

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES

El sistema de las responsabilidades públicas en nuestro país parece no tener un referente sólido, pero, como afirma el doctor Agustín Herrera Pérez, en la Ciudad de México-Tenochtitlán el régimen político se integraba por instituciones religiosas, militares y administrativas, que evolucionaban constantemente sobresaliendo la fiel observancia de sus leyes mediante una impecable, eficiente y honesta actuación de todo el engranaje gubernamental y administrativo.³⁶

I. ÉPOCA PREHISPÁNICA

El doctor Herrera continúa diciendo que en Tenochtitlán las altas clases sociales no constituían elites cerradas, y se daba entre ellas gran diversificación en virtud de que se renovaban con la participación del pueblo.

Así todo azteca sin distinción de clase, que demostrara su destreza para el combate, culto, comercio o vocación artística, pasaba a formar parte de la clase guerrera, sacerdotal, comerciante o de la clase de los artistas (que eran muy apreciados en la sociedad por su labor creadora); solamente quienes no habían podido sobresalir en estas actividades, estaban condenados a permanecer macehualli.³⁷

³⁶ Herrera Pérez, A., *Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Ed. Carsa, 1991, pp. 21 y 22.

³⁷ Chávez Alcázar, M., *El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana*, México, 1985, p. 25.

Claro que no es nada fácil hacer un ejercicio de analogía y menos tratar de medir o de comparar un sistema con los parámetros de otros sistemas que corresponden a otra cultura, a otro espacio y a otro tiempo, sin embargo, puede establecerse que para la selección de cualquier servidor público, desde el Tlatoani hasta el último de ellos, los aztecas tomaban en cuenta y era requisito *sine qua non* el tener las siguientes características personales:

- Espíritu de servicio
- Honestidad
- Capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar
- No tener vicios
- Un interés por el mejoramiento de la comunidad.³⁸

El doctor Herrera continúa diciendo que:

La sociedad azteca buscaba tener una sociedad en armonía, de ahí la selección del personal que integraría el poder judicial, es decir, de los jueces. Señala Fray Bernardino de Sahagún lo siguiente: También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para esto elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en los casos de guerra... personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios del Calmécac. Prudentes y sabios, y también criados en el palacio mirábase mucho en que estos tales no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados... En la designación de sus funcionarios públicos, los aztecas tenían un especial cuidado, como se desprende del texto siguiente: el senado tiene estas propiedades, ser juez y averiguar bien los pleitos; ser respetado, grave, sereno, espantable y tener presencia digna, de mucha gravedad y reverencia, no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión. Por su parte, López Agustín concluye que los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados.³⁹

³⁸ Herrera Pérez, A., *op. cit.*, p. 16.

³⁹ *Ibidem*, p. 22.

Lo anterior nos hace considerar que tales cualidades evidencian una sociedad mexicana de excelencia; cualidades que una vez valoradas les permitía tener el personal apto para servir dentro de la administración pública y como lo señala atinadamente el doctor Herrera, era importante que se le capacitara en el Calmécac o en el Telpochcalli o en las escuelas dedicadas a las artes, esto como parte de su formación para representar y dirigir los destinos del pueblo azteca.

II. ÉPOCA COLONIAL. EL JUICIO DE RESIDENCIA

El origen del juicio de residencia se remonta al Imperio romano de oriente, en el año 475, cuando el emperador Zenón establece que el juez que hubiera sustituido debía permanecer durante cincuenta días en el lugar donde ejerció sus funciones para contestar las demandas civiles y criminales que interpusieran los afectados por su actuación.⁴⁰

En España su nacimiento tiene lugar en las partidas y en el ordenamiento de Alcalá, en las Cortes de Toro de 1371, cuando se pide a Enrique II que no dé oficios por más de un año, y que una vez finalizada la gestión se deben pedir las cuentas a los agentes sobre cómo han administrado las villas y las ciudades.⁴¹

Después de que España organizó administrativa y políticamente los vastos dominios americanos tuvo que idear un sistema de control eficaz de actuación de sus funcionarios públicos para que éstos pudieran actuar en un ámbito de relativa elasticidad sin una permanente sensación de estar sometido a un procedimiento de sospecha, situación que sería adversa a la investidura que ostentaban y, por otra parte, que los habitantes de esas regiones

⁴⁰ Urquijo Mariluz, J. M., *Ensayo sobre los juicios de residencia indios*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1952, p. 6.

⁴¹ García Marín, J. M., *El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, p. 318.

tuvieran la oportunidad de que se escuchara su voz para denunciar los abusos o errores cometidos por dicho servidor. Así nace el juicio de residencia como una trilogía político, social de interés y de equilibrio, en la cual el Estado español, el funcionario y el pueblo hicieron del juicio de residencia una verdadera institución popular la cual sirvió para evitar, en lo posible, los males propios de una administración compleja y variada que actuaba lejos de sus órganos competentes originarios.

Se puede decir que el juicio de residencia no significaba un procedimiento lesivo para la autoridad, la persona, ni el funcionario, sino que funcionaba como un acto jurídico-político de responsabilidad de función, lo cual significaba un equilibrio entre función pública y el resultado colectivo de esa tarea, atento a un mecanismo apto para lograr el fin percibido por el Estado que era fundamentalmente un mejor servicio político-administrativo y cuyo beneficiario era la propia comunidad.

Como se ha referido anteriormente, abordar el tema de responsabilidades de los servidores públicos nos remite a la llegada de los españoles a América.

El juicio de residencia surgió en 1501 y se desarrolló rápidamente bajo el reinado de los reyes católicos a consecuencia del nombramiento de Nicolás Ovando como gobernador de Indias, y conforme a las instrucciones reales de efectuar residencia a su antecesor Francisco Bobadilla.⁴²

Aunque hay quien afirma que el primer residenciado fue Hernán Cortés con la llegada de Cristóbal de Tapia, quien había sido designado por la Corona española para gobernar la Nueva España.⁴³

⁴² Fernández Delgado, M. A. y Soberanes Fernández, J. L., *Código ético de conducta de los servidores públicos. Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 14.

⁴³ Robles Martínez, R., *El municipio*, México, Porrúa, 2004.

1. *Los jueces de residencia*

En los primeros años de la Colonia se decidía en España el momento de las residencias y las personas que serían sujetas a ellas, aunque a veces se delegaba la decisión de elegir al juez a los organismos americanos. Las leyes nuevas, aunque se verían limitadas por cédulas posteriores, facultaban a los presidentes y oidores de las audiencias a enviar, cuando lo creyeren conveniente, personas aptas para residenciar a los gobernadores de su jurisdicción, reservándose el Consejo de Indias el derecho de hacer otro tanto si lo creía oportuno.

En la Nueva España, la audiencia era la encargada de elegir a los jueces de residencia, corregidores y alcaldes mayores hasta 1585, pues en tal año, a petición del marqués de Villamanrique, se expidió una Real Cédula que asignaba el nombramiento del virrey y reservaba a la Real Audiencia la decisión sobre la conveniencia de enviar al juez, y si éste debía ser letrado o lego. Lo mismo se recogió después en la Recopilación de 1680 (Ley 21, título 15, libro V). En virtud de la Real Cédula del 3 de septiembre de 1565, cuyas disposiciones posteriormente se recogieron en la Recopilación de 1680 (Ley 4, título 15, libro V), se concedía al presidente del Consejo de Indias la facultad exclusiva para nombrar a los jueces de residencia.⁴⁴

A mediados del siglo XVIII, por Real Orden del 19 de abril de 1754, se reservó el nombramiento de los jueces de residencia de los virreyes, y solicitó que el presidente del Consejo propusiera ante la Corona a las personas capacitadas para cumplir con este encargo.⁴⁵

Ante los abusos y confusión creada por el incumplimiento de las disposiciones relativas a los nombramientos se dictó la importante Real Cédula del 24 de agosto de 1799, con el fin de solucionar orgánica y definitivamente el problema.

⁴⁴ Fernández Delgado, M. A. y Soberanes Fernández, J. L., *op. cit.*, p. 15.

⁴⁵ Aunque algunos años después la elección la hizo el presidente sin proponerla previamente al monarca.

Se dividió a los funcionarios de indias en tres categorías, cada una con una normativa específica.

- La primera de ellas agrupaba a virreyes, presidente de audiencia, gobernadores políticos y militares, gobernadores intendentes e intendentes corregidores, a quienes se les aplicaban con toda fuerza y vigor las leyes sobre residencias. También quedaban dentro de esta categoría los asesores de los funcionarios mencionados.
- En el segundo grupo estaban los alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, procuradores, alguaciles y otros subalternos, a quienes se eximía de la residencia, pues dada su continua subordinación se les podía vigilar eficazmente sin necesidad de acudir ante el tribunal.
- La tercera categoría abarcaba a los corregidores, alcaldes mayores, subdelegados de las intendencias o de los gobernadores y cualquier otro funcionario que hasta entonces hubiera dado residencia sin estar comprendido en las dos categorías anteriores.

