos principios del sistema representativo. Uno de

los mas importantes y fundamentales entre estos, es la responsabilidad de los funcionarios publicos por el uso o abuso que hayan hecho o puedan hacer del ramo de autoridad que ejercen o de que son depositarios. Sin responsabilidad no es posible conseguir una buena administracion, pero la dificultad no está en declararla, sino en el modo de hacerla efectiva y evitar que sea ilusoria: la constitucion española la declaró; nosotros hemos copiado en las nuestras lo acordado en ella, y a pesar de esto hasta hoy no se ha conseguido evitar la infraccion de las leyes, que se ha hecho como de costumbre en todos o casi todos los funcionarios publicos que hemos tenido de la Independencia acá: cuantas veces se ha intentado la acusacion de un ministro, por solidos que sean los fundamentos en que ha sido apoyada, este siempre ha conseguido burlarse de ella, y tales casos repetidos han ido formando sucesiva y gradualmente una garantia, de que los depositarios del poder publico pueden impunemente hacer lo que quieren de la nacion.

¿En qué consiste esto? ¿y como es que estando todos interesados en precaver los abusos del poder publico, habiendo sido estos tantos, tan publicos, escandalosos y repetidos, no se ha logrado hasta ahora castigar a alguno de sus autores haciendo un ejemplar con ellos? Consiste en que no se tiene una idea exacta de esta responsabilidad, ni de los hechos porque en ella se incurre, y tambien porque no se estiende a todos aquellos a quienes debe estenderse: si logramos pues esponer con claridad estos dos puntos, nos persuadimos se correjiran muchos errores, y se evitaran los graves males a que ellos han dado lugar.

Cuando hablamos de responsabilidad, no es nuestro intento tratar de la que se contrac por delitos comunes, tales como el robo, el asesinato y otros de su clase; los funcionarios publicos deben en estos casos responder como cualquiera ciudadano ante el tribunal ordinario,

sin otro requisito respecto de los diputados, senadores, ministros del despacho y gobernadores de los Estados, que la previa declaracion de los cuerpos legislativos, o de alguna de sus camaras, *de haber lugar a la formacion de causa*; mas como no siempre los congresos estan en sesiones, y estos delitos pueden cometerse todos los dias, es necesario declarar que para este solo efecto podran reunirse siempre que ocurra un suceso semejante, autorizando, aunque no hubiere numero competente, a los que se hallaren en el lugar, para que procedan a hacerlo.

Viniendo ya a la *responsabilidad constitucional*, ella puede provenir, o de un verdadero delito o de una simple falta, segun que sea de perversidad y malicia, o de simple ineptitud, pues así lo uno como lo otro puede causar grandes males a la nacion y al Estado: son pues dos juicios los que tienen que entablarse, y dos decisiones las que deben seguirse cuando se trata de calificar la conducta de un funcionario publico; el primero sobre su aptitud para continuar desempeñando el puesto que ocupa, y el segundo para fallar sobre su criminalidad o inocencia; conviene pues distinguir estos dos actos procediendo de un modo diverso en cada uno de ellos; pues no se debe hacer lo mismo para separar un inepto, que para castigar un delincuente: el primer juicio es necesariamente discrecional, el segundo debe ser ajustado a las leyes: el primero no le debe parar en perjuicio al acusado, y debe quedar en la simple separacion de su puesto, el segundo debe hacer sentir al reo todo el rigor de las penas impuestas por las leyes: por ultimo, del primero debe conocer el senado, sin atenderse a otras reglas, que las de la critica y equidad natural, y el segundo debe estar sujeto al fallo de los tribunales por los tramites comunes.

