

Responsabilidad política en el sistema presidencial mexicano

Control del Congreso al desempeño
de los secretarios del presidente

Daniel BARCELÓ ROJAS



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN EL SISTEMA
PRESIDENCIAL MEXICANO

*Control del Congreso al desempeño de los secretarios
del presidente*

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, Núm. 385

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

Javier Mendoza Villegas
Formación en computadora

Karla Templos
Apoyo editorial

Edith Aguilar Gálvez
Elaboración de portada

DANIEL BARCELÓ ROJAS

RESPONSABILIDAD
POLÍTICA EN EL SISTEMA
PRESIDENCIAL MEXICANO

*Control del Congreso al desempeño
de los secretarios del presidente*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

México, 2023

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 24 de abril de 2023

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-7288-5

Para Elisa

CONTENIDO

Introducción	1
------------------------	---

PRIMERA PARTE

RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS SECRETARIOS DEL PRESIDENTE POR SU DESEMPEÑO

CAPÍTULO PRIMERO

Marco teórico y conceptual de la responsabilidad política en la democracia representativa	9
--	---

CAPÍTULO SEGUNDO

El control de desempeño del presidente a través de sus se- cretarios.	21
--	----

CAPÍTULO TERCERO

Evasión de responsabilidad política de los secretarios del presidente. Casos emblemáticos de la post-transición . . .	61
--	----

CAPÍTULO CUARTO

Régimen jurídico de la responsabilidad política del secre- tario de la defensa nacional. Excepción de derecho con- suetudinario.	81
--	----

CAPÍTULO QUINTO

Las esposas de los presidentes de México. La figura de la “primera dama” en tiempos del movimiento feminista. . .	95
--	----

CAPÍTULO SEXTO

Derecho comparado: fundamento constitucional y objeto de la potestad de supervisión del Congreso de Estados Unidos sobre el Poder Ejecutivo	103
---	-----

SEGUNDA PARTE

RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS SECRETARIOS
DEL PRESIDENTE POR EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS
CONCURRENTES E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS INTERNACIONALES

CAPÍTULO SÉPTIMO

Inadecuación del control parlamentario del centro a la periferia y de la periferia al centro en el Estado federal mexicano del siglo XXI	127
--	-----

CAPÍTULO OCTAVO

Propuestas para reconstruir el Senado de la República como cámara de representación territorial	145
---	-----

CAPÍTULO NOVENO

Responsabilidad política en estado de excepción y en estado de emergencia sanitaria y/o desastre natural	191
Bibliografía	205

INTRODUCCIÓN

“Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”, declara el pueblo mexicano en el artículo 39 de su Constitución Política. Pero ¿cómo se asegura el pueblo de que el presidente de la República cumpla con el mandato constitucional durante su periodo de gobierno? El artículo 87 de la norma suprema dispone que al aceptar la delegación de poder que los ciudadanos le confían a través del voto, el presidente debe otorgar su palabra ante los representantes del pueblo, de “desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; *y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande*”. Pero ¿cómo le demanda la nación al presidente que procure el bien de los mexicanos y la prosperidad de los estados que integran la Unión federal? ¿Cómo le exige que rectifique una acción de gobierno que no está promoviendo el bien y prosperidad sino que los lesiona? Responder tales preguntas es el objeto general del libro.

En México, la doctrina se ha ocupado mayoritariamente del estudio de una sola de las manifestaciones de la responsabilidad política en el sistema presidencial: aquella que prescriben los artículos 108, 109 y 110 del título cuarto de la Constitución, concernientes con la asunción de las consecuencias por las afrentas graves a la Constitución, que se ventilan mediante juicio político. No es éste el ángulo que aquí interesa. La lente se dirige a un aspecto menos estudiado de la responsabilidad política, referida al desempeño de la función ejecutiva que el pueblo delega en el presidente, y que éste a su vez delega por segmentos administrativos en sus secretarios y directores de entidades paraestatales.

Para dilucidar sobre la responsabilidad política exigible a los secretarios del presidente en nuestro país por el adecuado desempeño de sus cargos, emprendemos un ejercicio de interpretación sistemática de los artículos de la Constitución que establecen la democracia representativa como sistema político y la forma de gobierno presidencial. Con este basamento constitucional, en la primera parte del libro se explica que los secretarios del presidente deben informar, explicar y justificar sus acciones ante el Congreso, y que deben renunciar o ser cesados por el titular del Poder Ejecutivo cuando el desempeño individual de su encomienda pública es insatisfactorio y/o por violar el marco legal. A este propósito se identifican los supuestos de hecho de las acciones y conductas de los miembros del gabinete que ameritan el cese del encargo público. Y se deriva, como consecuencia lógica, que la determinación de los supuestos de hecho fija el marco de apreciación de la facultad del presidente, de remover a sus secretarios, establecida en el artículo 89, fracción II, de la Constitución. Sostenemos que ésta es una facultad discrecional del presidente; pero a la vez apuntamos que —en derecho constitucional— discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad.

Una vez identificados los supuestos de hecho de los que han de responder los secretarios con la revocación del poder que les ha sido delegado, procedemos a aplicarlo a la realidad mexicana con ejemplos prácticos para su mejor comprensión. Se analizan y comentan algunos casos emblemáticos que han ocurrido en México desde el año 2000, en los cuales ha habido evasión de responsabilidad política. Y ello por el ejercicio libérrimo por los presidentes de México de la citada facultad constitucional, de remover o sostener a los altos funcionarios de su gabinete.

Al través de las páginas de la obra se sostiene que a más de dos décadas que se produjera la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo, no ha sido concluida la tarea de construir el régimen jurídico de la responsabilidad política al desempeño de los secretarios del presidente, y ello por omisión del propio Congreso de la Unión. A la fecha, el Poder Legislativo no ha asumido a ple-

nitud, a través de sus comisiones ordinarias, el poder de supervisar la actuación de las secretarías y entidades del Poder Ejecutivo como una actividad ininterrumpida y rutinaria en tiempo real; y precisamente por esa razón el Congreso no ha conseguido robustecer su poder inherente de exigir con fuerza persuasiva que se rectifiquen los yerros del gobierno cuando se producen. Sobre este diagnóstico se recomiendan las medidas necesarias para proseguir con la construcción del régimen de responsabilidad política de los secretarios del presidente. O, dicho de otra forma, se proponen las medidas para fortalecer la garantía de cumplimiento de la palabra otorgada por el presidente de la República ante el Congreso establecida en el artículo 87 de la Constitución. Ello requiere necesariamente trazar las líneas del marco constitucional y legal dentro del cual el presidente de la República puede ejercer la facultad discrecional de remover —o sostener— a sus secretarios que le atribuye el artículo 89, fracción II, de la ley fundamental.