En cuanto al número de jueces nombrados para residenciar, durante casi dos siglos, la costumbre de designar solamente a uno dificultaba en ocasiones resolver los casos cuando el juez fallecía o se negaba a aceptar la comisión debido a las enormes distancias a recorrer o por el monto de los viáticos. Por ello se optó por el nombramiento de tres jueces que se suplieran entre sí. Cuando todos ellos fueran incapaces de cumplir con la tarea, el virrey debía nombrar a otros.

Esta práctica dio origen a acciones viciosas, las cuales fueron puestas de relieve por el duque de Alba en 1758; si era difícil encontrar una persona apta para residenciar a algún funcionario, la dificultad se triplicaba al buscar a todos ellos; por otro lado, el nombrado en primer término solía excusarse y ceder por dinero su comisión al segundo, quien a su vez hacía lo mismo con el tercero, el que para obtener alguna ganancia se arreglaba con el residenciado para resarcirse de los gastos efectuados.

Cuando se hacía la elección del juez en el Consejo de Indias, la Escribanía de la Cámara extendía el despacho que contenía la designación y ciertas normas generales sobre la forma en que debía proceder el juez de residencia. Éste representaba su despacho ante el cabildo con el fin de que le diera cumplimiento y le tomara juramento de usar bien y fielmente del mismo. Se solía también representarlo ante la máxima autoridad política del distrito, aunque no había ley que lo ordenara.⁴⁶

En todo momento se podía recusar a los jueces de residencia, aunque no ocurriera siempre lo mismo con los visitadores.

Los detalles de la reglamentación en este sentido los dictaron los organismos locales ante la ausencia de una legislación apropiada. La Real Audiencia de México, por autos acordados del 15 de noviembre de 1588 y del 6 de septiembre de 1674, obligó al escribano de Cámara a certificar en cada petición de recusación si era la primera o la segunda ocasión que se realizaba. En este último caso, el recusante debía probar que tenía causas suficientes para hacerlo, so pena de multa aplicada por mitades a la Cámara y a las obras de las Casas Reales.

El colaborador más importante del residenciador era el escribano, ante quien se actuaba, de no hacerlo, o de ser el sujeto de residencia, se suplía su ausencia por medio de testigos, lo cual era un recurso excepcional, pues su presencia era realmente inexcusable.

Otros auxiliares del juez de residencia eran los comisionados para levantar la sumaria en el interior de la provincia y los intérpretes de lenguas indígenas; el alguacil de la residencia, subalterno ejecutor de los mandatos del juez, el revisor o visitador de papeles (quien conocía los registros de escribanos públicos y de cabildo, las causas civiles o criminales actuadas por las justicias inferiores, los autos de gobierno que se hubieran proveído, etcétera) y el asesor letrado. El juez lego no estaba obligado a contar con un asesor letrado, aunque podía nombrarlo si así lo demandaban las circunstancias.

⁴⁶ Fernández Delgado, M. A. y Soberanes Fernández, J. L., *op. cit.*, p. 15.

2. *Los sujetos de residencia*

Podemos afirmar que, por regla general, en una u otra época, todos los funcionarios de las Indias estuvieron obligados a dar residencia. Siendo estos los virreyes, gobernadores políticos, militares, gobernadores intendentes, intendentes corregidores, presidentes de audiencia, oidores, fiscales, protectores de naturales, intérpretes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes y alguaciles de la Santa Hermandad, contadores, factores, visitadores de indios, jueces repartidores, tasadores de tributos, veedores de funciones, ensayadores, marcadores, fundidores y oficiales de las casas de moneda, depositarios generales, alguaciles mayores y sus tenientes, alférez reales, correos mayores, almirantes, capitanes, maestros, pilotos y oficiales de las armadas de las Indias.⁴⁷

No era la fiscalización de lo actuado por un funcionario público, como podría presumirse, el único fin de la residencia. Las leyes establecían también para los funcionarios americanos la necesidad de demostrar, con la sentencia de dicho juicio generalmente, su fiel cumplimiento para así poder optar por nuevos empleos, como puede leerse en la Real Cédula del 24 de agosto de 1799.

Para quienes ejercían oficios perpetuos se dictó una Cédula Real el 21 de enero de 1594, que ordenaba a las Reales Audiencias de Tierra Firme, Nueva Granada, Guatemala, Española, México, Quito, Charcas, tomar residencia cada cinco años a los gobernadores que en sus respectivos distritos tuvieran cargos por más tiempo que el ordinario (seis años), y que se sentenciaran en las audiencias, dando luego aviso al Consejo de lo que de ellas resultara. La medida se recogió después en la Recopilación (Ley 5, título 15, libro V).

La compra de un oficio no era óbice para la práctica de la residencia y la imposición de las penas que podrían derivar de ella. De igual manera, el carácter eclesiástico de un funcionario no era obstáculo para ser residenciado.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 18.

Hasta 1575 los oidores de las audiencias de las Indias eran visitados y residienciados cada vez que el Consejo lo consideraba oportuno. El mismo año, una Real Cédula dispuso que lo fueran antes de salir de las plazas que dejaran. Esta cédula y otra de 1626 formaron la Ley 3a., título 15, del libro V de la Recopilación, que dispuso que los presidentes, oidores, alcaldes del crimen y fiscales debían dar residencia al pasar a otras audiencias.

El 23 de marzo de 1786 la Real Audiencia de México escribió al rey solicitando que se liberara de la residencia a los ministros de la audiencia que por haber sido varias veces residienciados tenían muy calificado honor, integridad y moderación, por lo que luego de estudiada la petición se dictó la Real Cédula del 21 de mayo de 1787, relevando de dar residencia a la totalidad de los ministros de las Reales Audiencias de las Indias promovidos de unas a otra plazas, salvo en los casos en que la propia Corona o el Consejo disponían lo contrario.

Así, virreyes, gobernadores y jefes superiores dieron residencia de sus cargos durante más de dos siglos y medio, por lo que se lograba eludir, por inadvertida o negligencia de los encargados de despacharla, pero no porque se les otorgara la exención expresamente.

No obstante, luego se trató de dispensar de la residencia a los funcionarios de los que se tuvieran seguras noticias de que habían procedido ejemplarmente, lo cual comenzó a hacerse entre 1757 y 1759, aunque tan sólo en forma parcial, pues dicha exención se refería únicamente a la investigación de oficio y no a la parte pública. Se dice, aunque no se ha comprobado del todo, que se dispensó íntegramente de la residencia al marqués de Branciforte, virrey de la Nueva España, cercano pariente del Príncipe de la Paz, Manuel Godoy.

Las dispensas se extendieron durante la segunda mitad del siglo XVIII, llegando a hacerse comunes. A veces se fundaban en el poco tiempo en que se ejerció el cargo, otras en sus méritos y servicios, caso del virrey de Nueva España, segundo conde de Revillagigedo, o simplemente en los trabajos y perjuicios sufridos.

Estas concesiones se hacían a instancia del funcionario o de su apoderado.

Problema de grave resolución fue el determinar si podía residenciarse a alguien después de muerto, y en caso de hallarlo responsable de alguna falta señalar cuáles serían las penas que se le podrían imponer a sus herederos, lo cual se agravó en América por las enormes distancias.

Aunque se oponían a esta práctica algunas leyes de las Partidas, se residenció a algunos difuntos durante el siglo XVI y principios del XVII.

A la muerte del gobernador Francisco Venegas, acusado de fraude poco después de dictarse la sentencia condenatoria, Juan de Solórzano Pereira opinó que dicha sentencia podía todavía ejecutarse. Al parecer llegó a oídos del Consejo de Indias, cuando el propio Solórzano pidió una declaración al respecto, y después de solicitarle la suya a Felipe III, se expidió la Real Cédula del 17 de abril de 1635, la cual disponía que los cargos de tratos y contratos de todos los ministros, que nos sirven y nos sirvieran, así en las plazas de asiento como en otros oficios y cargos temporales de paz o de guerra, cuentas y administración de nuestra hacienda y en otra cualquier forma, sin excepción de personas, tendrían que pasar y pasen contra sus herederos y fiadores por lo tocante a la pena pecuniaria que se les impusiera por ellos, aunque sean muertos al tiempo de pronunciación de la sentencia, que en el Consejo o por otro tribunal o juez competente se diera contra los culpados como hayan estado vivos al tiempo de que se les dieron los cargos, que es cuando parece que en semejantes juicios se hace contestación de la causa y se les da luz y lugar para que puedan satisfacer, es decir, alegar y probar en su defensa y descargo lo que les convenga.

