

El significado de la responsabilidad y la rendición de cuentas

Omar Guerrero Orozco*

El administrador público no puede vivir en la oscuridad ni morir en la privacidad. Para él no hay medio de escapar a las consecuencias de sus juicios, cualquiera que sea la ficción de su responsabilidad.

ROWLAND EGGER, *Responsability in Administration*, 1965.

Resumen

La responsabilidad y la rendición de cuentas son dos instituciones fundamentales de la Administración Pública moderna. Ambas están orientadas a garantizar el desempeño ético del servidor público, así como la calidad y eficiencia en el ejercicio de sus obligaciones. Ambas constituyen un mecanismo orientado a elevar el rendimiento del servicio público, a través de la conformación de sus actividades a los valores socialmente aceptados, y garantizar una observancia forzosa de esta conformación. La responsabilidad y la rendición de cuentas emanan del concepto del *deber*, que contrasta a la Administración Pública moderna y aquella otra precedente que estaba basada en la arbitrariedad.

Palabras clave

Administración Pública, responsabilidad, rendición de cuentas, servicio público, deber, funcionario.

Abstract

Responsibility and accountability are two fundamental institutions of modern public administration. Both are oriented to ensure the ethical conduct of public servants, as well as the quality and efficiency in the performance of their liabilities. Both are a mechanism aimed to raise the performance of the public service, through the conformation of its activities to socially accepted values, and ensure compliance with this conformation enforced. The responsibility and accountability emanating from the concept of *duty*, that contrast to modern public administration and that other precedent based on arbitrariness.

Key words

Public Administration, responsibility, accountability, public service, duty, official.

* Miembro del Instituto Nacional de Administración Pública y del Seminario de Cultura Mexicana.

Introducción

A lo largo de los tiempos, algunos funcionarios públicos conspicuos han dejado huella de su desempeño, principalmente cuando crearon instituciones de gran relevancia o encabezaron reformas administrativas eminentes. En Francia, el cardenal Richelieu estableció las intendencias, en tanto que Jean-Baptiste Colbert dio vida al sistema municipal del país. De estas dos obras trascendentales surgió la centralización, que es el emblema de la Francia de nuestros días. En forma similar, en Inglaterra, Hubert Walter instituyó el autogobierno local que es el símbolo de la nación, y el origen del parlamentarismo británico de hoy. La conducta de estos insignes hombres de Estado estuvo apegada a su responsabilidad en el cargo, pues fueron grandes ministros estrechamente comprometidos con su deber.

Otros administradores públicos notables tuvieron un final diverso. Thomas More, autor de *Utopía*, fungía como canciller de Inglaterra cuando se vio enredado en el conflicto de la supremacía entre el Estado y la Iglesia, pero principalmente en el anunciado nuevo desposamiento de Enrique VIII al que se opuso. More fue condenado y ejecutado bajo el cargo de inclinarse en favor la Iglesia y no de la monarquía. En Alemania, Johann Heirich von Justi, el más grande profesor de ciencias financieras de Prusia, fue encarcelado, irónicamente, bajo la acusación de malversación de fondos, falleciendo en prisión. Un caso similar fue vivido por Sari Mehmed Pasha, ministro de Hacienda (*defterdar*) otomano por casi 50 años, quien fue aprisionado por “descuido, negligencia y menosprecio a la religión y el gobierno”. Rodó su cabeza, que luego fue colgada en la puerta del palacio imperial en Estambul. Estos notorios estadistas, como se podría suponer, al final de cuentas estuvieron despegados de su responsabilidad en el puesto, aunque la mayor parte de su encargo se hubiese caracterizado por su sentido del deber.

En todo caso, el conjunto de los funcionarios mencionados pasaron por el tamiz de la responsabilidad, algunos positivamente, otros no. La responsabilidad, como el rostro de Jano, tiene dos caras que pueden marcar el destino de los administradores públicos. Entonces, de ser la responsabilidad tan relevante, hoy en día torna a ser nuevamente un tema central en Administración Pública.

La responsabilidad y la cultura occidental

La responsabilidad hunde sus raíces en la civilización y el gobierno en el Occidente, particularmente dentro de la cultura griega ancestral. En el libro de Aristóteles

sobre la constitución de los atenienses, el gran filósofo comenta que en Atenas se nombraron a diez contadores y diez defensores del fisco, ante quienes todos aquellos que ejercieron un puesto debían rendir cuentas (Aristóteles, 2008: 179). Mucho más tarde, en 1765, cuando Jean-Jacques Rousseau diseña un proyecto de constitución para Córcega, dentro de sus páginas desarrolla una cadena de rendición de cuentas que va de la parroquia al cantón, de éste a su jurisdicción y de *ella* al Tribunal de Cuentas (Rousseau, 2012: 53). La responsabilidad ha sido revivida en nuestro tiempo y reinterpretada desde el comienzo de la época moderna. Pero no es un fenómeno puramente político, sino también inherente a la familia, la propiedad y la constitución del Estado. De hecho, la responsabilidad se ensancha hacia la ética, el Derecho y la religión, ella es el “horizonte de la humanidad” (Graham, 1946: 437).

Merece especial atención el papel de la responsabilidad en los días de la Roma republicana, la cual la legó junto con las instituciones y los mecanismos que le son inherentes. Ella era validada ante el pueblo, y así pasó al Imperio donde se siguió invocando la responsabilidad de los Césares frente el pueblo mismo. Sin embargo, tanto la responsabilidad como la rendición de cuentas no fueron compatibles del todo con el concepto romano de la magistratura. De hecho, la segunda sólo se aplicaba a los cuestores por cuanto fungían como administradores de la tesorería del Estado, y principalmente en caso de defraudación fiscal (Mommsen, sin año: 227-230). Fue hasta la época del Imperio tardío, con Diocleciano, cuando la evolución progresiva del servicio público favoreció una organización más profesionalizada y el establecimiento de la responsabilidad, sometiéndose a los funcionarios a un sistema de penas que llegaba hasta su inhabilitación. Un sistema de vigilancia estricto encomendado a los altos mandos sobre sus subordinados posibilitó un mejor control sobre el desempeño de los funcionarios, incluyéndose la competencia concurrente hasta de tres funcionarios superiores para corroborar ese desempeño (Varela Gil, 2005: 360-363). Desde entonces, jerarquía y delegación comenzaron a ser el soporte de la responsabilidad.

Luego ese sistema se proyectó en el Imperio bizantino y después en la Europa occidental, donde encarna en el Derecho divino de los reyes. La formulación de este Derecho colaborará a la formación del Estado moderno a partir del uso de los mismos argumentos papales: el origen divino no sólo de la iglesia, sino también de la monarquía (Neville, 1942: 13). En los reinos de entonces, la responsabilidad, inexistente en su administración doméstica, se comienza a desarrollar tardíamente junto con el concepto de servicio público cuando se establecen las primeras monarquías constitucionales. Es entonces que el gobierno se rige no sólo por la ley,

sino por el interés público. En Inglaterra, la responsabilidad se fortifica cuando los funcionarios son llamados ante los tribunales ordinarios, y luego cuando la Administración Pública se hace responsable ante el Parlamento (Gaus, 1967: 27).

Pero lo dicho anteriormente no significa que sólo exista responsabilidad en la cultura occidental, sino que ella es parte esencial de esa cultura. En otros continentes y países como en China, la responsabilidad en Administración Pública fue muy temprana y estuvo estrechamente vinculada con la ética enseñada por Confucio y el sistema de exámenes de los funcionarios del Imperio. Naturalmente, hoy en día sigue siendo un tema que reclama mucho interés (Shen Shihuang, 2003). En efecto, el desarrollo de la responsabilidad en cualquier sociedad nace como producto de un flujo natural y armónico de fuerzas e ideas (Dykstra, 1939: 9).