Ahora bien, en el libro se analizan y proponen soluciones a dos problemas convergentes de la democracia representativa mexicana. Uno proviene del siglo XX, señalado insistentemente por Diego Valadés, que es construir el régimen de responsabilidad política por desempeño de los secretarios del presidente ante el Congreso. Como se ha dicho en las líneas precedentes, esto ocupa la primera parte de la obra. El segundo problema, que ocupa la otra mitad, ha emergido recientemente: la necesidad de tomar conciencia y de construir el control de desempeño de los secretarios del presidente, desde la perspectiva territorial de los estados, por el ejercicio de competencias concurrentes e implementación de políticas públicas internacionales. Se trata de analizar la necesidad —en el contexto de una República organizada por el principio federal—, de cómo se ha de construir el control congresual vertical del centro a la periferia, pero también de la periferia al centro. Con apoyo particularmente en los estudios de los profesores Arthur Benz y Jared Sonnicksen, advertimos que el federalismo mexicano enfrenta una situación que viven otros Estados

federales que se caracterizan por contar con un amplio elenco de competencias concurrentes entre los gobiernos federal y de los estados, incluida la implementación de políticas públicas internacionales. Y nuevamente recurrimos al derecho comparado para proponer soluciones constitucionalmente posibles para México, que han funcionado en otros sistemas federales.

En esta segunda parte del libro se apunta que la forma de gobierno presidencial combinada con el sistema federal mexicano del siglo XXI, que se caracteriza por la proliferación de competencias concurrentes, presenta un problema estructural de *accountability*. La razón es sencilla: en el diseño del sistema de separación horizontal de poderes que se analiza en la primera mitad del texto, el Congreso federal controla al Ejecutivo federal y le exige información, explicación, justificación y rectificación de las acciones públicas fallidas de competencia federal; un secretario debe renunciar o ser cesado cuando su desempeño es altamente insatisfactorio y se torna necesario como medida de rectificación. Dicho esquema combinaba sin problemas el sistema presidencial de separación de poderes y el “federalismo dual”. En el marco de una distribución de competencias propio del federalismo dual, al Ejecutivo federal se le encomendaba un catálogo de competencias, y a los Ejecutivos estatales, otro distinto. Pero el sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano claramente ha pasado de dual a concurrente, y aun a multinivel en el siglo XXI, que adiciona la escala internacional, y ello sin que el Congreso federal y particularmente el Senado de la República se hayan adaptado al cambio. Es así que actualmente el Congreso federal no tiene competencia constitucional para controlar la implementación de la acción pública sobre competencias concurrentes a cargo de los poderes Ejecutivos de los estados. Y tampoco los congresos de los estados tienen potestades de control sobre el ejercicio del segmento de competencias concurrentes a cargo del Poder Ejecutivo federal. Los treinta y tres congresos de la República federal se interrelacionan únicamente a través de los partidos políticos a los que pertenecen sus miembros, y sobre la

lógica de incentivos de pugna agonal entre partidos nacionales, con escasa o nula sensibilidad territorial de la periferia al centro. De ahí que el análisis del Senado ocupe la segunda parte del libro. Es ésta la institución de representación política territorial llamada a llenar el vacío institucional del que adolece la democracia representativa mexicana de estructura federal.

Por otra parte, deseo dejar constancia y agradecer el apoyo institucional que he recibido para escribir este libro sobre el control del poder en el sistema presidencial mexicano, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y en la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como al Conacyt. La primera parte del libro en la cual elaboré el marco teórico y conceptual de la responsabilidad política se gestó durante el año sabático financiado por la UNAM para ese propósito; y la segunda parte en la que aplico a la práctica política mexicana dicho marco teórico, con énfasis en la perspectiva territorial del control del poder desde los estados hacia el centro, tuvo su origen en la participación del autor en el proyecto PAPIIT IG300320 *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social*. El proyecto PAPIIT culminó en la escritura de un libro colectivo citado en la bibliografía. De éste he tomado y reelaborado para la presente obra el capítulo que ahí escribí. Paralelamente al apoyo institucional de la UNAM, he recibido el del Sistema Nacional de Investigadores Conacyt.

Asimismo, expreso mi gratitud a los técnicos académicos y trabajadores que diligentemente y con amabilidad prestan sus servicios en el IJJ, UNAM, tanto en las áreas de cubículos como en la biblioteca, en publicaciones, en eventos especiales, en la secretaría académica, en la secretaría administrativa, y demás áreas. Externo también mi reconocimiento al estímulo intelectual de los directores con los que he tenido el alto honor y responsabilidad profesional de compartir la labor de investigación para proponer soluciones a los problemas nacionales de gobernabilidad democrática: Diego Valadés, Héctor Fix-Fierro, Pedro Salazar y Mónica González Contró.

PRIMERA PARTE
RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS SECRETARIOS
DEL PRESIDENTE POR SU DESEMPEÑO

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

“Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”, declara el pueblo mexicano en el artículo 39 de su Constitución Política. Pero ¿cómo se asegura el pueblo el cumplimiento de este mandato constitucional en la encomienda que le delega al presidente? Iniciemos por señalar que la democracia representativa es un sistema político que implica la delegación *condicionada* del poder para gobernar de los representados en los representantes. Los ciudadanos delegan mediante el voto el poder de gobernar por un periodo determinado de tiempo, pero sujeto a condiciones.

La delegación condicionada de poder político genera una relación de confianza entre quien delega el poder y el delegatario que recibe voluntariamente la encomienda, el cual se obliga a informar de sus actos y responder de sus acciones. Dicho en palabras del gran jurista Carl J. Friedrich:

La representación política designa todas aquellas situaciones en donde algunos gobernantes que tienen derecho a gobernar no pueden estar presentes y, por tanto, no pueden ejercer la función de gobierno; en vista de lo cual, otro u otros ocupan su puesto y, por decirlo así, “los hacen presentes”. En cuanto a la responsabilidad, se refiere a las situaciones en que los gobernantes tienen la costumbre de dar cuenta de sus actos a sus representados *A*, *B* y *C*. En los modernos sistemas “racionales” de responsabilidad y de gobierno representativo, las dos nociones están unidas mediante

la proposición de que si *G* representa a, se presume que *G* es responsable ante él por lo que hace.¹

Ahora bien, ¿de qué es responsable el representante ante el representado? ¿Qué acciones debe cumplir el representante para honrar la relación de confianza que le une con el representado? ¿Qué acciones comprende la expresión “rendir cuentas” del gobernante al gobernado? Para identificar qué acciones específicas debe descargar necesariamente el gobernante, es posible acudir, como sugiere el catedrático Rafael Bustos Gisbert, al origen etimológico de la palabra “responsabilidad”. “Responsabilidad”, en lengua española, es una emanación de la voz latina *respondere*, de larga data -“responder” en español. Según el *Diccionario Corominas*, el primer uso en lengua castellana escrita de la palabra “responder” se registra hacia 1022. Por su parte, el *Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la legislación indiana*, en la entrada “responder”, registra que en la ley 37, título 3, libro III, de la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, de 1681, se dice: “Los Virreyes del Perú y Nueva España dexen *responder* y proveer al Oídor... así por no tener voto (los virreyes), como porque los Jueces tengan libertad para proveer en justicia”.² De la palabra “responder” derivan las voces “responsable” y “responsabilidad”, que aparecen hacia el siglo XIX.³ En el *Diccionario de Autoridades* de la Real Academia Española, a la voz “responder” se le adjudican ocho significados; pero de éstos interesa citar dos, que ya empiezan a perfilarse como parte del lenguaje del derecho

¹ Friedrich, Carl J., *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*, traducción J. A. González Casanova, Madrid, Tecnos, 1968, p. 311.

² Altamira y Crevea, Rafael, *Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la legislación indiana*, edición facsimilar de la primera edición de 1957 publicada por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia; estudio introductorio de María del Refugio González, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, p. 293.