Las sentencias de residencia acostumbraban resolver el resto de las inculpaciones no previstas en la Real Cédula con la fórmula general, absuelto por ser difunto. Lo anterior se reguló también en la ley final del título 15 del libro V de la Recopilación de Indias. Nada se dispuso como regla general sobre la posibilidad

de que los funcionarios dieran residencia por procuración o exclusivamente en forma directa, ello varió en las Indias según los casos y las épocas.

Durante el siglo XVII, las diversas autoridades americanas dictaron varias normas para obligar a la asistencia personal de corregidores y alcaldes mayores. Por un auto acordado de la Real Audiencia de México, del 24 de octubre de 1600, se estableció que los alcaldes mayores no podrían dar residencia por procurador, y que en caso de ausentarse serían vueltos a su costa al lugar donde ejercían el oficio. Por otro auto, expedido 16 años después, se prohibió a los escribanos de Cámara y ministros de la Real Audiencia admitir peticiones de corregidores, alcaldes mayores u otros ministros de justicia en los que se solicitaba licencia para dar residencia por procurador, so pena de cien pesos para la Cámara y seis meses de suspensión en el oficio.

Los ministros de la Audiencia se sometían a reglas especiales. Algunos oidores, durante el siglo XVI, fueron autorizados eventualmente cuando se trasladaban a otros sitios a dar residencia personalmente o por procurador, a voluntad, aunque tales casos fueron muy raros, pues por lo general se exigía que se personara el residenciado.

El 24 de noviembre de 1676, una Real Cédula dispuso que los oidores y otros ministros dieran personalmente sus residencias al ser promovidos, pero que si esto era impedimento para realizar su viaje podían darla por procurador.

En las leyes nuevas se establecía que los presidentes y oidores podían mandar residenciar a los gobernadores y otras justicias que les estuvieran sujetos cuando así creyeran oportuno. La Ley II, título 16, libro V de la Recopilación de Indias, enseguida de ordenar que un oidor tomara residencia anual a los regidores que hubieran sido fieles ejecutores, dejaba librado a la prudencia de virreyes y presidentes el suspender su cumplimiento de no haber causas que obligaran a tomarlas.

Dentro del juicio de residencia, el otorgamiento de fianzas por parte de los funcionarios constituía el medio más eficaz para

asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas. Cuando se temía que algún funcionario ocultara bienes buscando salvarlos al escapar de la responsabilidad derivada del descubrimiento de sus delitos, las fianzas eran en ocasiones el único medio de conseguir la indemnización de los agraviados.

En la segunda mitad del siglo XVIII hubo un intento de sustituir las fianzas por otro sistema que aseguraba también el cobro de las condenas. Luego de varios experimentos, el 30 de diciembre de 1777 se dictó la Real Cédula, preceptuando que en reales cajas del distrito donde ejercieran sus oficios se les retuviera la quinta parte de sus sueldos a los provistos en empleos que no tuvieran anexa la cobranza de reales tributos y cuyos salarios anuales llegaran a la cantidad de ocho mil pesos. La cantidad retenida sería íntegramente devuelta a los funcionarios, si no les resultaban cargos en sus residencias. Los demás oficiales que no estuvieran en las condiciones anteriores deberían dar fianza como hasta entonces. Esta Real Cédula tuvo corta vida y alcance, por lo que pronto fue derogada (1795). El monto de las fianzas varió con las épocas, las regiones y los cargos.

3. *Primera instancia*

La residencia se tomaba en el lugar donde el funcionario desempeñó su oficio en el que debía permanecer, personalmente o por procurador, durante el plazo fijado por la ley.

Con el fin de darle la mayor difusión posible a la residencia, se publicaban los edictos a este juicio. El pregón cumplía con la doble función de dar a conocer a todos la celebración del juicio y la de indicar el momento a partir del cual comenzarían a contarse los términos establecidos en la cédula de comisión. A partir de la fecha de la publicación, en medio de un solemne ceremonial, se consideraba abierto el procedimiento, y el juez de residencia comenzaba sus pesquisas.

Si la residencia recaía en la persona de funcionarios cuya jurisdicción se hubiera ejercido en amplias provincias, que abarca-

ran varias villas y ciudades, la práctica consistía en leer los edictos en las principales de ellas, aunque por lo común sólo se hacía en la ciudad cabecera del distrito.

Gracias a la carta del licenciado Lorenzo Lebrón de Quiñones, del 10 de septiembre de 1554, indicando que los indios no estaban lo suficientemente enterados de las residencias ni de lo que significaban, junto con otras cartas análogas, se emitió la Real Cédula, del 9 de octubre de 1556, en la que se ordenaba al presidente y oidores de la Nueva España tuvieran cuidado de que las residencias pregonadas llegaran a conocimiento de los indios para que pudieran manifestar sus agravios con entera libertad.⁴⁸

Como era difícil al juez de residencia de los altos funcionarios investigar en personas la actuación de los residenciados se valía de comisionados que publicaban los edictos en el interior de las provincias, examinaban los testigos y la remisión de los expedientes resultantes para agregarlos a la pesquisa principal. A estos comisionados, debidamente acreditados, se les debía el mismo acatamiento que al juez, y si se le oponía resistencia se sufría un severo castigo.

Para comenzar el juicio, el juez debía determinar las personas sometidas a él, lo que, contra lo que pueda pensarse, traía consigo dificultades, ya que en los despachos de comisión se nombraba únicamente al principal de los residenciados y no a sus oficiales que debían ser enjuiciados junto con él. Debe recordarse también que a un tiempo que los virreyes y gobernadores, se residenciaba a escribanos, regidores y otros funcionarios que no habían estado bajo la dependencia directa del gobernante.

Para convocar a estas personas, el juez pedía al ex magistrado o a su apoderado una lista de sus criados o allegados; al Cabildo una relación certificada de los alcaldes, regidores, alcaldes de la hermandad, escribanos y demás ministros ejecutores y de justicia que hubieran desempeñado sus oficios durante el gobierno del residenciado, y a la Escribanía de Gobierno, la nómina de las personas que hubieran entendido en la visita del distrito, reduc-

⁴⁸ *Ibidem*, p. 23.

ción de indios, repartición de ellos, jueces de comisión y otros cualesquiera ministros de Justicia o Hacienda que hubieran sido proveídos por el residenciado.

Asimismo, se pedía el título o títulos del funcionario para hacerlos registrar en los autos junto con la certificación del día de su publicación o toma de posesión de los cargos a los que se referían, así se precisaban los empleos desempeñados y el periodo de su ejercicio.

Enseguida el juez redactaba el interrogatorio para examinar a los testigos en la parte secreta, a la luz de los modelos incluidos en los libros clásicos de práctica forense o los empleados en anteriores residencias del mismo distrito, añadiendo también algunas preguntas convenientes para la mejor averiguación de los hechos o para cumplir con las instrucciones especiales que se le pudieren haber entregado. Algunas preguntas se hacían por orden expresa del rey.

Durante la etapa secreta, el juez se valía de todos los medios a su alcance para investigar la conducta del residenciado pero sin interrogarlo aún. Podía solicitar informes a diferentes organismos oficiales, examinar testigos, revisar papeles, etcétera. En ocasiones su labor era facilitada por delaciones verbales o escritas. Los tratadistas se oponían a que se diera valor alguno a las acusaciones o documentos anónimos, pero en la práctica esto no siempre se cumplió.

La prueba más socorrida durante la etapa secreta era la testimonial. El juez debía cerciorarse de que los testigos no fueran enemigos del residenciado, para lo cual era indispensable que fueran repreguntados hasta que dieran razón suficiente de sus dichos, aclarando todas las circunstancias de los hechos. Se rechazaban como testigos a los enemigos capitales del residenciado y a los presos o condenados por éste. Tampoco debía admitirse al procurador o abogado de los capitulantes o al que solicitó la residencia.

No existía ley que determinara la calidad de los testigos, pero se aconsejaba que fueran de distintas clases sociales para que así se tuviera noticia de la opinión de la mayoría de la población.

El número de testigos variaba según el criterio del juez y las decisiones adoptadas por las audiencias de los distritos donde se practicaban los juicios. Siempre se procuraba que los testigos declararan con entera libertad durante la fase secreta. En caso de existir temor fundado de que los residenciados trataran de ejercer presión sobre alguno de ellos, el juez podía alejar del lugar de la residencia a las personas sometidas a juicio.

Durante la fase de oficio, de haber declaraciones de alguno de los testigos que destruyera las acusaciones hechas por los otros, el juez debía tener ambos testimonios presentes al redactar los cargos, sin dejar lugar al residenciado de deshacer las imputaciones hechas en la etapa secreta.

Si el residenciado se ausentaba sin autorización antes de comenzar la residencia o antes de cumplirse el término de las mismas se le tenía por confeso de las culpas imputadas y demandadas, con la posibilidad de ser condenado (en las demandas, por medio del juramento de la parte), salvo que el motivo de su huida fuera evitar las injurias de enemigos poderosos o a un juez parcial, y se presentara luego ante sus superiores.