La responsabilidad de los servidores públicos ante el pueblo significó no sólo una recuperación del clasicismo romano, sino el reverdecer de lo que James Mooney definió como delegación ascendente. Todas las formas de delegación tienen un rasgo común: indican una autoridad que delega y tiene derecho para hacerlo (Mooney, 1954: 22-23). Normalmente observamos a la delegación donde un jefe delega en los subordinados parte de su autoridad, es decir, fluye hacia abajo. En la precedente, la delegación hacia arriba, lo que se delega es una autoridad verdadera sobre el delegante. El pueblo, como mandante, delega autoridad en el mandatario para que lo gobierne, pero al mismo tiempo lo hace responsable ante él.

Para apreciar plenamente la naturaleza y la importancia de la responsabilidad en la Administración Pública, es necesario comprender el servicio público en el Estado moderno. Obviamente, el gobierno constitucional presupone una burocracia en funcionamiento, pues en tanto no exista una maquinaria administrativa desarrollada será inútil esforzarse por sujetarla al control popular (Maas-Radway, 1953: 441). Ello obedece al hecho de que el servicio público es el “verdadero centro de la democracia constitucional”, en tanto que ningún gobierno moderno puede sobrevivir por largo tiempo si carece de una organización administrativa eficiente. Aquí no existe dilema alguno entre democracia y burocracia, ni entre constitucionalismo o administración eficiente, sino su combinación y un equilibrio que garantice un servicio público responsable.

Originalmente la responsabilidad de los funcionarios públicos se hizo cumplir frecuentemente –“y quizá más fácilmente”– por medio de sanciones religiosas, más que a través de penas seculares. Se trata pues de una coacción hierocrática, de una coerción psíquica para garantizar un orden determinado en la medida en que concede o rehúsa bienes de salvación. De aquí que la única manera de eludir la responsabilidad religiosa y los frenos que conlleva, radicó en la emancipación

de las creencias religiosas. Este suceso trascendental se remonta a la Italia del Renacimiento, donde fue necesario evitar las normas religiosas para asumir las exigencias prácticas del gobierno (Maas-Radway, 1953: 441). En ese entonces fueron descubiertos los *Anales* de Tácito, obra que en manos de Niccoló Macchiavelli y Jean Bodin derivó en la teoría de la razón de Estado. Hasta entonces, la mentalidad cristiana, dependiente aún de tradiciones ideológicas, había justificado esa conducta deificando el orden político.

En suma, la responsabilidad es un producto de la civilización occidental, y ha asumido claramente una significación eminente a partir del Renacimiento. Ella está formada con materiales provenientes de las ideas, los ideales, las actitudes y conciencia de la obligación, así como del Derecho, la convención y las costumbres (Graham, 1946: 457, 459). La responsabilidad se desarrolla al mismo tiempo que se desenvuelve el gobierno de la mayoría, los cuerpos representativos, los derechos de las minorías, el régimen con base en la ley y los funcionarios profesionales. Como producto de la cultura occidental, la responsabilidad entraña la igualdad del ser humano y los derechos de las minorías, así como el sentido de moderación y restricción; lo mismo que la unidad y la generosidad en favor de la conciliación y la reconciliación entre las mayorías y esas minorías.

El Estado de Derecho

El corolario del proceso referido es el constitucionalismo moderno, que se empeña por lograr una conducta responsable en los asuntos públicos sin recurrir a sanciones religiosas. La democracia constitucional trata de someter al servidor público a normas seculares. A partir de entonces, la responsabilidad administrativa comprende un conjunto de prácticas constitucionales, reglamentarias, disciplinarias, judiciales y profesionales, por las cuales los funcionarios públicos están constreñidos y regidos en sus actos oficiales. Jurídicamente, el funcionario está sujeto a responsabilidad política y penal (Chanes Nieto, 1997: 31-35). Como lo adelantamos, también está sometido a responsabilidad administrativa, que implica sanciones por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Esencia del Estado de Derecho

Pero se debe considerar el alcance y las funciones de la Administración Pública moderna, los cuales son, por sí mismos, una dificultad para asegurar la responsabilidad. Incluso, este problema tiende a incrementarse, como es visible en Gran Bretaña, donde todavía se piensa que su régimen asegura la responsabilidad por cuanto que el gabinete es responsable directo ante el Parlamento. En ese país, el control parlamentario comprende tanto a los altos funcionarios como a los de menor rango (Friedrich, 1940: 3). Tal es el motivo por el cual se debe considerar en el tema de la responsabilidad, que toda organización del gobierno por mejor que se haya diseñada y establecida siempre dejará margen a la irresponsabilidad.

Sin embargo, no es posible identificar los criterios para medir la responsabilidad administrativa con base sólo en expresiones generales. Es necesario relacionar el concepto general de responsabilidad con las funciones específicas del poder, es decir: responsabilidad ¿ante quién?; y el propósito: responsabilidad, ¿por qué? Más adelante volveremos a este tema. Hoy en día, dentro de todo sistema administrativo, cualquiera de sus organizaciones posee gran poder. Ello obedece a que las tendencias expansionistas del Estado, así como la creciente necesidad de confiar en las facultades discrecionales oficiales, más que en los preceptos legislativos, no sugieren disminución alguna de la autoridad administrativa. En una sociedad democrática, el poder requiere control, y cuanto mayor es el poder, mayor es la necesidad de control. Uno de los dilemas históricos del gobierno popular es cómo conceder poder suficiente para los propósitos que se persiguen y mantener al mismo tiempo los controles adecuados sin mutilar a la autoridad (White, 1946: 515). En el Estado de Derecho es menester que a mayor concentración de facultades en un punto determinado de la sociedad, corresponda mayor necesidad de precaver los abusos. Las facultades de la Administración Pública hoy en día son grandes, y no hay duda de que serán mucho mayores en el futuro. De aquí que reviste particular importancia el tema de la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos, así como el control democrático por los ciudadanos mismos. A falta de adecuados controles democráticos, es posible que la concentración de facultades en la administración pueda subvertir al gobierno popular. El remedio para estos males potenciales es añejo e implica un proverbio: “a toda delegación de facultades deberán corresponder responsabilidades equivalentes” (Dimock-Dimock, 1953: 491-492).

En Estados Unidos, la idea de la responsabilidad en la Administración Pública tuvo su origen en la exigencia al jefe del Poder Ejecutivo de someterse al voto

popular; procedimiento que después se extendió a los jefes ejecutivos subordinados. En la época de la Revolución de independencia y de la redacción de la Constitución, aún no se había establecido en los Estados de Europa la responsabilidad de los principales funcionarios ejecutivos con respecto a la Legislatura. Cuando se relevó al rey de Inglaterra de la responsabilidad del naciente gobierno estadounidense, no se transfirió la responsabilidad del Poder Ejecutivo a las nuevas legislaturas que se crearon (Gaus, 1967: 30). Más bien se desarrolló una triple responsabilidad de la Administración Pública, pues ella es responsable ante el pueblo a través del jefe del Poder Ejecutivo, así como ante los tribunales ordinarios por la observancia de las disposiciones legales. También tiene responsabilidad ante la Legislatura, aunque no en forma tan completa como ocurre en el régimen de gabinete en Europa, particularmente en Francia e Inglaterra. Sin embargo, esta responsabilidad se hace efectiva a través de medidas financieras, y la regulación del establecimiento y organización de la Administración Pública por medio de investigaciones legislativas, así como por la confirmación o ratificación de las personas designadas para los cargos.

Dentro de la cultura occidental, las antiguas raíces de la responsabilidad de la época greco-romana llegan hasta la Revolución francesa.