³ Corominas, Joan, *Diccionario crítico etimológico de la lengua castellana*, volumen III L-RE, 1a. edición de 1955-1957, Madrid, Gredos, 2002, pp. 1098 y 1099.

público decimonónico: “Dar satisfacción a la pregunta, duda u dificultad que fe hace, o propone”, y “significa también estar obligado a satisfacer por otro”. Y el citado *Diccionario* asigna el significado a la voz “responsable” “El que está obligado a responder o satisfacer por algún cargo. Es voz introducida modernamente”; y el de “respuesta” “satisfacción a la pregunta, duda, u dificultad”.⁴

Como se puede ver, “responder” y “responsabilidad”, desde su origen hasta nuestros días, son voces anfibológicas en el lenguaje de uso cotidiano, e igualmente en el lenguaje jurídico especializado. En los siglos XVIII y XIX, como apuntan en sus respectivos estudios Eduardo García de Enterría y Santiago Muñoz Machado, las revoluciones democráticas crean un nuevo orden político y social, y para su comprensión y legitimación sus intelectuales tuvieron que crear por necesidad un nuevo vocabulario.⁵ En este orden de ideas, interesa destacar que el concepto responsabilidad *política* y gobierno *responsable* emergen a la par que las construcciones democrático-representativas de fines del siglo XVIII y principios del XIX, esto es, con el constitucionalismo moderno. Son palabras nuevas, neologismos, como expresamente les denomina el *Diccionario de autoridades*, cuyo significado se entiende dentro de un nuevo sistema político que estaba naciendo entre siglos con las revoluciones americana, francesa e hispano-americanas.⁶ En este periodo se fijará un significado específico a

⁴ Real Academia Española, *Diccionario de Autoridades* (1726-1739), edición facsímil, O-Z, Madrid, Gredos, 1976, p. 598.

⁵ García de Enterría, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa*, Madrid, Civitas, 2009. También, Muñoz Machado, Santiago, “Presentación de la edición de 2016 del *Diccionario del español jurídico*”, en Muñoz Machado, Santiago (dir.), *Diccionario panhispánico del español jurídico*, Madrid, Real Academia Española-Cumbre Judicial Iberoamericana-Consejo General del Poder Judicial de España, 2017, pp. XXVII-XXXIII.

⁶ Gablentz, Otto Heinrich von der, “Responsabilidad”, en Sills, David (dir.), *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. 9, Madrid, Aguilar, pp. 326-327. También, McKeon, Richard, “The Development and the Significance of the Concept of Responsibility”, *Revue Internationale de Philosophie*, vol. 11, núm. 39, 1957, pp. 3-32.

la voz “responsabilidad” según la materia en la que se aplica, de tal suerte que aparecerán los conceptos “responsabilidad penal”, “responsabilidad civil”, “responsabilidad administrativa” y “responsabilidad política”. Posteriormente, en el siglo XX emergería la expresión “rendir cuentas”, que migraría del lenguaje técnico de la contabilidad al del derecho público y a la teoría y la ciencia políticas.

De este proceso histórico de transformación política y ensanchamiento lingüístico se perfila el concepto de “responsabilidad política” como parte del repertorio idiomático en Hispanoamérica, inescindiblemente vinculado a la teoría de la democracia representativa. Para el siglo XX, ya con nitidez, como exponen Diane Woodhouse⁷ y Rafael Bustos Gisbert,⁸ el concepto “responsabilidad política” comprende en las democracias representativas de la Gran Bretaña y de España: las obligaciones de informar, explicar y justificar las acciones de gobierno ante quien delega el poder de gobernar, así como responder por la acción de gobierno, y, en su caso, asumir las consecuencias para que se rectifiquen yerros cuando los haya —que pueden, o no, requerir el cese del cargo del ministro como medida de rectificación—. De ello depende la preservación o el restablecimiento de la relación de confianza. Y, como señala Francisco Rubio Llorente en su estudio de derecho comparado sobre el control parlamentario, dichas obligaciones inherentes al concepto de responsabilidad política son semejantes en los sistemas parlamentarios y presidenciales —se encuentran en ambos sistemas—. Empero —explica— la base constitucional y la forma en que se exteriorizan las cuatro obligaciones es distinta en uno y otro sistema de gobierno por la manera en que se produce la delegación de poder de la ciudadanía en el sistema presidencial y en el sistema parla-

⁷ Woodhouse, Diane, *Ministers and Parliament. Accountability in Theory and Practice*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 27-38.

⁸ Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, Colex, 2001, pp. 55-57.

mentario.⁹ Al estudiar el *Congressional Oversight Manual*, elaborado por los servicios parlamentarios del Congreso de Estados Unidos citado en este libro, así como los comentarios de los profesores Kenneth Bradshaw y David Pring, que estudiaron en perspectiva comparada el Parlamento inglés y el Congreso estadounidense,¹⁰ se puede confirmar la observación de Rubio Llorente.

Son pues cuatro obligaciones del gobernante que recibe una delegación condicionada de poder en un sistema democrático representativo, que se encuentran comprendidas en el concepto de responsabilidad política:

- a) Informar: enterar sobre una acción de gobierno.
- b) Explicar: exponer la gestión de una acción de gobierno con palabras claras para que se entienda su causa o motivo.
- c) Justificar: probar la racionalidad y oportunidad de la acción de gobierno con informes, datos, y razones convincentes.
- d) Rectificar: corregir algún error cometido en la actuación del gobierno.

Estas cuatro obligaciones se pueden satisfacer por separado o acumulativamente. Puede suceder que el principal que recibe información del agente se encuentre satisfecho con un informe sobre la gestión de un asunto público y la cantidad de gasto público aplicado. Pero es posible también que el informe no sea suficiente y que se requiera explicación y aun justificación de una acción de gobierno específica. ¿Por qué? Volvamos a Friedrich para hallar la respuesta:

“La conducta responsable en política solo es posible dentro del contexto de un plan de acción público...”. Los planes de ac-

⁹ Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *Revista Mexicana de Derecho Parlamentario*, vol. I, núm. 1, pp. 187-189.

¹⁰ Bradshaw, Kenneth y David Pring, *Parliament & Congress*, Austin, University of Texas Press, 1972, pp. 4, 231-238, y 355-412.

ción, como las leyes, no pueden ser detallados en vistas a todas las situaciones, y, por tanto, deben dejarse a la discreción de los que operan con ellos y los ejecutan. La extensión de dicha discreción varía, y puede ampliarse o reducirse en cierta medida, al menos como resultado de consideraciones técnicas, pero siempre implicará tres ideas:

1) Que se puede y se debe escoger entre varias alternativas existentes.

2) Que puede encontrarse una nueva solución o puede llevarse a cabo una innovación o invención, y

3) Que una opción así no se hace de un modo arbitrario, injustificable o descuidado, sino de acuerdo a las exigencias de la situación. Esto significa que, ordinariamente, la discreción opera dentro de un marco de normas, complementándolas y elaborándolas. Si nos preguntamos qué es lo que excluye las decisiones arbitrarias e injustificadas y descuidadas, la respuesta es la conducta responsable. Una persona de discreción, esto es, una persona que la ejerza como debe ejercerse, es una persona que se comportará de acuerdo con las instrucciones de las reacciones previstas de un superior o gobernante y de acuerdo con las exigencias técnicas de la función que desempeña.¹¹

Por cuanto al deber de rectificar, éste se puede descargar reconociendo públicamente el error, y exponiendo inmediatamente la forma en la que se habrá de enmendar la acción gubernativa. La rectificación puede tomar diferentes formas según el problema específico detectado. Como ya apuntamos, sólo en ciertos casos es posible requerir la renuncia o remoción del ministro, y ello tanto en el sistema presidencial como en el parlamentario, si bien por distinto fundamento constitucional y con distinto efecto vinculante sobre el jefe del Poder Ejecutivo. El cese del ministro es necesario cuando por razones de conducta personal y/o de capacidad técnica los resultados de su actuación producen resul-

¹¹ Friedrich, *El hombre y el gobierno*, cit., p. 342.

tados negativos en la conducción del gobierno, lo que equivale a decir que no se cumple con el mandato general que el principal (pueblo) ha encomendado a su agente (gobierno).