De las comprobaciones hechas en la fase secreta, el juez confeccionaba una lista de cargos de la que daba traslado al residenciado para que se presentara su defensa.

La Real Cédula del 17 de abril de 1606, recogida en la Ley 24, título 34, libro 2 de la Recopilación, ordenaba que en el juicio de visita no se diera a la visitada copia de los dichos, ni de los nombres de los testigos que declaraban. Ésta era una de las diferencias entre la visita y la residencia.

En la parte pública se podían incluir capítulos (en los que se ejercía la acción popular), demandas y querellas al residenciado. Para poder capitular no era necesario haber sido directamente perjudicado, sino que, por ejemplo, se podía capitular a un corregidor por haber usado, tanto él como su mujer, trajes en desacuerdo con las pragmáticas contra el lujo. Para proceder había que prestar fianzas de pagar la indemnización a la que sería condenado en caso de no probarse los capítulos. Pronunciada

la sentencia, con o sin apelación por parte del residenciado o del capitulante, los autos eran elevados al tribunal superior para ser examinados junto con lo emanado en la etapa secreta.

Las demandas y querellas procedían cuando había alguna parte agraviada por el residenciado; éstas se tramitaban igual que el juicio ordinario, incluso acortando los términos y sin que dejaran de correr en los días feriados. Dada la importancia de la parte pública del juicio de residencia nunca fue dispensada, aunque el funcionario hubiera sido agraviado con la exención de la etapa secreta, salvo contadísimas excepciones.

Una vez dados los cargos, presentados y probados los descargos por el residenciado, el juez podía dictar sentencia en la fase secreta. Vale la pena recordar que la finalidad de la residencia era fincarle responsabilidades al funcionario, pero no modificar sus providencias. La revocación de las disposiciones incorrectas o injustas les correspondía únicamente a los superiores o a los sucesores del residenciado.

En relación con esta última afirmación, veamos el ejemplo propuesto por Mariluz Urquijo:

...en virtud de la pregunta ordenada por la ley 39, título 2, libro 3 de la Recopilación de Indias, se comprueba que un virrey concedió algún oficio a un pariente suyo en contravención a la ley 27 del mismo título. El juez de residencia puede castigar al virrey pero no mandar que cese en su puesto el empleado, cosa reservada al sucesor del virrey culpable según dispone la ley 34.⁴⁹

Tampoco podía el juez avocarse a los pleitos juzgados o pendientes en otros tribunales, aun cuando el residenciado hubiera tenido en ellos alguna participación.

Por lo general, además de los casos expresamente ordenados —por ejemplo la Ley 6, título 4, partida 3, de la magna obra de Alfonso X, que prohibía al juez de residencia determinar aquellos casos que merecieran la pena de muerte o de pérdida de miem-

⁴⁹ *Ibidem*, p. 27.

bro—, se remitían al Consejo de Indias los casos en que se cuestionara la validez de algunas providencias tomadas por el residenciado, y se informaba de ello a la Corona, sin que hasta ese momento hubiera recaído resolución.

Las penas que solían imponerse eran la multa (la más común), inhabilitación temporal o perpetua, destiempo y traslado, aunque esta última era realmente extraña. A su vez, había un término legal para dictar sentencia, si se pronunciaba fuera de él, la sentencia seguía siendo válida, pero entonces se imponía al juez un castigo.

Sentenciada la residencia era enviada por el juez, ya fuera a la Audiencia o al Consejo, para que la vieran en segunda instancia solía agregársele también un resumen del proceso para facilitar su examen.

4. *Segunda instancia*

En un principio, los tribunales de segunda instancia, en materia de residencias, sufrieron varios cambios normativos con el tiempo; la resolución definitiva se dictaba en España, al crearse las Audiencias de Indias se dividía la labor entre el Consejo y las cancillerías americanas.⁵⁰ El agobio de trabajo que esto ocasionaba al Consejo y la tardanza motivada por las enormes distancias inspiraron un giro a este respecto en las leyes nuevas, por lo cual se ordenó que el Consejo sólo examinara las residencias tomadas a los gobernadores y miembros de las audiencias, y que el resto se resolvieran en las audiencias de sus distritos.

En las Ordenanzas de Audiencia de 1563 se estableció que las apelaciones interpuestas contra sentencias absolutorias o condenatorias de las demandas particulares, pronunciadas por los jueces de residencia de gobernadores y corregidores, se ventilaran en las audiencias del distrito, pero que lo que resultara de la investigación secreta se elevara al Consejo de Indias.

Poco después se sustrajeron del conocimiento de la Audiencia las residencias de corregidores provistos por la Corona. En la

⁵⁰ *Ibidem*, p. 28.

Recopilación de 1680 (Ley 4, título 15, libro 5) se dispuso que las residencias de los oficios provistos por las autoridades se determinaran en las audiencias.

Una Real Cédula del 23 de abril de 1769 vino a dar solución al incumplimiento de la anterior medida, resolviendo que las residencias de corregidores y alcaldes mayores de la Indias, mismas que debían ser tomadas por las personas comisionadas por el presidente del Consejo, se vieran y fenecieran en las reales audiencias de sus distritos respectivos; éstas, al final del año, deberían enviar una relación de las residencias, con expresión de los nombres de los residiados y del resultado de sus sentencias.

5. *La visita*

Existían dos géneros de visitas: las ordinarias, giradas por un oidor de las audiencias a todo su territorio, y las extraordinarias, acordadas por el Consejo cuando lo creía conveniente.

Con el fin de garantizar la independencia y moralidad de su gestión, se dotaba al visitador de una elevada remuneración (200,000 maravedís al año);⁵¹ no podía realizar visitas acompañando de sus familiares ni criados, ni por el resto de los oidores. Se premiaba también el celo de su actuación ofreciéndole una cantidad mayor en recompensa.

Había también visitas extraordinarias, con el fin de fiscalizar la gestión de virreyes, oidores y demás funcionarios, realizadas por visitadores enviados desde España para dar razón del desempeño de todos los miembros del gobierno del Nuevo Mundo, tanto civiles como eclesiásticos, de todo lo cual daban noticia al Consejo de Indias.

El punto de partida es la idea comúnmente aceptada de que la autoridad, salvo el rey, debe responder ante la representación

⁵¹ Se ha dado a este nombre hasta tres plurales diferentes, a saber: maravedís, maravedises y maravedíes. El “ducado” valía 375 maravedís; el “real” 34, y la “blanca” medio. Antigua moneda de vellón que equivalía a la séptima parte de un real de plata.

nacional y ante la justicia ordinaria, en su caso de la responsabilidad en que incurra por violaciones a la Constitución y a las leyes, así como por lesión de derechos, la Constitución de 1812 no tiene declaración de derechos.

En efecto, en la Constitución de Cádiz de 1812, la residencia se consagra expresamente en el artículo 261, facultad sexta de las del Tribunal Supremo, cuyo tenor es conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

Cabe abundar que el equilibrio de poderes, a través de un sistema de pesos y contrapesos, fue planteado en 1811 por los diputados mexicanos en las Cortes Constituyentes de Cádiz, así como en 1813 por José María Morelos: “El exceso de facultades otorgadas al ejecutivo o al legislativo, conduce a la dictadura y al despotismo unipersonal o parlamentario, según el caso. El poder es lo único que limita al poder”.⁵²

Tal y como se ha descrito anteriormente, podemos resumir la importancia de este juicio conforme a sus características esenciales, que fueron las siguientes:

1. El cumplimiento estricto de los deberes que le impone la función;
2. Responsabilidad por sus actos;
 - a) Hacia la Corona;
 - b) Hacia los gobernados;
3. Garantía de los derechos públicos y privados;
4. Perfeccionamiento paulatino del servicio administrativo y político;
5. Procedimiento abierto y amplio de estructura popular y procedimiento judicial.

El juicio de residencia no significaba un acto lesivo a la autoridad, sino que funcionaba como un acto jurídico político de res-

⁵² Cfr. Morelos y Pavón, José María, *Sentimientos de la Nación*, Congreso Constituyente de Chilpancingo, 1913.

ponsabilidad de la función. El juicio de residencia consistía en la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público en el desempeño de su cargo. Se le llamó así porque durante el tiempo que duraba el juicio el funcionario debía residir en el lugar del juicio.

A su vez, sirvió para moralizar las costumbres administrativas y políticas de los territorios americanos y evitar máximos abusos.

Al respecto, podemos afirmar que la figura de los juicios de residencia en la Nueva España y las Visitas Ordenadas desde la Península Ibérica, para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios, tanto en la Nueva España como en el resto de las posesiones españolas de ultramar, son el antecedente en América del sistema de responsabilidades a que se encontraban sujetos los funcionarios públicos.⁵³

III. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

En la Constitución de Cádiz, la fracción vigésimo quinta del artículo 131 establecía como facultad de la Corte hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos, precisando en su artículo 226 que los secretarios del Despacho serán responsables en las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el rey, cuando se iniciare un proceso de esta naturaleza, quedará suspendido el secretario del Despacho, y las cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo tribunal, que la sustanciará y decidirá con arreglo a las leyes.