Nuestras constituciones, lo mismo que la española confunden estos dos juicios tan esencialmente diversos, y de semejante confusion o falta de distincion depende en

mucha parte que sea ilusoria la responsabilidad constitucional. Desde el momento en que se hace la acusacion de un ministro por hechos que solo prueban su simple ineptitud, las camaras se hallan en el mayor compromiso: si declaran *haber lugar a la formacion de causa*, el resultado es una causa criminal con todas las molestias y vejaciones que le son consiguientes, pues se da principio por la prision y por hacer problematica la buena reputacion del acusado: si se le absuelve de la acusacion, el queda en su puesto, y la nacion sufriendo todos los males consiguientes a la ineptitud de un ministro, que no sabe ni puede dirijirla. Otro tanto sucede en el tribunal que procesa a semejante acusado, o lo condena por incapaz y de consiguiente sin delito, o lo absuelve para que continúe en sus estravios, y de uno o de otro modo los males publicos se hacen irremediables o se violan las garantias sociales, haciendo batallar a los tribunales, y a las camaras entre la injusticia o una mala administracion, y obligandolos a elejir entre extremos sumamente peligrosos y de fatales consecuencias.

Que en toda sociedad bien organizada deba haber un poder bastantemente autorizado para separar de sus destinos a los funcionarios ineptos, es una verdad en que no puede caber la menor duda; los males publicos deben evitarse o precaverse sea cual fuere el principio de donde provengan; podrá enorabuena abusarse de este poder discrecionario, mas cualquiera que sea el abuso, nunca puede tener tan fatales resultados como los de la tolerancia de hombres ineptos en los puestos publicos; especialmente si estos son los primeros y principales destinos de la Sociedad. Mas ¿quien ha de ejercer y a quien se ha de confiar este formidable poder? Nosotros no vacilamos en asegurar que a la camara del senado: este cuerpo es o debe ser el mas respetable de toda la Republica, y en el que está o debe estar como de positiva toda la prudencia y equidad de la nacion: su orijen

popular aunque remoto, y su contacto por otra parte con el gobierno, lo hacen no desentenderse de los intereses publicos, ni proceder con lijereza en negocios de tanta gravedad: el senado en una parte muy considerable en sus miembros, es el consejo nato del gobierno, y en su totalidad concurre con el al nombramiento de los principales puestos; no es pues probable que proceda con lijereza en la remocion de los funcionarios publicos, y si es muy presumible lo contrario, especialmente si no se le permite proceder contra ellos de oficio, sino limitarse a hacerlo en el preciso caso de acusacion hecha por la camara de diputados. De esta manera se precave el abuso que pudiera haber en el caso, pues es moralmente imposible, que cuando una camara acuse de inepto a un sujeto y la otra lo califique de tal, deje de ser conveniente su remocion.

Como la ineptitud puede provenir de falta de capacidad y de errores involuntarios, o de un crimen a que haya dado lugar la perversidad y malicia del empleado en el ejercicio de sus funciones, es necesario que el primer juicio quede en la simple remocion y en la declaracion de incapacidad para poder obtener puestos publicos, cuando en el segundo, despues de la declaracion del senado el reo debe quedar sujeto a juicio y castigo conforme a las leyes; entonces y solo entonces es cuando los tribunales deben tomar conocimiento del negocio; pues nunca estará en nuestra opinion que ejerzan en ningun caso juicio alguno discrecionario: asi pierden el respeto que deben tener a la letra de la ley, y se relajan los habitos que forman o deben formar en los jueces la costumbre de apearse estrictamente a ella; costumbre sin la cual jamas habrá recta ni cumplida administracion de justicia, y con cuyo defecto los derechos de los particulares lo mismo que las garantias sociales fluctuaran siempre a merced de las opiniones, de los que no deben tener otra regla que la letra de la ley.

Pero en materia tan resgosa ¿quien se mete a hacer nuevos ensayos, se nos dirá : no son nuevos? contestaremos; ya los han hecho ¡por nosotros los Estados Unidos del Norte, de nuestro continente, como podrá verlo, quien lo dude, en su constitucion : la novedad ha estado en las medidas que censuramos adoptadas en la nuestra, y que ha tenido los resultados fatales que eran de temerse : la experiencia pues, y las razones que hemos alegado estan a favor de las variaciones que consultamos, ya lo hemos visto y no necesitamos de inculcarlo : así pues, mientras no se forme una idea exacta de la responsabilidad de los funcionarios publicos, y se explique de un modo claro en la ley fundamental, y mientras esta responsabilidad no se haga estensiva a todos los que intervienen en el cumplimiento de una orden ilegal, no hay que fiar poco ni mucho de las formas de gobierno : lo primero lo hemos probado, y aora solo nos resta hacer patente lo segundo.