En suma de lo dicho hasta ahora, podemos sugerir que el concepto de responsabilidad política o responsabilidad constitucional se refiere al régimen jurídico para garantizar el recto uso por el gobierno del poder delegado por el pueblo, y que la delegación impone al gobernante las obligaciones de informar, explicar y justificar acciones de gobierno, así como responder por las acciones mediante la medida de rectificación adecuada para el caso concreto.

Ahora bien, el profesor Mark Warren, en su estudio sobre la democracia representativa, afirma que la democracia representativa es un “sistema de responsabilidades” (*accountabilities*), en plural, porque dentro del sistema coexisten varios regímenes de responsabilidad política que se complementan unos con otros.¹² Cada régimen es el conjunto específico de normas por las que se rige una institución, una entidad o una actividad en la cual ha tenido lugar una delegación condicionada de poder. En cada régimen jurídico se establece un principal y un agente en la forma como sugiere Gailmard, y que ya antes había esbozado Friedrich:

...la responsabilidad política requiere la especificación de quién es (o se supone que es) responsable ante quién. Este es el elemento central de la teoría del principal y el agente. En los modelos de principal-agente, algún actor (o grupo de actores) llamado agente, emprende una acción en lugar de otro actor (o grupo de actores) llamado principal. El principal, por su parte, puede tomar decisiones que afectan los incentivos del agente para que éste tome alguna de las acciones posibles.¹³

¹² Warren, Mark E., “Accountability and Democracy”, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 39 y 40.

¹³ Gailmard, Sean, “Accountability and Principal-Agent Theory”, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 90.

Los múltiples regímenes de responsabilidad que se ensamblan en una democracia constitucional de tipo presidencial son distintos, pero complementarios. Forman parte de un complejo engranaje mayor junto con las elecciones. Dentro del régimen de responsabilidad política del presidente se pueden identificar dos regímenes que se distinguen uno del otro por el objeto al que se dirigen: uno es el establecido para exigir responsabilidad política al presidente en el Congreso a través de sus ministros “por el desempeño de su gobierno”, que como expondremos extensamente en este libro tiene su sustento básico en los artículos 73, fracción XXXI; 89, fracción II; y 93, segundo párrafo, de la Constitución; el otro régimen tiene por objeto la exigencia de responsabilidad política al presidente y a sus secretarios “por violaciones graves a la Constitución” y las leyes que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales mediante juicio político ante el Congreso.¹⁴

En este libro nos ocupamos del régimen jurídico de la responsabilidad política por el desempeño de los secretarios del presidente.¹⁵ Como expondremos a mayor detalle en las siguientes páginas, los secretarios del presidente de México están constitucionalmente obligados

¹⁴ Fernández Fariña, Federico, “Responsabilidad política”, *Revista Mexicana de Justicia*, vol. V, núm. 3, 1987, pp. 149-161. También, Vázquez Alfaro, José Luis, “Responsabilidad política de los servidores públicos”, en *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Secretaría de la Contraloría, 1994, pp. 63-82.

¹⁵ Cabe decir que el entendimiento de la exigencia de responsabilidad política sobre el desempeño del gobierno, por un lado, y por otro lado el procedimiento por violación grave a los principios del sistema político establecidos en la Constitución, se empezaron a perfilar —con fundamento en la Constitución de 1857— con los gobiernos de los presidentes Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada. Durante dichos gobiernos la relación del Congreso con el presidente por la valoración del desempeño de los ministros y del gabinete en su conjunto fue tal, que autores muy solventes sostienen que en aquellos tiempos se configuró un sistema parlamentario de gobierno en México, y en esos mismos años empezó a configurarse también y por separado en diversas leyes el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos por violaciones graves a la Constitución y a las leyes.

1. A informar al Congreso sobre su actuación.
2. A explicar al Congreso sobre su actuación.
3. A justificar al Congreso la acción o inacción de gobierno.

La potestad del Congreso mexicano para procurarse la información de los funcionarios del Poder Ejecutivo que implementan las leyes, las políticas las públicas, los programas y los presupuestos y en su caso recibir las explicaciones y justificaciones pertinentes, tiene su fundamento constitucional en los artículos 73, fracción XXXI (poderes constitucionales implícitos), y 93, párrafo segundo. Mediante la labor de supervisión o control, el Congreso induce acciones responsables de los secretarios del presidente. Por su parte, el presidente ostenta la facultad de remover a sus secretarios con base en el artículo 89, fracción II, cuando éstos fracasan en la encomienda pública que les ha delegado y/o el presidente le pierde la confianza que en él o ella depositó al momento de nombrarle.

Como ya es evidente, en el presente trabajo utilizamos el concepto “regímenes”. Al respecto, cabe señalar que en la literatura constitucional norteamericana, importantes autores, como Bruce Ackerman,¹⁶ Jesse Choper¹⁷ o Keith Whittington¹⁸ —por citar tan sólo tres de una larga lista—, suelen estudiar el tema de la responsabilidad política en la democracia presidencial y explicarla utilizando el concepto de *political process*, dentro del cual distinguen varios *processes* integrados en aquél. Es decir, en lugar de “regímenes” utilizan el sustantivo “procesos”, que es igualmente válido para explicar el sistema establecido en el derecho constitucional mexicano, que, como se sabe, en sus grandes líneas ha seguido el modelo de aquél. Sin embargo, la distinción norteamericana entre *political process* como el engranaje mayor den-

¹⁶ Ackerman, Bruce, *We The People* (3 vols.), Cambridge, Belknap Press, 2019.

¹⁷ Choper, Jesse, *Judicial Review and the National Political Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1980.

¹⁸ Whittington, Keith, *Constitutional Construction. Divided Powers and Constitutional Meaning*, Cambridge, Harvard University Press, 2001.

tro del cual operan un conjunto de *political processes* menores e individualizables, tiene difícil traducción conceptual a la lengua española, no obstante que en términos de la Constitución mexicana —como ya se dijo— ese marco conceptual norteamericano es perfectamente aplicable.

Héctor Fix-Zamudio y Diego Valadés reflexionaron sobre la propiedad del uso de la voz “proceso” y “procedimental” en las relaciones entre el Congreso y el presidente. Observaron que dichos conceptos tienen gran arraigo en la doctrina y en la práctica jurisdiccional de nuestro país. Concretamente, ponderaron la idoneidad del uso de “derecho procedimental político” para identificar y visibilizar en la academia el derecho que rige la relación del Congreso con el presidente. Concluyeron que aunque no es inapropiado en términos de teoría y derecho constitucional positivo, es preferible mantener su uso exclusivo para el derecho procesal.