La Asamblea Nacional Francesa

La administración de la monarquía francesa organizada bajo el régimen de policía fue esencialmente discrecional, particularmente por no estar contenida en ninguna regla jurídica. En ese entonces no se puede hablar de Derecho Administrativo por no existir ningún límite preciso para los poderes de los agentes del rey; ni tampoco procedimiento obligatorio alguno para el ejercicio de sus funciones. Eran funcionarios sin responsabilidad (Berthélemy, 1903: II-III). El régimen moderno surgido de la Revolución francesa reposa sobre principios radicalmente opuestos. La transformación producida obedece a que la soberanía nacional sustituyó al poder personal de los reyes. Lo esencial y lo más importante es la soberanía de la ley. Desde entonces, está por encima de todas las actividades del Estado sin excepción.

Charles-Jean Bonnin propuso un código administrativo como cosmos jurídico de garantías del ciudadano ante la Administración Pública, que contribuye directamente a que dicha administración se deshaga de los rastros del método administrativo absolutista. Será principalmente una garantía de legalidad en todo acto administrativo, pues debido a que la Administración Pública es obrar y

movimiento continuo, ella no debe seguir siendo dominada por la arbitrariedad que impera desde antaño (Bonnin, 1809: 109-110). Bonnin explica que la Administración Pública no es poder arbitrario, sino autoridad legal que junto con la justicia debe velar por los ciudadanos y sus propiedades, porque las leyes administrativas que conservan el orden público son al mismo tiempo la garantía de la probidad y entendimiento del administrador público. Del mismo modo como el Código Civil expedido por Napoleón dio arreglo a los asuntos sociales, el Código Administrativo dará orden a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, así como a los recursos interpuestos contra la autoridad.

El paso del régimen de policía al régimen de Derecho en Francia ocurrió de un solo golpe. Destaca la celeridad con que las nuevas ideas fueron formuladas y puestas inmediatamente en ejecución. El objetivo inmediato de la Revolución fue la destrucción entera de los añosos cuadros de la actividad administrativa, la abolición de sus antiguas fórmulas y la supresión de organismos obsoletos que recordaban su papel como instrumento de tiranía (Berthélemy, 1903: V). La Revolución hace tabla rasa del pasado, toda vez que el nuevo edificio de la Administración Pública que se elevará desde sus ruinas no utilizará ninguno de sus materiales, salvo la centralización, perfeccionada por los revolucionarios y elevada a la cúspide por Napoleón.

El Estado de Derecho arribó a la vida también aceleradamente. Entre el 9 de julio y el 27 de agosto de 1789, la Asamblea Nacional construyó enteramente los cimientos de ese Estado a través de la declaración de los *Derechos del Hombre y el Ciudadano*. Los arquitectos fueron Sieyés, Mirabeau, Condorcet, Lafayette y Robespierre, entre otros próceres más.

La Asamblea Nacional redefinió del todo a la Administración Pública, situándola sobre principios diversos a los precedentes. Destaca el concepto de funcionario, que es definido como un “mandatario público” independientemente de su puesto, porque no ejerce una potestad que le pertenezca como propia por ser el “poder de todos”; y a quien solamente se le ha confiado, nunca enajenado, pues la voluntad popular es inalienable. De manera que la función pública no es patrimonio del funcionario, porque el ejercicio del poder público no es un Derecho, sino un deber. Lo único que distingue al funcionario público es tener más deberes que los ciudadanos. La idea de un gran deber a cumplir, es decir, brindar una gran utilidad a los otros, es lo que origina y justifica el respeto a los hombres que desempeñan cargos administrativos. Tiene aquí sus raíces la responsabilidad en su sentido actual, pues la función pública no es patrimonio de quien la desempeña, ni su ejercicio es un Derecho, sino un deber; de aquí que, como lo declara Sieyés,

los funcionarios públicos en todas las categorías son responsables de sus prevaricaciones y de su conducta (Sieyes, 1789 [Bonnin, 1820: I, 48-66]).

También la Asamblea Nacional determina un principio esencial del servicio público: la responsabilidad por el desempeño no sólo en términos de honradez, sino de eficiencia. Siendo responsable, todo lo que al funcionario público no le está permitido, le está prohibido. Los cargos públicos no son un privilegio de la Corona, sino funciones establecidas para el bien de todos; son propiedad del cuerpo político, no de aquellos que los ejercen, y los funcionarios no son sino los mandatarios de la nación. Particularmente fue Sieyès quien insistió en definir la responsabilidad del funcionario público, así como su obligación de rendir cuentas de su conducta. Esta rendición, que aparece repetidamente en los trabajos de la Asamblea, es una más de sus dádivas a la Administración Pública moderna. De aquí que la sociedad tenga el derecho de demandar cuentas (*demandar comte*) de su administración a todo funcionario público, y así se refrenda en el artículo 15 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* (Bonnin, 1821: I, 20). Desde entonces quedan asociadas la responsabilidad y la rendición de cuentas, tal como hoy en día está patentizado.

Consiguientemente, los ministros y todos los agentes son responsables de sus gestiones ante la nación o sus representantes. Se condena la venalidad en los cargos, particularmente en la judicatura, por ser incompatible con un gobierno libre, toda vez que ninguna función pública debe ser hereditaria ni patrimonio de los que la ejercen. Con todo lo mencionado, la Asamblea estableció la garantía social, es decir, la acción de toda la ciudadanía en pro del goce y conservación de sus derechos (Bonnin, 1820: I, 130). Su base es la división de poderes, los límites determinados al ejercicio de las funciones públicas por la ley y la exigencia de responsabilidad a los funcionarios públicos.

En fin, como lo explica George Graham: “la responsabilidad se convierte en deber” (Graham, 1946: 474). Es desde entonces que la Administración Pública puede sentar sus bases en las tradiciones más elevadas de integridad y la devoción del gobierno responsable.

Concepto de responsabilidad

La responsabilidad es uno de los conceptos administrativos más importantes. Muchos de los textos de Administración Pública la consideran en sus páginas, y suele servir de corolario a sus planteamientos. Luis-Marie de Cormenin llamó

fuertemente la atención sobre su importancia en la Administración Pública, particularmente en lo tocante al desempeño de los ministros y de sus subordinados. Él destacó principalmente el imperativo de que la responsabilidad estuviera organizada de manera adecuada, para no convertirse en el instrumento de un control ilusorio. En su opinión, la responsabilidad debería ser vigilante de la acción de la Administración Pública para hacerla enteramente legal y estar alejada de la arbitrariedad. De manera que todos los ministros saldrían airosos de los cargos al mantenerse apegados a la “virtud de la responsabilidad” (Timon, 1842: 79 y 107).

Idea General

Se trata de un tema compartido principalmente con las disciplinas jurídicas, donde la responsabilidad es abordada desde el ángulo del Derecho penal, civil, laboral y administrativo. En este último punto se considera a menudo como responsabilidad de los servidores públicos, particularmente desde su aspecto disciplinario (García Ramírez, 2002: 70-87). Se aborda, pues, la responsabilidad política, civil, laboral, penal y administrativa. En nuestro país, dentro de la *Carta Magna*, la responsabilidad de los funcionarios públicos se halla en el Título IV, particularmente en el artículo octavo, donde se establece la responsabilidad por delitos comunes, así como las faltas y omisiones en que incurra el funcionario en el ejercicio del cargo (Rives, 2011: 305-316). A nosotros nos interesa básicamente la responsabilidad administrativa, generalmente relacionada con los aspectos disciplinarios del ejercicio del servicio público (Bossacoma y Miró: 1988, pp. 58-66).