Es importante considerar que el artículo 168 de esta Constitución establecía que la persona del rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad.

⁵³ Fernández Delgado, M. A. y Soberanes Fernández, J. L., *op. cit.*, p. 59.

IV. LA ÉPOCA INDEPENDIENTE

En más de una de sus obras, José Barragán Barragán ha demostrado la constitucionalización del juicio de residencia no solamente en la Constitución de Cádiz de 1812, pues con ella se facultó expresamente al Supremo Tribunal, en el artículo 21, sección sexta, a conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposiciones de las leyes; de igual forma, José María Morelos estableció, en los Sentimientos de la Nación, de 1813 que la ley es superior a todo hombre, precisando que la autoridad debe sujetarse al imperio de la ley, siéndole estrictamente prohibido todo lo que ésta no le faculta expresamente. Según el Decreto Constitucional de 1814, la seguridad no puede existir sin que la ley fije los límites de los poderes, y considera tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de ley. La ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común, consecuentemente debe ser igual para todos. A este respecto, sólo podemos afirmar que en todas nuestras Constituciones ha estado presente la preocupación por exigir responsabilidad a los funcionarios públicos.⁵⁴

1. *La regulación constitucional de la responsabilidad (1824-1917)*

Respecto de la regulación que las diversas Constituciones del país han establecido en el tema de la responsabilidad de los servidores públicos, en términos generales, se puede precisar lo siguiente:

- En los casos de las Constituciones de 1812, 1824 y 1836, éstas no contenían un capítulo que regulara exclusivamente la responsabilidad de los servidores públicos, las disposiciones que regulaban la materia se encontraban dispersas.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 33.

- Es a partir de la Constitución de 1857 cuando por primera vez se incluye un título que regula específicamente las responsabilidades de los funcionarios públicos.
- No se utilizaba la palabra servidor ni funcionario público en las siguientes Constituciones:
 - a) La Constitución de 1812 menciona la figura de los empleados públicos, sin embargo, no especifica quiénes eran considerados empleados públicos con responsabilidad.
 - b) La Constitución de 1824 menciona a empleados de la Federación sin especificar a quiénes se les reputaba como tales.
 - c) La Constitución de 1836 no hace mención alguna.
 - d) La Constitución de 1857 emplea por primera vez el término de funcionario público.
 - e) La Constitución de 1917 mantiene el término y disposiciones sobre funcionarios públicos, pero no es sino hasta las reformas de 1982 cuando se cambia la figura de funcionario público por la de servidor público.
- Desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución que se encuentra actualmente en vigor, las responsabilidades en las que puede incurrir un servidor público y han sido reguladas son:

	<i>Tipo de responsabilidad</i>			
<i>Constitución</i>	<i>Penal</i>	<i>Política</i>	<i>Civil</i>	<i>Administrativa</i>
1812	X			
1824	X		X	
1836	X	X		
1857	X	X	X	
1919	X	X	X	X

La terminología empleada para la regulación de responsabilidades de los servidores públicos siempre ha sido ambigua.

Un claro ejemplo es el texto original de la Constitución de 1917, cuando se indica que determinados servidores públicos son responsables por delitos comunes, y enseguida se hace mención a la responsabilidad por los delitos, faltas u omisiones, sin hacer una especificación sobre lo que se debe entender por “delitos, faltas u omisiones”, dejando sobre todo el caso de los delitos a la vaguedad, pues no se sabe si se refiere a delitos comunes ya mencionados o a delitos oficiales. Se hace un uso indiscriminado de la terminología, llevando a una interpretación confusa.

- Procedimiento a seguir y autoridades que intervienen:
 - a) En todos los casos, las cámaras que conforman el Congreso de la Unión han jugado un papel importante en materia de responsabilidad de los servidores públicos.
 - b) Para el caso de la responsabilidad penal conocida como declaración de procedencia, la Cámara de Diputados siempre ha sido el órgano que lleva a cabo el juicio.
 - c) Para el caso de la responsabilidad política, conocida como juicio político, por regla general han intervenido ambas cámaras, una erigida como órgano de acusación (Cámara de Diputados) y la otra como órgano de sentencia (Cámara de Senadores).

Sin embargo, cabe destacar los siguientes datos:

- 1812: según fuera el caso, las cortes, el tribunal que nombraran las cortes; el jefe político más autorizado, sin especificar quién era; el rey y el Consejo de Estado.
- 1824: cualquiera de las dos cámaras erigidas en Gran Jurado.
- 1836: Cámara de Diputados y Senado.
- 1857: Congreso (Cámara de Diputados) y Suprema Corte de Justicia.
- 1917 a la fecha: Cámara de Diputados y Senadores.

Las sanciones que se han impuesto a los servidores públicos que incurren en responsabilidad han sido:

- a) Destitución del cargo.
- b) Inhabilitación para desempeñar otro cargo, puesto o comisión, condicionándolo a determinado tiempo.
- c) Las penas y sanciones determinadas en las leyes de acuerdo con la responsabilidad que se le compruebe.

2. *Evolución del Título IV de la Constitución de 1917*

A. *Primer periodo (1917-1982)*

Los artículos que conforman el Título IV constitucional durante el primer periodo regularon los siguientes temas:

Artículo 108. Los sujetos de responsabilidad penal y las causales de ésta.

Artículo 109. Procedimiento de declaración de procedencia.

Artículo 110. Señalaba las causales por las cuales los altos funcionarios no gozaban de fuero constitucional, tales como:

- La comisión de delitos oficiales.
- Incurrir en faltas u omisiones en el desempeño de algún empleo cargo o comisión pública.
- Delitos comunes en el desempeño de empleo, cargo o comisión.

Artículo 112. Negativa de la gracia del indulto a los responsables de delitos oficiales.

Artículo 113. Términos para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales.

Artículo 114. Estableció que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Durante este primer periodo, únicamente el artículo 111 sufrió reformas, pero éstas fueron mínimas, estaban enfocadas a la territorialidad y por lo tanto no afectaron el fondo de la materia,

sin embargo, resulta interesante señalar que originalmente este artículo reguló lo correspondiente al juicio político, destacando los siguientes elementos:

- En primer lugar, el juicio político se iniciaba por la comisión de parte de los servidores públicos de delitos oficiales, señalando este mismo artículo como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.
- Además, respecto a los delitos oficiales destaca que éstos serían juzgados por un jurado popular, y en los términos establecidos para los delitos de imprenta.
- En segundo lugar se destaca el procedimiento del juicio, éste se inicia ante la Cámara de Diputados con la acusación que se haga de los funcionarios públicos que hayan cometido algún delito oficial; hecha la acusación, el Senado se erigía en Gran Jurado para declarar la culpabilidad del funcionario por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros.
- Como punto tres, se encuentra lo relacionado con las sanciones, mismas que consistían en la privación del puesto y la inhabilitación para obtener otro por el tiempo que determinara la ley.
- Se regula la responsabilidad de los funcionarios públicos.
- Se determina que las resoluciones del Gran Jurado y las declaraciones de la Cámara de Diputados serían inatacables.
- Se concedía la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios.
- Se otorgaron facultades al Congreso de la Unión para que expidiera una Ley de Responsabilidad de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación, el Distrito y Territorios Federales.

- En relación con la destitución por mala conducta de los funcionarios del Poder Judicial, sólo el presidente de la República podía pedir ante la Cámara de Diputados la destitución de éstos. Dicha petición debía ser aprobada por mayoría absoluta en la Cámara de Diputados primero, y en la Cámara de Senadores después.

B. *Segundo periodo (1982-2012)*

En 1982, Miguel de la Madrid Hurtado instrumentó la política de “renovación moral”, realizando una reforma constitucional a través de la cual se regularon las responsabilidades de los servidores públicos, mismas que se clasificaron en responsabilidad *penal, política, administrativa y civil*.

En la iniciativa que dio origen a esta reforma se señala que es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título IV constitucional que actualmente habla de las *responsabilidades de los funcionarios públicos*. Por tanto, se cambia al de *responsabilidades de los servidores públicos*. Desde la denominación, hay que establecer la naturaleza del servicio de la sociedad que comparta su empleo, cargo o comisión.

En general, el contenido de dichos artículos, que hasta la fecha se ha mantenido, es el siguiente:

Artículo 108. Establece los sujetos a las responsabilidades por el servicio público.

Artículo 109. La naturaleza de las responsabilidades de los servidores públicos y la base de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito.

Artículo 110. El juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes.

Artículo 111. El juicio para exigir las responsabilidades penales y la sujeción de los servidores públicos a las sanciones de dicha materia.