Por la razón aludida, en el presente trabajo se ha preferido utilizar la teoría del principal y del agente utilizada por Carl J. Friedrich¹⁹ para explicar un conjunto de relaciones de delegación que se establecen en la democracia representativa, conjuntamente con el concepto de “régimen” jurídicos. La teoría del principal y el agente en cada régimen de responsabilidad política encaja bien con la construcción sobre los múltiples controles del poder intra e interorgánicos aplicados por Diego Valadés para la forma presidencial de gobierno de México, bien sea monocolor o de coalición pluripartidista.²⁰ La teoría del principal y el agente y su marco conceptual son aptos para una lectura sistemática de la Constitución mexicana, y en especial, para arrojar claridad sobre la responsabilidad política del presidente y sus secretarios, que mana de los artículos 39, 40, 41, 73, 74, 80, 87, 89 y 93

¹⁹ Véase nota 1.

²⁰ Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998. También, del mismo autor, “El control del poder”, *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, vol. I, pp. 669-673.

constitucionales, por una parte, y por otra, de los artículos 108, 109 y 110, integrados dentro del título cuarto de la Constitución mexicana, concerniente con el régimen de responsabilidades que se exige mediante juicio político.

Aplicando la teoría del principal y del agente, así como del concepto “regímenes”, podemos afirmar que en el sistema presidencial mexicano —por disposición de la Constitución— el presidente tiene la obligación de rendir cuentas de la forma en que ejecuta las leyes, las políticas públicas, los programas y el presupuesto aprobados por el Congreso, a través de sus secretarios.²¹ Rendir cuentas comprende la obligación de informar, de explicar y de justificar las acciones de gobierno ante el Congreso. En caso de que hubiera fallos identificados en el Congreso, el Poder Ejecutivo debe rectificar si el titular considera que efectivamente ha habido un fallo de gobierno.

Emprendemos a continuación la interpretación sistemática de la Constitución mexicana para situar este tipo específico de responsabilidad política.

²¹ Valadés, Diego, “El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México”, en varios autores, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, pp. 245-268.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CONTROL DE DESEMPEÑO DEL PRESIDENTE A TRAVÉS DE SUS SECRETARIOS

El presidente es un servidor público elegido directamente por los ciudadanos para desempeñar la función ejecutiva, bajo la condición de que sea permanentemente receptivo con las inquietudes y expectativas de la ciudadanía expresada mediante voto popular o mediante el ejercicio de otros derechos políticos; que lleve a cabo con efectividad su encomienda, con apego a la Constitución y las leyes, y con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo, a sus programas y presupuestos, que a su vez han de alimentarse de la plataforma electoral votada por los ciudadanos en la última elección, o en caso del gobierno de coalición, de las plataformas electorales de los partidos políticos que pactan un programa compartido de gobierno.

El artículo 39 de la Constitución señala: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”. Pasada la elección, al asumir el poder público que se le confiere, el presidente debe expresar ante los representantes de la nación y de los estados su compromiso republicano de desempeñar al máximo de sus capacidades la función ejecutiva, con la fórmula solemne indicada en el artículo 87 de la Constitución:

El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta:

“Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la

República que el pueblo me ha conferido mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande”.

En el ejercicio de la elección democrática directa del presidente se lleva a cabo una delegación de poder de los ciudadanos (representados) en el titular del Poder Ejecutivo (representante). Y, como se puede observar, la delegación de poder de los ciudadanos en el presidente del gobierno es condicionada: “y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande”. Esta promesa de responder por sus actos se hace ante el Congreso, que representa a la nación, que es el órgano que controla la acción del gobierno y exige responsabilidad política. Las garantías políticas para que el presidente desempeñe bien su trabajo y lo haga apegado a derecho se encuentran establecidas en la Constitución y en las leyes bajo el esquema de la división orgánica de poderes instituida en el artículo 49 de la ley suprema.²² El presidente está obligado durante el tiempo de su encargo a rendir cuentas ante el Congreso por sus acciones y omisiones de gobierno, aun cuando —por virtud del diseño de la forma presidencial de gobierno— a través de sus secretarios.²³

Los secretarios del presidente están obligados a informar, a explicar, y a justificar sus acciones y omisiones ante el Congreso, para que éste pueda constatar que se está cumpliendo debidamente con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con las leyes, políticas públicas y programas incorporados en el presupuesto de egresos del Poder Ejecutivo aprobados cada año por los representantes populares. La potestad de legislar que la Constitución deposita en el Congreso de la Unión, así como la potestad de aprobar el presupuesto atribuido a la Cámara de Diputados

²² Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 23 y ss.

²³ Martínez Báez, Antonio, “El derecho constitucional”, en *México y la cultura*, México, SEP, 1946, p. 777.

implica necesariamente la potestad de constatar que las leyes y presupuestos, una vez aprobados, se cumplen en su letra y en su intención legislativa.

Es menester enfatizar que la obligación de los secretarios del presidente, de informar, explicar y justificar es una responsabilidad de cumplimiento necesario, que tiene su fundamento en la potestad del Congreso, de legislar y aprobar anualmente el presupuesto del Poder Ejecutivo. El Congreso tiene por tanto legitimación procesal para exigir del secretario el cumplimiento de la petición del Congreso por vía judicial. Para ilustrar este punto, téngase como ejemplo la obligación constitucional que tiene el Poder Ejecutivo con respecto al Poder Judicial para hacer cumplir las sentencias del Poder Judicial. Cuando el o los particulares partes en un juicio resisten por la fuerza una sentencia del Poder Judicial, éste solicita el auxilio del Poder Ejecutivo, el cual está constitucionalmente obligado a prestar el auxilio que le solicita el Poder Judicial. Sólo así el Poder Judicial puede hacer cumplir su potestad constitucional de dictar sentencias y hacerlas cumplir. En situación similar se encuentra la competencia constitucional del Congreso, de legislar y aprobar presupuestos anuales con respecto al Poder Ejecutivo. El Congreso tiene el derecho constitucional implícito de procurarse información de los ejecutores de la ley y del gasto público como condición necesaria para ejercer con inteligencia y oportunidad su potestad constitucional explícita legislativa y financiera.

Ahora bien, los secretarios del presidente y el propio titular del Poder Ejecutivo han de rectificar un fallo del gobierno que detecta el Congreso. Rectificar es un deber del Poder Ejecutivo, no una obligación constitucional que se pueda hacer cumplir por vía judicial. Es decir, las obligaciones constitucionales de informar, explicar y/o justificar sí tienen garantía judicial, mientras que el deber constitucional de rectificar se hace cumplir mediante garantía política. El deber de rectificar implica el reconocimiento de un fallo de gobierno por el secretario, o directamente por el presidente, y la exposición de cómo se habrá de rectificar.

La supervisión del Congreso detecta el fallo, y lo comunica al Ejecutivo y a la ciudadanía, y de esta manera ejerce presión para que el Ejecutivo corrija.

La capacidad política del Congreso para influir al Ejecutivo para que rectifique mana del poder de legislar y de aprobar presupuestos a favor o en contra de los deseos del titular del Poder Ejecutivo y de su programa de gobierno. El presidente escucha las voces plurales del Congreso, y actúa considerando que necesita de su voluntad mayoritaria para que sean aprobados las leyes y decretos que por disposición constitucional requieren de su anuencia. En ocasiones, asumir la responsabilidad política por el fallo del gobierno requiere la renuncia del secretario a iniciativa propia por decoro profesional o político, o su remoción ordenada por el presidente de la República. Pero esto último es una facultad atribuida al presidente de la República (artículo 89, fracción II, CPEUM) tras ponderar los argumentos del Congreso en debate agonal interpartidista, una vez que su secretario ha informado, explicado y justificado sus acciones u omisiones ante la comisión competente del Congreso.