Como veremos más adelante, la responsabilidad es una institución social con antigua data que fue fraguada en el seno de la civilización occidental. Dentro del proceso de formación de la cultura occidental, la configuración del Estado de Derecho fue acompañada estrechamente por el desarrollo de la responsabilidad. De aquí que la expresión “Estado de Derecho” indica que el Estado debe fijar y delimitar con exactitud las vías y los límites de su actividad, así como hacer lo propio en la esfera de libertad de sus ciudadanos, de conformidad con el Derecho. Pero esta exigencia va dirigida especialmente a la Administración Pública (Mayer, 1903-1906: 76-77). En efecto, la Administración Pública debe operar conforme al Derecho, estar vinculada a las reglas jurídicas. Es cierto que la Constitución ha creado la ley con esa finalidad, pero ello no basta porque es fácil observar que la actividad del Estado no puede circunscribirse sólo a la simple ejecución de leyes existentes. La administración necesita “vivir y obrar”, según lo sentenció Lorenz von Stein, incluso

cuando no tuviera normas para dirigir su actividad. Y porque, asimismo, existen en la administración una multitud de temas que no pueden ser previstos por reglas estrictas que de tal modo la encadenarían.

Sin embargo, el Derecho hace responsable a la Administración Pública. Ocurre así porque la responsabilidad es la esencia del gobierno por cuanto este mismo es actividad; por ejemplo, al construir las vías de comunicación. El funcionario actuante se mueve con base en la ley o merced a un mandato superior, toda vez que su actividad no es aislada, sino configurada como un conjunto de actos conectados con los actos de otros funcionarios, así como encaminada hacia un propósito. De aquí que John Gaus sentenciara que “la responsabilidad es rendición de cuentas” (Gaus, 1967: 27). Ciertamente, por principio se entiende que una persona es responsable por cuanto “rinda cuentas a otra”, sea un individuo o una corporación, la cual al mismo tiempo debe dar cuenta de los hechos inherentes a esta relación, así como por sus resultados. Existe pues un acuerdo entre un agente responsable y su “principal”, o comendador como lo llama Karl Friedrich, concerniente a la acción en curso o los resultados que se deben esperar. No obstante, si consideramos la complejidad de la Administración Pública moderna, no se debe obviar el hecho de que este acuerdo es parcial e incompleto (Friedrich, 1940: 4). De aquí la necesidad de que en el gobierno sean establecidos mecanismos explícitos que aseguren la responsabilidad, por medio de los cuales se plasmen los propósitos y las funciones involucrados a lo largo del proceso de la actividad administrativa. Ello obedece a que, en todo caso, una acción debe ser efectiva. En Administración Pública existe una relación estrecha entre responsabilidad y efectividad, porque ella no sólo está orientada al alcance de objetivos, sino también a que se logren con optimidad. La responsabilidad no sólo constituye un resumen de los valores sociales vigentes, sino asimismo un recurso a favor de la eficiencia administrativa.

Como la Administración Pública debe “vivir y obrar”, en ella la ley no sólo tiene su asilo, sino también la iniciativa y la imaginación, incluso a sabiendas de que en su funcionamiento pueda existir un margen para el error. Siempre un funcionario será responsable por su acción o su inacción, cuando son erróneas, y asimismo estará sujeto al escrutinio público (Friedrich, 1940: 5). Hoy en día la hechura de la *policy* (*policy making*) incluye plenamente al funcionario público, y este hecho tiende a ensancharse, toda vez que en Administración Pública no sólo se debe considerar su buena marcha como un efecto de la pura aplicación. De aquí que la responsabilidad sea mucho más comprensiva que antaño.

Responsabilidad y Rendición de Cuentas

La responsabilidad ha tendido que vincularse estrechamente con la rendición de cuentas, desde el tiempo en que ambas fueron asociadas por los legisladores de la Revolución francesa. De aquí que la responsabilidad ha venido a significar la “responsividad” de la Administración Pública ante los administrados. Existe, pues, la necesidad de determinar la medida en que los administradores públicos son sensibles a los valores de otros individuos o grupos dentro y fuera del servicio público. Por lo tanto, para saber ante quién es responsivo el funcionario público se requiere saber ante quién debe de rendir cuentas. Pero responsabilidad y rendición de cuentas no son lo mismo: la responsabilidad es la conformación de las actividades administrativas a determinados valores, en tanto que la rendición de cuentas es la observancia forzosa de esta conformación (Simon *et al.*, 1950: 548-549). Dicha conformación suele ser mucho más amplia que la observancia obligada, porque es posible que haya quienes acepten determinados valores aunque no se disponga de medios eficaces para obligarles a proceder en esa forma. En un país con valores democráticos, la mayoría de administradores públicos tendrán la convicción de que en sus decisiones imperará la conformidad con esos valores. De modo que pueden trabajar en pos de esos valores como base para sus decisiones, independientemente de los controles legislativos, judiciales o jerárquicos establecidos para obligarles a acatarlos. Por su parte, la rendición de cuentas consiste en los métodos, procedimientos y fuerzas que determinan qué valores se reflejarán en las decisiones administrativas; es decir, “es la observancia obligada de responsabilidad”, ella consiste en el poder coercitivo que hace valer a la responsabilidad (Simon *et al.*, 1950: 513).

Herman Finer enfatizó la importancia de la relación entre la responsabilidad y la rendición de cuentas, en provecho de la efectividad de la Administración Pública. De hecho, la responsabilidad no sólo es tan importante como la eficiencia, sino también un ingrediente esencial para que la eficiencia tenga lugar. Pero la responsabilidad debe ser distinguida del “sentido del deber”, esencialmente porque entraña una efectiva rendición de cuentas. Es decir, su índole es la organización de un sistema de corrección y castigo para políticos y funcionarios que se hagan merecedores a ello. En este punto Finer difiere de Friedrich, quien observa a la responsabilidad sin sanción, limitando la rendición de cuentas al caso de la lealtad a los estándares profesionales. De modo que la responsabilidad tiene dos acepciones. La primera significa que X rinde cuentas a Y, y ésta a Z. La segunda significa el sentido personal interior de obligación moral. Lo que distingue a la

primera acepción es la externalidad de la agencia o la persona a la cual se rinde cuentas. La segunda acepción pone el énfasis en la conciencia del agente ante la posibilidad de incurrir en una falta, que sólo lo reconoce su propia conciencia. La primera implica lo que Finer metafóricamente concibe como una “ejecución pública, mientras que la segunda es el *hara-kiri*” (Finer, 1936: 535-337). De aquí la necesidad que en un gobierno democrático se deben establecer los mecanismos que hagan responsables a políticos y funcionarios ante el pueblo.

Existe pues una relación estrecha entre la responsabilidad y la rendición de cuentas, a la cual se debe añadir la “obligación”. Gerald Caiden, con base en el concepto de discrecionalidad, identifica la responsabilidad cuando se tiene la autoridad para actuar, el poder de control, y la libertad para decidir entre lo recto y lo incorrecto (citado por Gagne, 1996: 213). En este caso, la conducta debe ser racional y obligada, consistente y confiable, cuando se trata de un juicio interno. Por su parte, rendición de cuentas es atender a la responsabilidad, informar, ofrecer razones y asumir las obligaciones cuando se trata de un juicio externo. En fin, la obligación consiste en asumir el deber de actuar debidamente, reparar, compensar y recompensar cuando ocurrió una falta, o existió un juicio deficiente. La responsabilidad, así entendida, es consistente con la cultura administrativa en el Estado de Derecho.