Artículo 112. Los casos específicos en los que se requiere o no la declaración de procedencia.

Artículo 113. La naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlos.

Artículo 114. Los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos.

Ésta ha sido, a grandes rasgos, la forma en que las diversas Constituciones del país han regulado lo referente al tema de la responsabilidad de los servidores públicos en nuestro país, de ellas se desprende la intención de legislar sobre el actuar de los que laboran en el servicio público, pero queda de manifiesto que dichas normas y preceptos constitucionales van más encaminados a establecer el procedimiento para deslindar, precisamente, la responsabilidad y en su caso imponer un eventual castigo, pero por el estado de cosas actual se puede afirmar que dicho diseño no ha funcionado.

V. LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940

Entre 1917 y 1940 se decidieron varios casos de responsabilidad de funcionarios públicos sin que existiera ley reglamentaria alguna. El Código Penal de 1929 recogía, en su Título IX del Libro II, cinco capítulos bajo el rubro “De los delitos cometidos por funcionarios públicos”.

Los cuatro primeros capítulos comprendían hechos que se podían imputar a cualquier funcionario o empleado público, los que podían considerarse como delitos comunes.

El capítulo V se refería a los que solamente podían ser cometidos por los altos funcionarios de la Federación. Pero al publicarse el Código Penal de 1931, que en su Título X agrupaba, en cinco capítulos, los delitos cometidos por los funcionarios en general, altos o no, olvidando definir y hacer referencia a los delitos de los altos funcionarios, como lo habían hecho los códigos anteriores, por ello no existió certeza alguna sobre lo que se debería considerar como delitos oficiales, retrocediendo a una situación similar a la de 1870. Por ello fue necesario aplicar el Título IV

constitucional y la Ley de Responsabilidades de 1896 en tanto no se publicara una ley reglamentaria de la Constitución de 1917.

Los problemas políticos de 1935 urgieron al presidente Lázaro Cárdenas a solicitar del Congreso General permiso para hacer uso de facultades extraordinarias con el objeto de legislar en materia penal y procesal penal, las que se confirieron el 31 de diciembre de 1936, en virtud de las cuales publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, el 28 de febrero de 1940, misma que sufriría críticas por parte de la doctrina.

La primera ley confería a la Cámara de Diputados facultades de investigación y de decisión sobre el desafuero que traía como consecuencia la separación del funcionario de su encargo y su sujeción a la acción de los tribunales comunes, en abierta violación al artículo 21 constitucional, que asigna el monopolio del ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, lo anterior porque los legisladores se ciñeron servilmente a la Ley de 1896, sin tomar en cuenta los cambios introducidos en la Constitución de 1917.

Otro error de esta ley es que copió sin reparos los capítulos IV y V de la Ley de 1896, en lo que concierne al juicio político, sin tomar en cuenta que contradecían palpablemente lo dispuesto por el artículo 111 constitucional, tratando de fijar las bases sobre las cuales debía la Cámara de Diputados instruir el procedimiento en los juicios políticos en contra de los altos funcionarios, siendo que el procedimiento debía seguirse por la Cámara de Senadores.

La propia Ley de 1940 provocó confusiones respecto a la naturaleza de los delitos oficiales y los comunes, por lo que para el caso de los diputados Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre que se llevó en 1945, se dictaminó por la sección instructora del Gran Jurado que, a pesar de la tipificación de una conducta en la Ley de Responsabilidades, eso no se traduciría en que debiera considerarse como un delito oficial y proseguirse en consecuencia un juicio político.

El dictamen se refiere a lo que debe entenderse por delitos oficiales. Lo que comete el funcionario o empleado público, relacionado directamente con la función inherente al cargo que desempeña, de modo que el delito oficial se configura por la actividad ilícita del funcionario o empleado público realizada dentro de la función o con motivo de ella, y que viola la ley que señala las atribuciones del cargo que desempeña.

VI. LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 4 de enero de 1980, no correría con mejor fortuna que su antecesora, comenzando porque se inspiró casi a la letra en ella (la Ley de 40), y también porque en sus artículos transitorios se dispuso, sin más, que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades, y ya se habían derogado los artículos relativos del Código Penal aplicables a los funcionarios públicos, desde su entrada en vigor, la Ley de 1940 ocasionó que se dejaran en libertad a varios procesados (por lo menos a 25), pues en la nueva ley no se contemplaban ciertos delitos que la anterior había considerado como tales. Por ello se decía que esta ley en lugar de cumplir su cometido se convirtió prácticamente en una ley amnistía.

Fue también esta ley la última en hablar del fuero constitucional. En un comentario sobre la exposición de motivos de esta ley, Raúl F. Cárdenas sostuvo que el fuero constitucional recibe tal nombre por cuanto su destinatario cuenta con inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo, mas no es una prerrogativa de impunidad, sino que constituye un requisito de procedibilidad para perseguir los actos punibles cometidos por funcionarios aforados, previa autorización de la cámara federal correspondiente.

VII. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1982⁵⁵

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos constitucionales, fundamentalmente del Título IV (artículos 108 a 114), y se publicó enseguida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el 31 de diciembre del mismo año.

La anterior reforma constitucional y la nueva Ley de Responsabilidades, junto con la reforma al Título Décimo del Código Penal, relativa al llamado daño moral del Código Civil, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y la obligación de las legislaturas locales de expedir en los estados de la República las leyes sobre responsabilidades constituyeron el marco jurídico para el proyecto de “renovación moral de la sociedad” durante la presidencia de Miguel de la Madrid, cuyos principios y normas siguen en vigor hasta nuestros días, aunque con algunas reformas legales y constitucionales posteriores.

Del análisis de las reformas constitucionales y la nueva Ley de Responsabilidades, que es lo que directamente nos concierne, vemos que la denominación del Título IV de la Constitución ahora alude a las responsabilidades de los servidores públicos, por lo que debemos precisar quién puede ser sujeto de este tipo de responsabilidades, es decir, qué debemos entender por servidor público.

El artículo 108 constitucional enumera como servidores públicos a los representantes de elección popular,⁵⁶ a los miembros del Poder Judicial federal y del Distrito Federal, funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 47.

⁵⁶ Incluido el presidente de la República, aunque en una categoría especial.

Por otro lado, los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales de los estados también son sujetos de responsabilidad por violación a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales; amén de las responsabilidades que los ordenamientos locales pueden establecer en el ámbito de su competencia. A mayor abundamiento, el artículo 2o. de la Ley de Responsabilidades agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

1. *Sujetos*

Lógicamente, los sujetos de esta responsabilidad son los servidores públicos, y por éstos debemos entender, de acuerdo con el artículo 108 constitucional, los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial federal y del Distrito, funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la administración pública federal, estatal o en el Distrito Federal; también son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales superiores de los estados, pero en este caso la responsabilidad no sería administrativa, sino política o penal; en cambio, el presidente de la República sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

El artículo 2o. de la Ley de Responsabilidades añade a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, sin embargo, el artículo 46 de la ley mencionada señala que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiera el artículo 2o.; ello lo interpretamos como que a las personas particulares que manejen o apliquen los recursos federales, no siendo servidores públicos, no se les podrá exigir responsabilidad administrativa.

2. *Causas*

Las causas por las que se puede exigir responsabilidad administrativa a un servidor público por actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su cargo, están señaladas fundamentalmente en el artículo 49 de Ley de Responsabilidades.⁵⁷

Las 24 causas a que hace referencia el citado artículo 47, en resumen, son un código de conducta para los servidores públicos, y son las siguientes:

1. Falta de diligencia.
2. Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
3. Desvío de recursos, facultades e información.
4. Descuido de documentos e información.
5. Mala conducta y faltas de respeto con el público.
6. Agravios y abusos con los inferiores.
7. Falta de respeto a un superior o insubordinación.
8. El no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviera sobre la procedencia de las órdenes que recibe.
9. Ejercer funciones que no le correspondan.
10. Autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año.
11. Ejercer otro cargo incompatible.
12. Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada.
13. No excusarse cuando tenga impedimento.
14. No informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento.
15. Recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando.

⁵⁷ Considerado como código de conducta.

16. Pretender la obtención de beneficios extras de su remuneración.
17. Intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal.
18. No presentar sus declaraciones de bienes.
19. Desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría.
20. No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de cualquier disposición jurídica relacionada.

VIII. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL ESTADO DE MÉXICO

La evolución del sistema de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de México va de la mano con la Secretaría de la Contraloría, que datan de 1955, cuando se emite la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, de los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados.

En 1971 se estableció un compromiso político-administrativo: introducir reformas a la estructura orgánica y funcional del Poder Ejecutivo para volver más ágil y expedito el servicio público, así como el ejercicio de las funciones de evaluación y control hacia el interior del aparato estatal y de los organismos descentralizados. De esta manera nació la Contraloría General de Gobierno.