Cabe señalar que el poder del presidente de remover a sus secretarios establecido en el artículo 89, fracción II, de la Constitución, en nuestra opinión, tiene límites precisos, que se encuentran trazados en el marco de competencias horizontal (división de poderes) y vertical (federalismo) establecido en la Constitución para el Poder Ejecutivo. La facultad del presidente de remover a uno de sus secretarios para rectificar fallos del gobierno sólo la tiene con respecto a la implementación de aquellas leyes cuyo cumplimiento o gestión se atribuye por la misma ley a la administración pública federal y a las políticas públicas y programas que de dicha ley emanan. Las leyes encomendadas a la administración pública son fácilmente identificables, porque su implementación se encuentra contemplada en el presupuesto de egresos del Poder Ejecutivo, como la Ley General de Salud, la Ley General de Educación, etcétera. En la valoración del adecuado cumplimiento de dichas leyes a cargo de sus secreta-

rios, el presidente sí puede estar en desacuerdo con el Congreso —concretamente con los partidos de oposición— y sostener a su secretario de conformidad con el propio juicio que el presidente se forme del desempeño de su secretario. Por contraste al supuesto anterior, el titular del Poder Ejecutivo está constitucionalmente obligado a remover a sus secretarios cuando se trata de una fractura a la ley cuya garantía le otorga la Constitución al Poder Judicial de la Federación, o al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o a sus homólogos en los estados. Es decir, un secretario del presidente debe cesar inmediatamente en su cargo, sea por renuncia o por remoción, cuando un tribunal le condena por la fractura a una ley que por su naturaleza deben observar con mayor escrúpulo los funcionarios públicos. Es una exigencia con el Estado de derecho.²⁴

La renuncia o remoción del secretario ha de producirse por resoluciones judiciales emitidas por transgresiones a la ley mediante actos personales de la esfera privada o por actos cometidos como secretario. También por violaciones consumadas a las normas mediante actos privados antes de asumir el cargo, o por transgresiones perpetradas en el desempeño de una función pública anterior y distinta a la de titular de la secretaría. Es, como ya se dijo, una exigencia debida para la preservación del Estado de derecho. Las leyes procesales de México y los tratados internacionales de derechos humanos contemplan una serie de derechos de naturaleza procesal, que inevitablemente provocan que

²⁴ Disertando sobre el sistema de controles y equilibrios que promueve, por diseño, la estructura constitucional de división de poderes, el ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Sergio García Ramírez dice del juez: “Se reconoce que su palabra final —la sentencia— es la verdad legal, a la que se supeditan las supuestas verdades que el Estado pudiera pretender: así, la verdad legislativa o la verdad, mucho más precaria y subalterna de la Administración. Los mayores poderes del Estado son, en fin de cuentas, las armas y la cosa juzgada que *pro veritati habetur*. En su expresión más legítima, aquellas sirven para sostener ésta, jamás a la inversa”. “La jurisdicción y los valores de la democracia”, en sus *Estudios jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 85.

los juicios se prolonguen por determinado tiempo.²⁵ Por tanto, no es imposible que tras años de litigio en procesos de doble instancia —donde además procede el amparo por vicios en el procedimiento— un personaje público que ha sido funcionario federal, estatal o municipal sea finalmente condenado en juicio de última instancia por la comisión de un delito o falta administrativa grave, al momento en que ya ocupa un cargo en el gabinete del presidente. En estos casos el presidente está constitucionalmente obligado —por disposición de los artículos 73, fracción XXIX-H; 87; 89; 99; 103; 105 y 124 de la Constitución— a aceptar la renuncia del secretario, o cesarlo en caso de que el propio secretario no lo hiciera por iniciativa propia. No hay margen de apreciación posible en ello para el presidente sin que él mismo afecte gravemente el Estado de derecho y deshonre la palabra otorgada ante el Congreso según la disposición el artículo 87 de la Constitución.

Retomando el hilo conductor de la exposición de este apartado, ha de decirse de las cuatro responsabilidades señaladas —informativa, explicativa, justificativa y correctiva—, que las tres primeras pueden ser hechas valer por el Congreso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por vía de controversia constitucional. Ello, en tanto que por dicho instrumento procesal se defiende la competencia expresa del Congreso establecida en la Constitución, de legislar y de aprobar los presupuestos anuales del gobierno, y su competencia implícita de supervisar que se lleve a cabo en los términos aprobados por el Congreso. La cuarta responsabilidad o deber, en cambio, no se hace valer por vía

²⁵ García Ramírez, Sergio, “Comentario al artículo 20”, en Soberanes, José Luis (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 21a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, pp. 169-175. Del mismo autor, “Reseña legislativa sobre la reforma constitucional de 2007-2008 en materia de seguridad pública y justicia penal”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, año LXI, núm. 123, 2008, pp. 1570-1574. Complementariamente, Ibáñez Rivas, Juana María, “Artículo 8. Garantías judiciales”, en Steiner, Christian y Fuchs, Christine (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, 2a. ed., Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2019, pp. 305-308.

jurisdiccional, sino por proceso político; es campo propicio para a) el establecimiento de normas abiertas de conducta pública y personal, que no contienen exhaustivamente los supuestos de hecho de las infracciones, y b) que al aplicarse por el presidente en turno generan precedentes que sirven como baremo para situaciones similares.

En la democracia representativa mexicana con forma de gobierno presidencial el Congreso tiene el poder de supervisión sobre el Ejecutivo. Es un poder constitucional implícito reconocido al Congreso en el artículo 73, fracción XXXI, de la Constitución, que textualmente dice tras enumerar todas las materias sobre las cuales puede legislar el Congreso federal: “para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”. El poder del Congreso de legislar (artículos 50, 72 y 73, CPEUM) y de aprobar los presupuestos (artículos 74, fracción IV, y 126, CPEUM) comprende como potestad constitucional implícita inescindible el poder de supervisar en tiempo real cómo implementa el Poder Ejecutivo las leyes y políticas públicas que el Congreso ha aprobado, y cómo aplica el presupuesto. Es por ello que el Poder Ejecutivo debe informar, explicar y justificar las acciones y omisiones del gobierno al Congreso cuando éste lo solicita. El poder de supervisión congresual sobre el Ejecutivo en el sistema presidencial es equivalente a la potestad de control del gobierno en el sistema parlamentario, *pero la base constitucional es distinta*. En el sistema parlamentario el poder de controlar al gobierno tiene como fundamento constitucional que el gobierno depende de la confianza del parlamento para integrarse y para subsistir, y por ello es a éste al que rinde cuentas. En el sistema presidencial el poder de control o supervisión sobre el gobierno forma parte del poder de legislar y aprobar el presupuesto atribuido al Congreso.