Tipos de Responsabilidad

La responsabilidad reconoce cierto monto de racionalismo y prudencia. Cuando el funcionario busca aplicar estándares científicos en su desempeño, considera en su actividad a un conjunto de hipótesis previamente establecidas y racionalizadas. Una desviación de este marco hipotético provocará la reacción de sus colegas, quienes le alertarán sobre su alejamiento con respecto al “camino de la ciencia”. Ello obedece a que se trata de una responsabilidad objetiva y funcional, la cual debemos contrastar de la responsabilidad subjetiva, cuya índole es política, religiosa o moral. Esta última asegura que la acción administrativa se ajuste al asentimiento popular, mientras que la responsabilidad objetiva es invocada cuando se despiden a un funcionario, o cuando se le castiga. Friedrich sugiere que en lugar de llamarla objetiva, se diga responsabilidad “técnica”; y en vez de subjetiva, responsabilidad “funcional” (Friedrich, 1940: 13). Por esta razón no debemos perder de vista al servidor público en quien, en último análisis, recae la responsabilidad. Legalmente es responsable ante un funcionario superior y ante la ley. Pero también tiene una responsabilidad ante las normas de su profesión, por cuanto esas normas puedan

afectar al interés público. También es reconocida su responsabilidad con una profesión a través de alguna organización representante de los servidores civiles, o de los grupos profesionales donde fue reclutado (Gaus, 1967: 39).

Nos interesa particularmente el examen de la responsabilidad objetiva o funcional, por ser de naturaleza administrativa. Ella se origina en las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de su cargo, quebrantando el orden interno de la Administración Pública. Entraña el desajuste del funcionario con respecto a la función, y afecta la esencia de la ordenación administrativa. Las faltas que la generan son muchas, destacando la desidia, apatía, descuido, inasistencia del cargo e incorrección con los superiores, los iguales o los subordinados, así como con el público (García Oviedo, 1948: 318-319). También incluye quebrantamiento no punible de la disciplina, conducta social irregular, falta de probidad y abandono del cargo. Las sanciones que acarrea son, entre otras, el apercibimiento, reprensión (pública o privada), multa, pérdida de puestos, postergación de ascenso, suspensión y la destitución. Es en este tipo de responsabilidad donde observamos el peso de la rendición de cuentas, no sólo por la previsibilidad coercitiva que entraña, sino también por su desarrollo institucional y su carácter indispensable para una Administración Pública efectiva.

Características de la Responsabilidad

La responsabilidad supone la existencia de la capacidad discrecional. La discrecionalidad es indispensable a la Administración Pública para realizar sus deberes cabalmente. El motivo radica en la que la ley no puede prever ni reglamentar las múltiples, cambiantes y complejas relaciones jurídicas que se producen en la sociedad. De aquí que, por principio general, la ley se limita a determinar las normas que fijan la competencia de los órganos administrativos y les concede alguna libertad de “apreciación” sobre los hechos, para tomar decisiones u orientar su actuación. Por lo tanto, la ley siempre es el fundamento y razón de ser del ejercicio de la discrecionalidad. De aquí que el límite primigenio del poder discrecional radica en la ley que lo autoriza (Brewer-Carias, 1980: 200-205). Tal es la fuente del poder discrecional, que es la condición indispensable de una eficiente Administración Pública; sin embargo, es indispensable su limitación para evitar que esa administración sea arbitraria y que los administrados se expongan a su albedrío. De este hecho deriva una doble garantía social: la salvaguarda del poder administrativo por el reconocimiento del poder discrecional, y salvaguarda de los derechos de

los administrados por la limitación de ese poder, donde la responsabilidad juega un papel principal. Ambas garantías deben conciliarse para evitar que el Estado torne en caótico o arbitrario.

De allí que los procesos de rendición de cuentas incluyen tanto los procedimientos planificados, como las fuerzas políticas y sociales. Los primeros incluyen al sistema judicial, los cuerpos legislativos y la jerarquía ejecutiva. Ninguno de estos controles, ni los tres juntos, habilitan al funcionario público en la totalidad de las premisas de valor que participan en sus decisiones. Más bien, se tropieza con un patrón extraordinariamente complicado de implementación de una labor hecha de retazos, influencias y contrainfluencias formales e informales (Simon *et al.*, 1950: 514). A medida que se examina cada mecanismo de control, se observa que puede adolecer a grandes limitaciones y deja intactas muchas áreas a la discrecionalidad.

La discreción es esencial a la responsabilidad, porque ésta es más que puramente forzar la rendición de cuentas. Un deber carente del elemento de iniciativa, juicio y capacidad de decidir en su actividad puede ser sujeto de rendición de cuentas, pero no de la responsabilidad en un amplio sentido (Graham, 1946: 458-459). Una segunda característica de la responsabilidad es el reconocimiento de la obligación con respecto a los estándares de desempeño establecidos. Esto se patentiza en el interés público, el cual, sin estar detalladamente configurado, se reconoce como superior. Aquí, el interés general está por encima del interés individual o de grupo. En fin, la tercera característica de la responsabilidad es el reconocimiento de las consecuencias de una acción.

El incremento de discrecionalidad en la Administración Pública implica conceptos más creativos para asegurar la responsabilidad, porque el funcionario tiende a afrontar escenarios mutantes que asimismo le exigen una habilidad creativa. Como lo señaló Cormenin, “no hay responsabilidad sin independencia” (Timon, 1842: 109). Una acción debe ser, ante todo, una respuesta con soluciones creativas. Por consiguiente, una acción puede ser irresponsable si se aleja del asentimiento popular o del conocimiento humano. Un funcionario es “responsable cuando es responsivo”, es decir, cuando atiende ambos factores dominantes y posee capacidad de respuesta (Friedrich, 1940: 5). La irresponsabilidad emerge cuando una *policy* viola uno de estos imperativos, o cuando los soslaya en provecho de soluciones urgentes. Un funcionario irresponsable es, en última instancia, quien tiene una conducta irresponsable.

Estructura y funcionamiento de la responsabilidad

La responsabilidad es mejor entendida a través del examen de la jerarquía y la delegación, que constituyen su estructura y funcionamiento.

La Jerarquía Administrativa

En uno de sus libros más importantes, John Stuart Mill explicó que hay dos modos de compartir la responsabilidad, uno de los cuales sólo la debilita, mientras que el otro la destruye. Se debilita cuando concurren más de un funcionario para ejecutar el mismo acto, porque siendo ambigua la sede de la responsabilidad del acto, cada cual evadirá su compromiso en caso de ocurrir un error (Mill, 1958: 195). La responsabilidad se destruye cuando ese problema es agravado donde concurren no dos, sino muchos servidores públicos, como una junta en la cual la responsabilidad constituye una simple palabra, pues en su seno las deliberaciones derivan en el acto de nadie, y a nadie se le puede hacer responsable. Este es el motivo por el cual las juntas no son un órgano adecuado para los asuntos ejecutivos, los cuales siempre están en mejores manos cuando los asume una sola persona.

Dicho de otro modo, la jerarquía es uno de los elementos característicos de la Administración Pública, pues normalmente está asociada con el mando y la autoridad individual. Ella brinda uniformidad y es usual observarla como elemento esencial en la centralización, independientemente de su grado y alcance (Timon, 1842: 52). Pero debemos tomar distancia de un concepto estático y rígido de la jerarquía, pues se trata de una categoría esencial del régimen administrativo, si bien tiene sentido propio en toda organización social. La jerarquía, en un significado formal, consiste en la graduación del escalafón administrativo, mientras que en sentido sustancial es donde se fundan los atributos propios del funcionario público. Entre otros, estos atributos son el valor del título y la idoneidad efectiva, así como las cualidades personales (Bielsa, 1960: 49). La idoneidad, por su parte, no consiste sólo en la aptitud profesional o técnica, sino también en una cualidad moral de *substratum* cívico.

La Administración Pública es una forma de actividad del Estado que sólo puede realizar sus funciones mediante personas físicas, es decir, sus funcionarios y empleados. La acción de Administración Pública como acción del Estado consiste en los actos de esos servidores públicos (Bielsa, 1963: 265-266). Consiguientemente, “administración activa” significa la dirección y efectuación de los destinos públicos.