La constitucion española acordó a las cortes, o lo que es lo mismo, al poder lejislativo, el derecho de acusar a los funcionarios publicos por la infraccion de las leyes; a virtud de esto se podia formar causa, y se debia proceder contra cualesquiera de ellos cuando las cortes lo acordasen. Por un fin especial que tenemos para errar, nosotros que hemos copiado a la letra este codigo en casi todo lo malo, omitimos esta importante medida en nuestra ley fundamental. La camara de los comunes no solo ejerce sin disputa esta facultad en Inglaterra, sino que toda la nacion la estima por una de las bases fundamentales de la libertad publica. En los Estados Unidos nuestros vecinos, está espresamente consignado en su ley constitutiva; y solo nosotros, en medio de tanto como hemos querido popularizar las cosas aun mas allá de lo debido, hemos olvidado en nuestra constitucion una medida tan importante : se les ofrece a ciertos funcionarios la garantia de que no seran procesados, sino con el consentimiento de

las camaras; pero no se declara a estas el derecho de poner a cualquiera de ellos ante los tribunales, y esta es la falta sustancial que en materia de responsabilidad se advierte en el código fundamental mejicano. En efecto, por lo mismo que la responsabilidad en ciertos casos es tan necesaria como difícil, se debe facilitar y desembarazar de los obstáculos que la cercan por todas partes, sin perdonar medio ni diligencia.

Si en todos los sistemas de gobierno los empleados no pueden ser otra cosa que mandatarios de la nación o del pueblo, en el republicano hay mucha mas razón para considerarlos tales; deben pues estar sujetos mas que en ningún otro a la vijilancia del pueblo, y dar razón de su conducta siempre que los representantes de este, que son los depositarios de todos sus derechos, estimen que se está en el caso de hacerlo. Esto no impide que el gobierno cuando haya mérito para ello pueda mandar encausar a los agentes subalternos; está en el orden que así se haga; mas esto no es suficiente garantía para el caso en que no procedan por sí mismos sino por ordenes del gobierno, pues entonces lejos de procesarlos, los depositarios del poder nada omitiran para defenderlos. Para estos casos es pues indispensable la facultad de acusar en una de las camaras, y la de procesar en la otra, sin que sea posible ocurrir a ellos por otros medios, teniéndose la ventaja de que solo el temor que difundirá el establecimiento de semejante poder evitará estas perjudiciales colusiones, que por desgracia son tan frecuentes, con especialidad en países que han estado sujetos por mucho tiempo a un régimen absoluto, en que no hay leyes, o estas son despreciadas a placer del que manda.

Otra ventaja hay de mayor importancia en acordar esta medida, y es la mayor facilidad de hacer efectiva la responsabilidad: cuando esta recae sobre un hombre de poder, de prestigio y de recursos, ofrece inmensas dificultades, pues fuertemente apoyado en ellos, opone una

resistencia tenaz a cuanto puede ofenderle, y por lo general triunfa haciendo ilusoria la responsabilidad; no sucede así cuando ella recae en persona destituida de todo esto; el delincuente es castigado con ninguna o con muy poca oposicion, y el ejemplar que en el se hace retrae a los de su clase para secundar las miras del poderoso, dejándolo de este modo desarmado para siempre, e incapaz de obrar el mal por falta de agentes y subalternos que cooperen a sus maldades. Si la responsabilidad entre nosotros hubiera tomado este giro, ¿habria padecido tanto la Republica en epocas anteriores? ¿se habrian burlado de ella los ministros como se burlaron cuando se quiso fijar en ellos mismos? ¿se habrian dilapidado tan escandalosamente los caudales publicos, y muchos de los que los administraron se habrian convertido en otros tantos publicos y escandalosos ladrones? sin duda que no, y los que han visto de cerca las cosas de la Republica, podran deponer de la justicia y exactitud de nuestras observaciones. A nadie ciertamente puede caberle la menor duda de que si a un agente subalterno se le hubiese castigado por la colusion con un ministro en perjuicio de los intereses publicos, el mal no hubiera pasado adelante, y se hubiera acaso reparado el hasta entonces hecho. En efecto, la colusion entre los ministros y los empleados, es por sí misma demasiado probable, y si la responsabilidad de estos ultimos ha de estar solo librada a las ordenes que para hacerla efectiva puedan dar aquellos, y en semejante caso solo el celo y la autoridad de los representantes de la nacion seran los que puedan salvarla, fijando la responsabilidad en quien mas convenga, y procesando aquel cuyo castigo ofrezca menos y menores dificultades; si esto no se hace, si no se reforma en esta parte nuestra constitucion, la responsabilidad será todas o las mas veces ilusoria, se fomentará la impunidad ministerial mas de lo que ha sido hasta aquí, y con diversos nombres y distintas personas seremos siempre rejidos del mismo