La Constitución erige al Congreso como garante político del buen desempeño de la función ejecutiva encomendada al presidente y de su permanente conexión con la realidad económica y

social que viven los representados. Y, en tanto el titular del Poder Ejecutivo protesta respetar la Constitución e impulsar el programa de gobierno del Plan Nacional de Desarrollo que aprueba el Congreso (artículo 74, fracción VII, CPEUM),²⁶ consecuentemente, la Constitución y el programa de gobierno se convierten en parámetros para que el Congreso supervise y controle la acción del Poder Ejecutivo. Es asimismo parámetro para el control de la función ejecutiva el presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados por disposición constitucional (artículo 74, fracción IV, CPEUM). La proyección del gasto es el programa de gobierno expresado con mayor detalle en números (objetivos, costos y periodos de tiempo predeterminados de ejecución).

También sirven de parámetro para el control parlamentario cada una de las leyes que debe ejecutar el Ejecutivo. Nos referimos a las leyes del Estado social de derecho identificadas por Manuel García Pelayo. Las leyes del Estado social —tales como la Ley General de Educación o la Ley General de Salud Pública, entre otras— imponen expresamente un mandato de hacer al titular del Poder Ejecutivo y a la administración pública.²⁷ De igual forma, han de ser considerados por las cámaras del Congreso, en especial por el Senado, los tratados internacionales y las políticas públicas supranacionales acordadas bilateralmente, en organismos regionales, multilaterales o de la Organización de las Naciones Unidas que el presidente debe impulsar al interior de los Estados Unidos Mexicanos.²⁸

Entre los parámetros para la exigencia de la responsabilidad política del presidente y de sus secretarios ha de incluirse

²⁶ Ruiz Massieu, Francisco, “Los efectos jurídicos de los planes gubernamentales. Un tema administrativo”, *Academia Nacional de Derecho Administrativo y Administración Pública*, núm. 4, 1980, pp. 19-37.

²⁷ García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 3a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 23 y ss.

²⁸ Kaul, Inge, “The Changing Role of the United Nations: Lessons for Multilevel Governance”, en Henrik Enderlein, Sonja Wälti, Michael Zürn (ed.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Co., 2010, pp. 323-335.

igualmente la ideología del partido político en el gobierno, para garantizar su congruencia ideológica.²⁹ En el diseño del sistema presidencial mexicano de 1917 los partidos políticos no estaban contemplados para influir sobre el gobierno, porque —como sostuvo Venustiano Carranza— no habían adquirido el desarrollo institucional necesario para ello.³⁰ Sería Plutarco Elías Calles el que forme un partido político para transformar en acciones de gobierno la ideología de la Revolución mexicana. Pero hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX se reconoce en la Constitución a los partidos políticos como vehículos del pluralismo ideológico de una sociedad democrática para impregnar a través de ellos la acción del gobierno.³¹ En este contexto normativo, la declaración de principios, el programa de acción, y en especial la plataforma electoral del partido en el gobierno votada por los ciudadanos que se proyecta al Plan Nacional de Desarrollo, han de tenerse como parámetros para la actuación del Poder Ejecutivo. La exigencia de responsabilidad política en cuanto a la congruencia ideológica de las acciones del presidente y de los secretarios reposa en los diputados y senadores del partido en el gobierno, y en los órganos del partido político, o en los partidos políticos de la coalición de gobierno cuando se opta por un gobierno con políticas públicas compartidas.

Finalmente, merecen un breve comentario aparte el secretario de Gobernación y el secretario de Hacienda y Crédito Pú-

²⁹ Valadés, Diego, “Partidos políticos”, en García Ramírez, Sergio (coord.), *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*, México, FCE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 460-465.

³⁰ Carranza, Venustiano, “Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente”, en Tena Ramírez, Felipe (ed.), *Leyes fundamentales de México*, 25a. ed., México, UNAM, 2008, pp. 758-763. Para una explicación de la forma de gobierno presidencial forjada en Querétaro y su evolución en el periodo posrevolucionario, véase Salazar Ugarte, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, FCE, 2018, pp. 48-68.

³¹ Woldenberg, José, “Partidos, Congreso y gobierno en la Constitución (de 1977 a la fecha)”, en Esquivel, Gerardo; Ibarra Palafox, Francisco y Salazar, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el centenario*, México, Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, tomo 4, pp. 400-405.

blico, por los hechos por los cuales deben responder y aun asumir responsabilidad y renunciar o ser cesados —que incluyen situaciones por causas multifactoriales no enteramente bajo su control—. Antes hemos dicho que se mide el desempeño de los secretarios y de sus secretarías por medio de los resultados de los programas de gobierno que implementan. Ésta es una herramienta útil para poner en valor el desempeño de la totalidad de las secretarías; sin embargo, el parámetro para evaluar a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público va más allá, pues no se circunscribe únicamente a los programas de gobierno de dichas secretarías.

Al respecto, es de observar que todas las secretarías del presidente tienen en principio la misma jerarquía en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sin embargo, materialmente son distintas,³² lo cual ha de tomarse en cuenta para exigir responsabilidad política. A las secretarías de Gobernación y de Hacienda se les otorgan poderes de coordinación en las materias de sus respectivas competencias con respecto a sus pares de gabinete. Y la práctica política ha acentuado todavía más la supraordenación de ambas secretarías en un siglo de operación del sistema presidencial mexicano de la post Revolución. De esta suerte, el secretario de Gobernación responde por las condiciones de gobernabilidad democrática de la República, mientras que el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público responde por el desempeño de la economía nacional y del entorno que favorece su desarrollo. Una turbulencia severa en la gobernabilidad democrática o en la economía nacional, aun cuando la causa multifactorial del suceso no tenga como variable explicativa de mayor peso la actuación directa del secretario o de su secretaría, puede requerir la dimisión del titular —la “responsabilidad de sacrificio”, como la denominan Woodhouse y Bustos Gisbert—. Como

³² Cuevas, José Ángel, “El gabinete presidencial en México. Evaluación de la relevancia de las secretarías de Estado”, *Política y Gobierno*, vol. 29, núm. 1, 2022, pp. 1-28.

ejemplo de ello se puede tener el cese del secretario de Gobernación ordenado por el presidente de la República Carlos Salinas de Gortari (PRI, 1988-1994) tras la irrupción armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas, el mismo día en que cobraba vigencia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Esto constituyó un problema mayúsculo de gobernabilidad democrática. El cambio de titular de la secretaría implicó la rectificación de la omisión del gobierno con el desarrollo en la frontera sur, y el tratamiento por la vía pacífica del conflicto armado. De otra parte se puede tener como ejemplo de turbulencias económicas como causa del cese del secretario de Hacienda y Crédito Público, la del primer titular de esa cartera nombrado por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI, 1994-2000). Durante el primer mes del gobierno de Zedillo Ponce de León tuvo lugar una significativa salida de capitales al extranjero, la devaluación del peso, y, por consiguiente, un contexto adverso para el desarrollo de la economía nacional. La medida de rectificación tomada por el presidente pasó por el cese del secretario de Hacienda y Crédito Público. El cambio de titular tuvo el objeto de restaurar las condiciones medioambientales para el florecimiento de la economía.