Su labor, sin embargo, no es puramente práctica sino de “decisión y ejecución a un tiempo” (García Oviedo, 1948: 287). Esta administración está dotada de órganos unipersonales, pues la organización corporativa no está configurada para esta función, que obedece a la necesidad de “resoluciones prontas, firmes y enérgicas, seguidas de movimientos rápidos”. La organización unipersonal está personificada por la organización burocrática, sistema por el cual se adscriben las funciones públicas a personas individuales sometidas a una ordenación jerárquica.

Delegación

La gradación escalafonaria de la jerarquía es el resultado de la delegación. Ésta “significa que una autoridad superior confiere una autoridad” (Mooney, 1954: 17). Igualmente, la delegación implica una doble responsabilidad: quien recibe la autoridad por delegación es responsable ante el superior por el cumplimiento de su tarea; en tanto que el superior sigue siendo el responsable de que esa tarea se realice. El principio de delegación es el foco de todos los procesos en la organización formal, porque la delegación es una consecuencia necesaria de la autoridad, y es inherente a la naturaleza misma de las relaciones entre superior y subordinado. En la medida en que un objetivo previsto requiere un esfuerzo organizado desplegado por más de una persona, siempre habrá liderazgo con una delegación de deberes. Esto ocurre de tal modo hasta en la organización más sencilla. Sin embargo, una persona autorizada puede delegar todo, salvo la autoridad inherente a su propia tarea, así como la responsabilidad que le corresponde de que el trabajo se haga (Mooney, 1954, 18). Por consiguiente, la delegación envuelve siempre otorgamiento de autoridad. Incluso, el capataz de una cuadrilla laboral delega autoridad en sus hombres: la autoridad de hacer ciertas cosas, pero que lleva consigo la responsabilidad de realizar aquello que han sido autorizados hacer. Siempre, en todo trabajo, incluso en la mensajería de oficina, debe haber autoridad delegada porque sin ella la responsabilidad no tendría una base. En suma,

delegación implica siempre conferir autoridad, pero nunca implica transferencia de autoridad, porque la descentralización bajo estos términos puede llevar a la desintegración. La concesión de autoridad que al mismo tiempo la retiene, es la base de la coordinación de la responsabilidad (Mooney, 1954, 79).

Control Jerárquico

Particularmente merecen atención los controles jerárquicos. La teoría tradicional del control jerárquico en la Administración Pública es ilustrada por Simon y sus colegas a través de la célebre *Comisión Hoover (Commission on Organization of the Executive Branch of the Government)*, establecida en 1947 con la finalidad de realizar una reforma administrativa en pro de una mayor eficacia del gobierno estadounidense. Este cuerpo colegiado formado por 12 miembros, concluyó sobre el tema de la responsabilidad que esta materia y la rendición de cuentas son imposibles sin autoridad con suficiente poder de mando. Que el ejercicio de autoridad no es posible sin una clara ordenación de mandos desde la cima hasta la base, así como la línea de responsabilidad y rendición de cuentas que retornara desde la base hasta la cúspide (Simon *et al.*, 1950: 532). Ciertamente: si el titular del Poder Ejecutivo es elegido por el pueblo, si él puede contratar y despedir a sus colaboradores de primera línea, si éstos pueden contratar y despedir a sus subordinados inmediatos, y así sucesivamente; entonces los valores incluidos en las decisiones administrativas provendrán del pueblo y discurrirán de arriba-abajo por la línea de mando sobrepuestos siempre a los que ocupan niveles inferiores por la amenaza de la sanción de despido. Es de tal modo que la Administración Pública será responsable y estará sujeta a rendición de cuentas en cada nivel jerárquico superior, hasta llegar al Ejecutivo que responde al pueblo. Tal es la noción común del control jerárquico. Pero esta concepción de la jerarquía dista mucho de describir las realidades de la Administración Pública, según lo aprecian Simon y sus colegas, porque no todos los órganos son jerárquicos y no todos los funcionarios públicos son designados, sino electos. El poder de los superiores jerárquicos para contratar y despedir está limitado por doquier, principalmente por el sistema de mérito y el nombramiento condicionado por el Poder Legislativo.

Las mismas fuerzas que han reducido la potencia de los controles legislativos, han ceñido la energía de los controles jerárquicos. Esas fuerzas consisten en la creciente variedad, complejidad y número de problemas gubernamentales (Simon *et al.*, 1950: 532). Por ejemplo, a medida que se asciende en jerarquía, el titular del Ejecutivo apenas si tiene tiempo para revisión de las decisiones de sus subordinados. La organización moderna se basa en la especialización, mientras el Ejecutivo es un “generalista”. Por la misma razón, aunque él dispusiera de tiempo, carecería de conocimientos para someter a una crítica cuidadosa el trabajo de sus especialistas. Sin embargo, la responsabilidad puede ser observada dentro un concepto diverso de jerarquía propuesto por Simon y sus colegas. Como lo explica Rowland Egger,

para Paul Appleby la sanción final de la responsabilidad administrativa emana de la política, porque su fidelidad al principio del control político es inequívoca (Egger, 1965: 307). La sanción inmediata de la responsabilidad es la jerarquía administrativa. El concepto de Appleby sobre la responsabilidad administrativa, varía del concepto mecanicista del autómatas administrativo. Appleby cree en la jerarquía, pero su concepto no es la institucionalización de un orden impuesto a “picotazos”, sino la configuración de una red de inteligencia y comunicación que ofrece una matriz de valores e influencias diversos para las decisiones en una sociedad pluralista.

El poder administrativo, que está ampliamente difundido y está mucho más extensamente influido y controlado en el Estado de Derecho, es justamente un aspecto del poder del gobierno “ejercido en forma cooperativa” por estar considerablemente autocontrolado por la interacción de sus propias partes. Ello obedece a que tanto las partes como el todo están políticamente controlados. El problema del poder reside menos en el hecho de que pueda ser arbitrario, que en el hecho de que pueda ser ignorante (Appleby, 1949: 118-119). En todo caso, el número de participantes no garantiza la sabiduría, y las personas son libres de obrar equivocadamente. Sin embargo, como son libres, ellos pueden rectificar sus errores. En todo caso, los funcionarios públicos responsables tienen la obligación de modificar su conducta y corregirla.

La responsabilidad en la no-actividad

La responsabilidad es observable en la acción y en la inacción de los servidores públicos. Sin embargo, resulta mucho más visible en el primer aspecto que en segundo. Desde algunas décadas atrás se ha estudiado el problema de la no-acción del gobierno, pero esos avances no se han ampliado suficientemente al estudio de la responsabilidad por omisión desde el punto de vista de la toma de decisiones. También se ha explorado el temario de la objeción de conciencia entre los ciudadanos, pero no se ha hecho suficientemente extensiva a los servidores públicos. Ambos casos pueden dar algunas respuestas al vacío de responsabilidad a la que incurrir los servidores públicos, proveyendo de explicación en situaciones signadas por la omisión de actividad oficial.

No-Decisiones

La responsabilidad tiene una relación directa con la discrecionalidad. Como sabemos, la dificultad existente para fincar la responsabilidad en la actividad administrativa obedece en buena medida a la movilidad perpetua de los campos de acción de los gobiernos. Sin embargo, en la Administración Pública no sólo es visible por lo que hace, sino también por la inacción, la inercia y omisión, todas ellas no siempre bien comprendidas y que pueden caer en la categoría de irresponsabilidad. Existen muchos casos de inactividad administrativa deliberada, incluso so pena de irresponsabilidad, que es promovida por fuerzas poderosas que la inducen en su provecho. Hay pues un campo de estudio donde la responsabilidad puede ser explorada cuando el funcionario se abstiene de actuar. De antiguo, el gobierno ha sido estudiado a partir de su actividad general o particular, mientras que escasamente se ha cultivado su estudio donde hay ausencia de actividad. Paralelamente, la toma de decisiones ha sido un caudal de temas para el análisis del gobierno, pero no en el caso de las “no-decisiones”.