A partir de 1976 incrementarían sus funciones hacia otras áreas financieras del Estado: vigilancia del ejercicio presupuestario, evaluación de la organización hacendaria y de la supervisión de los programas por objetivos.

En el periodo 1981-1986 se promovió la expedición de una segunda Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, retomando elementos de 1955.

En el trienio de 1987-1989 fue suscrito con el gobierno federal un Acuerdo de Coordinación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental.

Fue en 1989 cuando se creó la actual Secretaría de la Contraloría, la cual llevaba a cabo el control interno en todo el gobierno estatal.

Los objetivos de la nueva dependencia eran el seguimiento y la evaluación de la gestión pública, así como la vigilancia de los servidores en el ejercicio de sus funciones y el manejo de los recursos bajo su responsabilidad.

La nueva instancia gubernamental no implicaba intromisión o duplicidad de funciones con la Contaduría General de Glosa (legislativo estatal).

El régimen de responsabilidades administrativas inicialmente está encaminado a realizar actividades de fiscalización y auditorías financieras, administrativas, operacionales y técnicas de obra a las dependencias del sector central y auxiliar de la administración pública para vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestos, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores, propiedad del gobierno del Estado, así como de recursos concertados por el Estado y los gobiernos federal y municipal, a efecto de consolidar el Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental.

En el marco del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, el régimen de responsabilidades tiene como fin primordial la investigación de las conductas indebidas que contravienen los principios de legalidad, honradez y eficiencia que deben ser observados por parte de los servidores públicos en el desempeño de su cargo, imponiendo las sanciones disciplinarias y, en su caso, fincando la responsabilidad resarcitoria en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios.

Como acciones del régimen de responsabilidades se tiene la instrucción de procedimientos administrativos por violación al Código de Conducta contenido en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos del Gobierno del Estado y Municipios, y con motivo de las quejas y denuncias que

se presenten en contra de servidores públicos, así como de aquellos que se inicien con motivo de la existencia de algún daño o perjuicio a los recursos económicos públicos el control y evaluación de la situación patrimonial de los servidores públicos de la administración pública estatal y municipal. Y por último la vigilancia al cumplimiento de los ordenamientos relacionados con los procesos licitatorios y concursos públicos.

A fin de fortalecer el régimen de responsabilidades del Estado se ha ido actualizando el marco jurídico que lo rige al elaborarse reformas y adiciones a 5 leyes, 2 reglamentos, 3 acuerdos, 1 convenio, 1 lineamiento, 1 manual general y 60 acuerdos delegatorios para otorgar facultades y ampliar las existentes. Asimismo, fueron creadas varias unidades administrativas con el propósito de fortalecer la descentralización y desconcentración de facultades y recursos relacionados con las actividades de control y evaluación de la gestión pública.

La fiscalización en la administración pública se orienta a comprobar el cumplimiento de la normatividad establecida para el manejo de los fondos públicos.

Cada dependencia del gobierno estatal cuenta con un órgano de control interno que forma parte de su estructura administrativa, y funcionalmente se encuentran coordinados y supervisados por la Secretaría de la Contraloría, que es el órgano central encargado de conducir el Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

La fiscalización se realiza de manera sistemática con enfoques diversos, y su unidad básica de acción es la auditoría o revisión.

El criterio de selección privilegia los aspectos financieros y de impacto social. En el primero se trata de escoger aquellos programas que absorben cuantiosos recursos presupuestales, mientras que el segundo se orienta hacia actividades que afectan las condiciones de vida de la población.

La fiscalización se hace de manera programada. Al inicio de cada ejercicio fiscal se elabora un plan de trabajo sustentado en

los criterios referidos, y abarca la mayor parte de las unidades administrativas del Estado.

La consecuencia de la fiscalización es el fincamiento preventivo de responsabilidades administrativas o resarcitorias a aquellos servidores públicos que no tuvieron cuidado en el manejo de los recursos, o bien, que actuaron con desapego a la ética. El fincamiento de responsabilidades da origen al proceso administrativo que la ley de la materia establece para desahogar la garantía de audiencia y en su caso fijar la aplicación de sanciones.

IX. PROGRAMA GENERAL DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

El Programa General de Simplificación Administrativa (PGSA) tiene objetivos claros y puntuales, como modernizar los procesos de trabajo, promover la descentralización de facultades, aumentar la eficiencia respecto a la atención de quejas y denuncias, eliminar normas innecesarias y obsoletas, acotar facultades discrecionales y estimular la participación social.

Su origen se remonta al 21 de octubre de 1993, fecha en la que el Ejecutivo estatal expidió el acuerdo por el que se establecen las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México.

El referido acuerdo faculta a la Secretaría de la Contraloría como la dependencia responsable de la integración, seguimiento y evaluación del PGSA, creando, para tal efecto, a la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, a la que encomendó la atención operativa del mismo.

En tanto, las demás dependencias y organismos auxiliares, incluyendo a la propia Secretaría de la Contraloría, se ocupan de la identificación, jerarquización y ejecución de las acciones de desregulación y simplificación administrativa.

Existen tres niveles de coordinación del PGSA: global, sectorial e institucional.

El primero se da a través del Comité Estatal de Simplificación Administrativa, presidido por el titular del Ejecutivo estatal, y en el que el secretario de la Contraloría se desempeña como secretario de dicho Comité, y como vocales los titulares de las dependencias. El Comité se reúne de dos a tres veces por año para dar a conocer a la sociedad mexicana avances y logros relevantes del PGSA.

El segundo nivel es el de coordinación sectorial. Al respecto, se han constituido, desde 1994, Comités Sectoriales de Simplificación Administrativa en cada uno de los 14 sectores en que se halla dividida la administración pública estatal. Al frente del Comité se encuentra el coordinador sectorial de Simplificación Administrativa.

El tercero y último nivel es el de la coordinación institucional, en el cual participan los titulares de las unidades administrativas a nivel dirección general en las dependencias centrales y en los organismos auxiliares, cuya tarea es identificar, priorizar y ejecutar compromisos puntuales de desregulación y simplificación administrativa, informando cada mes del grado de avance y cumplimiento.

Parte importante de las funciones que desarrolla la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa es la integración y publicación anual del PGSA, incluyendo un folleto de los principales resultados alcanzados; la realización de campañas de difusión y la distribución de material informativo —boletines, carteles, trípticos, etcétera— para dar a conocer, con oportunidad y claridad, las medidas emprendidas en la materia.

El gobierno del Estado de México, por conducto de la Secretaría de la Contraloría, ha tenido como política de acción promover y apoyar a todos los niveles la simplificación y desregulación en los ayuntamientos de la entidad, con respeto pleno a su autonomía municipal. Todo ello con el propósito de que las administraciones municipales ejecuten y evalúen programas de simplificación administrativa, en los que se plasmen compromisos orientados a eliminar trámites y requisitos innecesarios para ahorrar tiempos y gastos al ciudadano.

En este contexto y con la lógica implícita de la prevención fue instrumentado el Programa de Contraloría Social en el Estado de México.

En realidad dicho programa nació en 1991 bajo la iniciativa de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), hoy Secretaría de la Función Pública (SFP), para supervisar a nivel nacional la aplicación de los recursos del Programa Nacional de Solidaridad. Esa figura (contraloría social) fue retomada y perfeccionada por el gobierno mexiquense (1995), pero además fue extendida hasta llegar a los fondos estatales involucrados en la construcción de obras públicas de beneficio comunitario.

El espíritu de la contraloría social está edificado bajo los principios de la gestión comunitaria y busca, ante los nuevos desafíos, infundir un nuevo sentido social a la función pública.

Por tanto, la contraloría social surgió a instancias de la propia población que le da forma y la controla. La entidad gubernamental únicamente asesora, pero ambas esferas son coincidentes en un punto: socializar la vigilancia y supervisión de la obra pública a efecto de garantizar que los recursos públicos sean aplicados de manera honesta y oportuna.

La célula de la contraloría social son los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovis). Cada comité está formado por tres ciudadanos, que ocupan los cargos honoríficos de contralor social, subcontralor social “A” y subcontralor social “B”, elegidos democráticamente en asamblea general por los vecinos beneficiados con la obra.

Los Cocicovis realizan visitas permanentemente a la obra para corroborar que sus características correspondan con lo establecido en el expediente técnico. Cuando el Comité detecta presuntas irregularidades las informa a la Secretaría de la Contraloría para que ésta proceda a realizar las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, aplique las sanciones que sean necesarias.⁵⁸

⁵⁸ Haro Bélchez, G., *Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción*, Santa Cruz de la Sierra, CLAD-Agencia Española de Cooperación Internacional, 15 y

A nivel estatal, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, de los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados, aprobada el 19 de diciembre de 1955, publicada el 28 del mismo mes y año en la *Gaceta del Gobierno* y vigente a partir del 29, derogó el título séptimo del Libro Segundo del Código Penal del Estado de 1937, relativo a la responsabilidad oficial, quedando sin efecto los delitos de ejercicio indebido o abandono de funciones públicas, abuso de autoridad, coalición de funcionarios, peculado y concusión, cometidos a la administración de la justicia.