modo, es decir arbitrariamente y sin sujecion a regla alguna: en suma variaremos de señor, pero no de servidumbre.

Otro de los graves defectos que se advierte en nuestra constitucion en orden a la responsabilidad de los ministros, consiste en que solo se fija para los casos de comision, y nada se dice acerca de las omisiones estudiadas y culpables, con las cuales se causa el mismo y tal vez mayor mal a la nacion. *Los secretarios del despacho, dice el articulo 119, serán responsables de todos los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra esta constitucion, la acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los Estados.* Esto es cuanto se halla en nuestra ley fundamental relativo a motivos de responsabilidad de los ministros: sin embargo, bien sabido es a cualquiera que haya visto los sucesos de nuestro país, los males que han causado sin poner una sola firma. Nadie ignora que la táctica ha sido fomentar colapadamente las insurrecciones, y no dar en lo ostensible ningun paso para contenerlas, bien seguros de que en una revolucion legal se hallaran bien escudados con el articulo preinserto en la constitucion. A esta política mezquina y miserable, o, por mejor decir, a estas insignes maldades da lugar la falla que se nota en nuestra constitucion.

Todos los males que ha sufrido nuestro país que no son pocos, y todos los que podrá sufrir si solo triunfa un partido de otro, y no la nacion de todos los partidos, aunque reconozcan y puedan reconocer otros principios, han sido y serán principalmente debidos a los criminales y afectadas omisiones de un ministerio, que se verá a cubierto de toda responsabilidad mientras no se adicione y rectifique esta disposicion constitucional. El influjo de los hombres y de las preocupaciones, grande por si mismo en disensiones civiles y en discordias politicas, se hace irresistible si las instituciones no ocurren a moderarlo y a precaver los excesos a que pueda entregarse. Nosotros

creemos podrá atenuarse algun tanto si por via de reformas y adiciones a la Constitucion federal se adoptan las proposiciones siguientes.

1ª La Camara de Diputados tiene derecho para acusar a todos los funcionarios publicos de la Federacion y a los gobernadores de los Estados.

2ª Esta acusacion se limitará precisamente a los delitos o faltas cometidas en el ejercicio de las funciones publicas, y deberá hacerse precisamente ante el Senado de la Union.

3ª El Senado no podrá procesar a ningun funcionario publico por los motivos espresados en la proposicion anterior, sino en el caso de acusacion de la camara de diputados.

4ª El juicio del Senado será de equidad y discrecional, limitandose en el fallo que pronuncie a declarar la habilidad o ineptitud del acusado para desempeñar los puestos publicos o quedar privado del derecho de ocuparlos.

5ª Los que fueren condenados en el Senado quedaran sujetos a juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios, si los hechos que motivaron su acusacion tuvieran el caracter de delitos.

6ª A los asi condenados nadie podrá hacer gracia de la pena impuesta sino el cuerpo legislativo.

7ª Son funcionarios publicos todos los de nombramiento popular o del gobierno, los que reciben sueldo de la nacion, o los que se sostienen de contribuciones que ella autoriza.

8ª El gobierno sin perjuicio de las disposiciones anteriores, podrá hacer sean procesados, los funcionarios publicos que dependiesen de él cuando hubiese merito para ello.