El proceso de no-decisión constituye una laguna de investigación no desdeñable para entender el problema de ausencia de responsabilidad. También ese concepto está anclado en la cultura de los pueblos, y por lo tanto, en la idea de que toda organización política es susceptible de padecer prejuicios en favor de la explotación de alguna clase de conflicto y suprimir otros, por cuanto una organización es concebida como fuente de movilización del prejuicio (Bachrach and Baratz, 1962: 949). El prejuicio es un elemento de interés para el estudio de la Administración Pública, porque colabora en la comprensión del proceso de no-decisión. Teniendo a la vista valores dominantes, mitos, procedimientos políticos y reglas del juego, se puede hacer una auscultación cuidadosa dentro de la cual, ya se trate de las personas, grupos o clases sociales, alguien gana por la existencia del prejuicio o pierde por las desventajas que produce su vigencia. Esta percepción atiende al proceso de hechura de no-decisiones, que es muy útil para explicar las inacciones e inercias administrativas, así como ciertas pasividades incomprensibles en el ámbito de la responsabilidad administrativa.

De modo que cuando un gobierno se propone ejercitar el poder y resulta inefectivo, el resultado puede ser el producto de una no-decisión. Una situación tal puede existir cuando los valores dominantes, las reglas del juego aceptadas, las relaciones de poder existentes entre los grupos y los instrumentos de fuerza, aislados o combinados, tienen la capacidad de evitar la emergencia de ciertos agravios derivados de la implementación de una decisión. Pero debemos destacar

que la no-decisión es diferente al aspecto negativo de la hechura de decisiones, es decir, no-decidir a actuar o decidir no-decidir. La diferencia tiene su origen en la movilización del perjuicio, es decir, entraña la previsión de un resultado latente a favor de una cuestión para decidir. La no-decisión constituye un ángulo relevante de la agenda del gobierno, porque hay problemas dignos de ser resueltos que no se confían a la acción de los hacedores de decisiones. Más bien son considerados dentro de la inacción, dentro del concepto de no-decisión (Bachrach and Baratz, 1963: 952). Es sabido que existen procesos administrativos reservados deliberadamente al secreto, por juzgarse convenientes para la conservación del *statu quo*. La no-decisión contribuye a develar esta arcana, al transparentar que existen asuntos de hechura de no-decisiones que no llegan a convertirse en materia de decisión. Esto es: los asuntos se mantienen latentes y se suspende su ingreso al proceso de hechura de decisiones, debido al impacto de la movilización del perjuicio a favor de ciertos sectores poderosos, magnates y clases privilegiadas.

La no-decisión también constituye un marco para el acotamiento de la agenda del gobierno. La no-decisión es un no-suceso, inacción, y por consiguiente un dato que puede explicar la reducción de actividad del gobierno dentro de una agenda referente a temas con éxito de alta probabilidad, toda vez que sugiere la segregación de tópicos no agendables que se consideran riesgosos. La no-decisión es la estrategia de limitar el alcance de la hechura de decisiones a los asuntos que se juzgan como seguros para grupos privilegiados, por medio de la manipulación de los valores comunitarios compartidos que definen y prevalecen en las instituciones y procedimientos políticos.

La responsabilidad y la rendición de cuentas deben considerar la existencia de factores obstructivos como el perjuicio, y otros similares, que pueden torcer la ruta de la administración activa en provecho de oligarquías y plutocracias, y hacerla un asilo para la inactividad, la omisión y la inercia. Gobiernos y servidores públicos sesgados por el perjuicio caen en la irresponsabilidad deliberadamente, estirando hasta romperse el ámbito de la discrecionalidad en provecho de intereses poderosos que así lo dictan.

Objeción de Conciencia

Como lo observamos, la responsabilidad es un componente principal de la cultura occidental, la cual, entre sus prendas, también esa cultura destaca por la tolerancia, la convivencia, el respeto a las minorías y la libertad de creencias. En las Adminis-

traciones Públicas contemporáneas laboran personas que tienen diversos códigos morales de conducta y que profesan religiones distintas. Consiguientemente, pueden ocurrir situaciones donde un funcionario se encuentre ante el conflicto de su responsabilidad, siempre laica, y sus creencias morales o religiosas. Pueden colisionar la responsabilidad y la objeción de conciencia. De hecho, también la segunda se remonta a la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*, cuyo artículo segundo proclama la resistencia ante la opresión como un Derecho natural, junto con la libertad, la propiedad y la seguridad (*Déclaration des droits*, 1791. Bonnín, 1820: I, 19). Sieyès, en su proyecto sobre ese tema, sustenta en el artículo 21 que toda orden arbitraria o ilegal es nula, y quienes la hayan emitido son culpables, así como quienes la ejecutaran o hicieran que se ejecutara; y por lo tanto deben ser castigados (Sieyes, 1789. Bonnín, 1820: I, 60).

La objeción a la conciencia es la actitud negativa o positiva del hombre que rechaza a ciertas instituciones, a un cierto tipo de Estado o un cierto poder político (Langlade-Demoyen, 1958: 9). Específicamente, consiste en desobedecer un mandato legislativo o un decreto administrativo. Le caracteriza igualmente el ser un rechazo porque cuando se da una orden, dada la naturaleza de la situación, la no aceptación por parte del destinatario es conocida de antemano por las autoridades. Un ejemplo típico es la negativa de los testigos de Jehová a saludar a la bandera nacional, así como la renuencia de un pacifista para servir en las fuerzas armadas (Rawls, 1997: 337-338). Debido a que se supone que el acto de objeción es conocida por las autoridades, aunque ocasionalmente se previene el ocultarlo, en los casos en que la objeción sea secreta se hablaría de “evasión”, no de objeción de conciencia. Esta situación entraña a la ciudadanía en general, pero puede implicar a un funcionario dentro de la escala jerárquica.

La frase “objeción de conciencia” es usada como un concepto designado esencialmente en forma de una visión moral de los hechos. Es el caso representativo de la exención del servicio militar por razones morales o religiosas (Hall, 1971: 30). La objeción de conciencia puede estar garantizada por la ley y es protegida por ella misma. Algo similar ocurre con las demostraciones, las marchas, los *boicots* y las protestas, que son consideradas como armas que protegen la disidencia.

En la objeción de conciencia sencillamente una persona o grupo se niega, por motivos íntimos de tipo moral o religioso, a obedecer una orden o cumplir un precepto legal. Este hecho, que emana frecuentemente de principios políticos, también se puede fundar en criterios religiosos que están en desacuerdo con el orden constitucional. Sin embargo, la objeción de conciencia puede apelar también a los principios políticos cuando una persona o grupo se niega a obedecer una ley

que se supone injusta, o que el obedecerla sea imposible. John Rawls apunta que un ejemplo ilustrativo al respecto sería que una ley ordenara a una persona que se desempeña como funcionario, que someta a la esclavitud a un ser humano. Tales hechos significarían violaciones evidentes de los principios políticos socialmente reconocidos (Rawls, 1997: 337-338). Hay casos diversos, como el del gobernador de Mississippi, Ross Barnett, quien invocó la objeción de conciencia para no aplicar las leyes integracionistas alegando que eran injustas e inmorales (Malem Seña, 1990: 229). En sentido diverso, en la Alemania nacional-socialista se expidió una ley segregacionista en 1933, por la cual fueron expulsados del servicio civil los funcionarios carentes de sangre “aria”; en tanto que en 1935 otra disposición similar dio inicio a la segregación de los servidores públicos de origen judío (Mortein Marx, 1936: 117-118). Como resultado, en Prusia fueron despedidos 211 funcionarios, y después mediante despido o traslado, otros 258 servidores más (Neumann, 1942: 309-310). Este tipo de disposiciones podrían hacer surgir la objeción de conciencia entre los funcionarios, pero en la Alemania Nacional-Socialista resulta improbable debido al autoritarismo exacerbado allí reinante.