Este ordenamiento se integró por 83 artículos, 7 títulos y 9 capítulos, y del análisis de la ley se observa que su contenido se refiere a la regularización de los delitos oficiales que son cometidos por los altos funcionarios y empleados del Estado y municipios, y a la forma de proceder para la remoción de los funcionarios judiciales por mala conducta.

Los delitos oficiales que cometían los altos funcionarios eran conocidos por la Legislatura del Estado como jurado de acusación y por el Tribunal Superior de Justicia como órgano de sentencia; una vez recibida la denuncia se entregaba al gran jurado, el cual determinaría por mayoría de votos de sus integrantes si el acusado era inocente o culpable, si resultaba inocente continuaría en su cargo y, por el contrario, si fuera culpable se le separaría del cargo y sería puesto a disposición del Tribunal Superior de Justicia.

Los delitos oficiales eran:

1. Ataques a la soberanía del Estado
2. Ataque al sistema de gobierno
3. Usurpación de atribuciones
4. Cualquier violación a la Constitución
5. Omisiones que causen perjuicio a los particulares
6. Violación a las garantías individuales
7. Enriquecimiento ilícito

16 de junio de 1998, pp. 3-6, [www.clad.org/.../foro-iberoamericano-sobre-el-combate-a-la-corrupción](http://www.clad.org/.../foro-iberoamericano-sobre-el-combate-a-la-corrupcion).

Las sanciones dependiendo de la infracción podían ser apercibimiento, amonestación, suspensión del empleo hasta por tres o más de seis meses, destitución del empleo y multa de dos mil y hasta tres mil pesos, incluso una pena privativa de libertad que podría ser de tres días a doce años.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (LRSPEYM) aprobada el 7 de abril de 1984, publicada el 30 de abril del mismo año, entró en vigor el 1o. de mayo del mismo año; se integró por ocho capítulos y setenta artículos. Al regresar al Código Penal, las figuras delictivas que en 1955 se habían incorporado a la Ley de Responsabilidades, sólo en este ordenamiento lo relativo al juicio político y a las responsabilidades administrativas.⁵⁹

A su vez, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios aprobada y publicada el 11 de septiembre de 1990, actualmente tiene vigencia y conserva gran parte de la Ley de 1984.⁶⁰

X. APUNTES CAPITULARES

De acuerdo con lo anterior, podemos hacer algunos comentarios de tipo histórico, filosófico, ético y desde luego jurídico al artículo 130 de nuestra Constitución particular, el cual tendría su correlativo en la Constitución federal en el artículo 108.

Así, tenemos que en los estados de la República se define al servidor público desde su Constitución, a excepto de Veracruz que lo hace en su Ley de Responsabilidades.

⁵⁹ Por primera vez se refiere a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y los delitos regresan al Código Penal de donde no debieron haber salido.

⁶⁰ Con la adición aprobada a la LRSPEYM, en mayo de 2006, se incluye una fracción más, que otorga y percibe únicamente la remuneración que haya sido decretada en términos de ley, incluyendo bonos, gratificaciones y cualquier otra remuneración que se agregue al salario.

De acuerdo con la revisión realizada, el Estado de México tiene un referente anterior a la Constitución de 1917; hace poco más de siglo y medio en el Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado, 1855, el artículo 122 establecía que: “gobierno dictará las providencias que crea oportunas a fin de que rindan cuentas todos los empleados que en la anterior administración han manejado caudales públicos, haciendo efectiva la responsabilidad de los que la tengan”, y no es sino hasta 62 años después que en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917 la responsabilidad queda establecida en el artículo 126 de ese entonces, el cual sólo registraba a los altos mandos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin incluir a los cargos municipales; de ahí a la fecha hubo varias reformas; en 1935 fue para retirar del artículo al procurador general de Justicia; en 1955 se incorpora al oficial mayor como figura dentro de la administración pública del Estado; en 1981 se incorpora a los titulares de las dependencias del Ejecutivo; en 1982 se incluye a los jueces municipales, y no es sino hasta 1984 en que queda definido e incorporado al servidor público estatal y municipal; es decir, 70 años después del surgimiento de la Constitución.

Así, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en su devenir, ha dejado en claro que lo que busca es *someter al servidor a la obligación de responder por su actuar*. A partir de la reforma de 1982 surge como consecuencia del actuar ilícito de un funcionario, diferenciando esa responsabilidad de las civiles, penales y políticas a que también se encuentra sujeto, plasmándose en la Constitución de 1917 la necesidad de poner un medio de control al actuar de los servidores públicos.

El artículo que por casi 90 años rigió la definición de servidor público cambió 1995, con las reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917, que entró en vigor el 2 de marzo del mismo año; hasta entonces el artículo 126 se ubicaba en el Título Tercero “De las responsabilidades de los servidores públicos del Estado”, y pasó a ser el 130 del Título Séptimo, denominado “De la responsabilidad

de los servidores públicos y del juicio político”, el cual hasta hoy permanece inalterable.

Desde el punto de vista filosófico, a lo largo de la historia, desde Sócrates, la responsabilidad fue definida para un servidor público como “un hombre de Estado debería saber cuán poco sabe”, es decir, “un hombre de Estado debe ser sabio, lo suficientemente sabio como para saber que no sabe nada”.⁶¹

Con frecuencia se nos olvida, ya instalados en el cargo, que los resultados buenos o malos o cualquier cosa que ocurra o surja, no deben ser imputados a otros o a causas externas, sino sólo al que tiene la responsabilidad; en ocasiones, incluso por conveniencia, pretendemos desconocer que nuestra actividad, cualquiera que ésta sea, implica creación, innovación y riesgo.⁶²

El servidor público no puede caer en la dualidad, el mínimo o el vacío ético; el primero predica algo que contradice en la práctica, pregona lo que no practica; el segundo no es un deber ser, sino un hacer, lo que se puede sin mayor esfuerzo; finalmente, el tercero, que es donde el resto de la sociedad sólo le interesa como fuente de recursos, una visión totalmente utilitarista; ninguna de estas posiciones refleja responsabilidad y da lugar al abuso, la extorsión, el cohecho o el enriquecimiento ilícito, entre otros.

El servidor público de mayor jerarquía, en este caso los presidentes o los que tengan bajo su responsabilidad el contratar a otros, debe tomar en cuenta que con su decisión, de no hacerla correctamente, puede afectar el buen ejercicio de la función pública, pues con frecuencia resulta que las autoridades se ven importunadas por multitud de pretendientes ineptos y viciosos que si son colocados utilizan los empleos como un puesto de descanso y de comodidad, desatienden las labores a las que deben dedicar-

⁶¹ Pooper, K., *La responsabilidad de vivir...*, op. cit., p. 203.

⁶² De nueva cuenta, Pooper hace referencia a la sabiduría del hombre de Estado en su conferencia pronunciada en St. Gallen en junio de 1989, donde manifiesta que el primero en ver esto fue Sócrates. Platón decía que un hombre de Estado, y sobre todo un rey, debe ser sabio; pero con ello pensaba que los reyes deben ser filósofos y que deberían ir a la escuela con él. *Idem*.

se con empeño, se paraliza el giro de los negocios y el Estado, y en consecuencia el municipio sufre el perjuicio de pagar con puntualidad a hombres que no le sirven de la misma manera, y si no son considerados o se les separa por ineptitud o mal manejo van luego a engrosar las filas de los ambiciosos.⁶³

Hoy en día también son los principales en acudir ante los tribunales laborales o de la difamación para tratar de intimidar a quien tuvo la osadía de despedirlos. Por ello es muy importante tomar en cuenta que para ocupar un cargo público, para ser servidor público, hay que ser leal al Estado, manejarse con probidad, integridad, responsabilidad, profesionalismo, honestidad y sobre todo con lealtad al Estado, así:

Sólo los hombres honrados y de conocida aptitud desempeñarán los empleos, desaparecerá esa plaga de pretendientes inoportunos que quieren vivir del erario sin merecerlo... y los ramos todos de la administración pública recibirán notables mejoras por el buen servicio de sus empleados.⁶⁴

Con claridad sobre su función y responsabilidad, las autoridades, los funcionarios y todo servidor público estatal o municipal puede defender y revalorar el carácter público del gobierno, sin utilizar las leyes que sancionan la corrupción como armas de venganza política, sino como instrumentos generales de disuasión y prevención de prácticas ilícitas que atentan contra el Estado democrático, social y de derecho.

⁶³ Henestrosa, Andrés, “Textos políticos. Benito Juárez García”, *Enciclopedia Popular*, México, Secretaría de Educación Pública, 1994, p. XX.

⁶⁴ *Idem*.