También la objeción de conciencia puede ser una manifestación minoritaria contra el Estado, que toma las formas de tiranicidio, de insurrección y de revuelta (Langlade-Demoyen, 1958: 9, 252). La objeción de conciencia, por lo tanto, puede ser pasiva, es decir, un rechazo de la obediencia, o activa bajo forma de una revuelta o insurrección como un último y supremo recurso. Un caso de objeción digno de mención es la deserción masiva del batallón de San Patricio en la guerra entre México y Estados Unidos (1846-1848), cuyos aproximadamente 800 efectivos se pasaron a las filas mexicanas. Se sabe que el gobierno mexicano ofrecía más sueldo y promesas de tierras para alentar la deserción, pero fue quizá más poderoso el incentivo religioso para muchos irlandeses y otros europeos católicos, el combatir del lado con quienes compartían la misma creencia.

Los funcionarios públicos pueden potencialmente encontrarse en la disyuntiva entre su responsabilidad y la objeción de conciencia, en casos sociales tan relevantes como el aborto, la eutanasia, la trata de personas, el divorcio, los matrimonios del mismo género, la tortura, el racismo y otros muchos más, hoy latentes o manifiestos en las sociedades contemporáneas cada vez más plurales y activas. Esto puede ocurrir en el caso de los médicos de hospitales públicos, oficiales del registro civil, defensores de oficio y otros más. La responsabilidad debe ensanchar su alcance para considerar un número creciente de situaciones, donde los servidores públicos puedan encontrarse ante la disyuntiva de su responsabilidad y sus creencias.

En tanto la responsabilidad sea materia relevante de la cultura de las sociedades modernas, se debe perseverar en el imperativo de rendición de cuentas para todo funcionario, al mismo tiempo que adaptarse a una sociedad plural más rica en sus diversidades.

Fuentes

- Appleby, Paul (1949), *Policy and administration*, University of Alabama Press.
- Aristóteles (2008), *La Constitución de los atenienses*, Madrid, Editorial Gredos.
- Bachrach, Peter y Morton Baratz (1962), “Two Faces of Power”, *The American Political Science Review*, vol. 56, núm. 4.
- Berthélemy, H. (1903), *Préface*. Mayer, Otto, *Droit administratif allemand*, Paris, V. Giard & E. Brière, Édition française par l’auteur, cuatro tomos.
- Bielsa, Rafael (1960), *La Función Pública*, Buenos Aires, Roque Depalma Editor.
- Bonnin, C.J. (1809), *Principes d’administration publique, por servir a l’études des lois administratives, et considérations sur l’importance et la nécessité d’un code administratif, suivies du projet de ce code. Obvrage utile aux préfets, sous-préfets, maires et adjoints, aux membres des conseils généraux de départements, de préfectures, d’arrondissemens, communaux et municipaux*, A Paris, chez Clement Frères, Libraires, seconde édition.
- Bonnin, Charles-Jean (1820), *Législation constitutionnelle, ou, recueil des constitutions françaises*, Paris, chez Còrrear, Libraire, dos tomos.
- Bossacoma, Márques, Eulaia y Lluís Miró i Sola (1988), *Los Derechos del funcionarios*, Barcelona, Ediciones Fausí.
- Brewer-Carias, Allan (1980), *Fundamentos de la Administración Pública*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- Chanes Nieto, José (1997), *Administración y política*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato.
- “Decisions and No-decisions: an Analytical Framework” (1963), *The American Political Science Review*, vol. 57, núm. 3, United States.
- Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* (1791), en Bonnin, Charles-Jean (1820), *Législation constitutionnelle, ou, recueil des constitutions françaises*, Paris, chez Còrrear, Libraire, dos tomos, tomo I.
- Dykstra, Clarence (1939), “The Quest for Responsibility”, *The American Political Science Review*, vol. 33, no. 1, pp. 1-25.
- Dimock, Maeshall y Gladys Dimock (1953), *Public Administration*, New York, Rinehart and Company.
- Egger, Rowland (1965), “Responsability in Administration”, Martin, Roscoe, *Public Administration and democracy*, Syracuse, Syracuse University Press.

- Finer, Herman (1936), "Better Government Personnel", *Political Science Quarterly*, vol. 51, núm. 4, pp. 569-599.
- Friedrich, Carl (1940), "Public Policy and Nature of Administrative Responsibility", Carl Friedrich y Edward Mason (eds.), *Public policy*, Harvard University Press.
- Gagne, R. L. (1996), "Accountability and Public Administration", *Canadian Public Administration*, vol. 39, no. 2, pp. 213-225.
- Gaus, John (1967), "The Rol of Responsibility of Public Administration", en Gaus, John, Leonard White y Marshall Dimock, *The Frontiers of public administration*, New York, Russell and Russell. Publicado originalmente en 1936.
- García Oviedo (1948), Carlos, *Derecho administrativo*, Madrid, EPESA.
- García Ramírez, Sergio (2002), *Derechos de los servidores públicos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Graham, George (1946), "Essentials of Responsibility", Morstein Marx, Fritz (ed.), *Elements of Public Administration*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Hall, Robert (1971), *The Morality of civil disobedience*, New York, Harper.
- Langlade-Demoyen, Claude (1958), *L'Objection de conscience dans les idées et les institutions*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Malem Seña, Jorge (1990), *Concepto y justificación de la desobediencia civil*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Maas, Arthur y Laurence Radway (1953), "Gauging Administrative Responsibility", Waldo, Dwight, *Ideas and issues in Public administration*, New York, McGraw-Hill Book Company.
- Mayer, Otto (1903-1906), *Droit administratif allemand*, Paris, V. Giard & E. Brière, Édition française par l'autor, cuatro tomos.
- Mill, John Stuart (1958), *Considerations on representative goverment*, Indianapolis, The Library of Liberal Arts.
- Mommsen, Teodoro (s/f), *Compendio de Derecho Público Romano*, Madrid, España Moderna.
- Mortein Marx, Fritz (1936), *Government in the third reich*, New York, Mac-Graw Book Company.
- Neumann, Franz (1942), *Behemoth: the structure and practice of national socialism*, London, Victor Gollancz.
- Neville Figgis, John (1942), *El Derecho divino de los reyes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Principios de Derecho administrativo* (1963), Buenos Aires, Ediciones Depalma. Publicado originalmente en 1942.
- Sieyes (1789), "Reconnaissance et Exposition Raisonné des Droit de l'homme et du Citoyen".
- Simon, Herbert *et al.* (1950), *Public Administration*, New York, Alfred A. Knopf.
- Shen Shihuang (2003), "The Way to Realize Public Administrative Responsibility in a Changing Society", International Association of Schools and Institutes of Administration.

- Rawls, John (1997), *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rives, Roberto (2011), *La Reforma constitucional en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rousseau Jean-Jacques (2012), *Projet de constitution pour la Corse*, París, Edition Numérique, Pierre Hidalgo. Source: Les classiques de sciences sociales. Publicado originalmente en 1765.
- Timon [Luis Marie de Cormenin] (1842), *De la Centralization*, Paris, Pagnerre, Éditeur.
- Varela Gil, Carlos (2005), *El Estatuto Jurídico del Empleado Público en el Derecho romano*, Madrid, Editorial Dykinson.
- White, Leonard (1964), *Introducción al estudio de la Administración Pública*, México, Compañía General de Ediciones.

Revista iapem

Número 91, Mayo-Agosto, 2015
42 Aniversario del IAPEM

Desafíos y propuestas para gobernar

La agenda ampliada de la
Administración Pública



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.