Cabe recapitular en un par de párrafos lo dicho hasta ahora sobre la responsabilidad política en el sistema presidencial mexicano, para luego proseguir a identificar los supuestos de hecho concretos por los cuales deben responder los secretarios, incluso con el cese de sus cargos: el presidente de la República, durante el tiempo de su encomienda, sólo puede ser removido de su cargo desde el Congreso por violación extremadamente grave a la norma suprema de la nación por el procedimiento de juicio político, no por un mal desempeño de su gobierno. Pero ello no quiere decir que el presidente no esté obligado a rendir cuentas ante el Congreso por sus actos u omisiones de gobierno, y que no pueda ser sujeto de responsabilidad política por mal desempeño durante el tiempo de su encargo: durante su mandato debe rendir cuentas por el desempeño de su gobierno; pero la interlocución con el

Congreso y la responsabilidad inmediata la asume el secretario del área cuestionada. Ante los cuestionamientos que se le hacen a un secretario en un procedimiento de control parlamentario rutinario, o de una comisión de investigación, el secretario está obligado a responder: a informar, explicar y aun justificar su acción u omisión en función del interés general —a rendir cuentas—, y a rectificar el fallo asumiendo la responsabilidad política por ello, lo que en ocasiones, debido a la dimensión del fallo de gobierno, puede requerir la dimisión o remoción del secretario.

El secretario responde por la competencia constitucional y legal que se le confiere, que ha de ejercer con empatía social y territorial. La función ejecutiva del secretario consiste en servir *a)* como consejero del presidente en el área específica a su cargo, al propósito de contribuir a concebir la política pública para la solución de un problema social o para colmar una expectativa de la ciudadanía, y *b)* servir como ejecutor de dicha política pública. Ello implica que el secretario es evaluado desde el Congreso por la inteligencia de la política pública en cuya concepción ha participado y por la gestión administrativa de dicha política pública, así como por la empatía social con la que impregna una y otra. Los diputados y senadores supervisan y evalúan al secretario, y le pueden recomendar rectificar algún fallo percibido.

Como es obvio, el presidente no puede por sí solo hacerse cargo de toda la tarea pública ejecutiva que se le encomienda. Por ello, en el artículo 89, fracción II, la Constitución le confiere la facultad de nombrar a sus colaboradores y delegar el ejercicio de ciertas actividades del Poder Ejecutivo en los secretarios de despacho y directores de entidades paraestatales. Y en el artículo 90 la ley fundamental crea una estructura administrativa y le otorga al titular del Poder Ejecutivo el poder de mando sobre los servidores públicos que, bajo el principio de jerarquía inmediata (dependencias) o atenuada (entidades paraestatales), integran dicha estructura administrativa.

El nombramiento de secretario que realiza el presidente tiene como objeto la delegación de Poder Ejecutivo por el presidente

de la República, de conformidad con la distribución de trabajo contemplada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicho acto jurídico conlleva necesariamente el efecto de asunción de responsabilidad política del secretario *ante el presidente* por el adecuado desempeño de la dependencia que se le encomienda, y la obligación de responder al control parlamentario. El secretario de despacho se obliga ante el presidente a hacer su trabajo, y hacerlo bien —además, desde luego, con pleno respeto a la Constitución y a las leyes y empatía con la ciudadanía—. ³³ Y debe responder por ello. La medida de rectificación por responsabilidad política puede implicar la separación del cargo público por decisión del presidente. Pero el objeto principal de la medida es rectificar la acción pública, no pretende castigar. La medida correctiva por un fallo tiene diferentes grados, al igual que en las responsabilidades penal, administrativa o civil. En cuanto a responsabilidad política, la determinación más intensa es la separación de la titularidad de la dependencia. La decisión sobre la gravedad del fallo y la aplicación del remedio más intenso corresponde al presidente de la República. Es su facultad constitucional. Las cámaras del Congreso de la Unión le aportan los elementos de juicio, pero no ostentan el poder de la censura parlamentaria vinculante.

El secretario, al responder al control parlamentario que se le hace, debe defender su actuación cuando la razón le asiste, y el presidente lo debe respaldar. Dependiendo de la gravedad del daño a los intereses generales o a la confianza pública, el secre-

³³ En el lenguaje de la doctrina constitucional y de la práctica parlamentaria inglesa y norteamericana se utiliza el concepto *responsive* y *responsiveness*, que no tienen traducción conceptual exacta al derecho constitucional del mundo iberoamericano. En este trabajo se hace referencia a ellos con la palabra “empatía social” o “empatía ciudadana”, que es un factor clave en el proceso político de exigencia de responsabilidad a un secretario del presidente por el descargo de sus encomiendas. En efecto, la exigencia de responsabilidad política tiene que ver también con la percepción social del ejercicio del poder que resuena en un Congreso necesariamente plural, que vigila que se aplique en beneficio de los gobernados.

tario puede también aceptar la responsabilidad y pedir disculpas públicas por su yerro, sin tener que renunciar. El reconocimiento de la falta, cuando ésta existe, es necesario para que el secretario rectifique —que es el objeto del control interorgánico—. El reconocimiento y rectificación del fallo puede provenir también del presidente como último recurso si lo estima prudente.

Por razones históricas cuya explicación excede el objeto del presente trabajo, se ha considerado en la Constitución que el presidente de la República no debe ser removido de su cargo por mal desempeño del gobierno por decisión del Congreso. Ello es así para mantenerlo prácticamente inamovible en su cargo de jefe de Estado y de gobierno. Pero al mismo tiempo, para asegurar que informe y responda por sus actos durante el periodo de su gobierno, se instituyó la figura del refrendo en el artículo 92 de la Constitución, y la rendición de cuentas de los secretarios ante las cámaras del Congreso, en el artículo 93. El refrendo permite que los secretarios del presidente asuman inmediatamente la responsabilidad política por las decisiones y actos de gobierno, y en su caso se les remueva de sus encargos para rectificar. Como ya se dijo líneas arriba, en el diseño del sistema presidencial se concibió que la exigencia de responsabilidad política por el mal desempeño del gobierno debe ser reclamada a través de la persona titular de cada dependencia del Poder Ejecutivo. Estos funcionarios responden inmediatamente por los yerros gubernamentales y/o falta de buenos resultados de las dependencias a su cargo.

Pero más concretamente ¿de qué actos u omisiones de gobierno responde un secretario que le pueden conducir al cese de su cargo público? Un primer problema con la exigencia de responsabilidad política es que las causas por las cuales se puede exigir no están exhaustivamente señaladas en una sola ley. El contraste con la responsabilidad penal es muy claro en este punto, puesto que para la aplicación del código penal se enumeran todos y cada uno de los delitos que existen, y además éstos se definen con todo detalle. A diferencia de ello, y como mencionamos líneas arriba, las bases para exigir responsabilidad política se encuentran en un

conjunto de instrumentos de derecho público, pero que no son en todos los casos leyes formales y materiales: plan nacional de desarrollo, programa de gobierno, presupuesto de egresos, políticas públicas internacionales, declaración de principios y programa de acción de partidos políticos. El desvío de uno o más de dichos instrumentos de derecho público es causa de responsabilidad política. Puede sugerirse que, de todos ellos, el más importante para el fin de exigir responsabilidad política a un secretario es el programa de gobierno institucional y su respectivo presupuesto, así como la o las leyes que le corresponde aplicar.

Sobre esta base principal, los supuestos de hecho para exigir responsabilidad política a un secretario se producen por:

- I. Fallos del secretario y/o;
- II. Fallos institucionales de la secretaría.³⁴

Los errores de un secretario conciernen por regla general a decisiones o acciones propias que toma como autoridad en ejerci-

³⁴ Para la elaboración de los supuestos de hecho de responsabilidad política individual de los secretarios del presidente de la República se han interpretado sistemáticamente los preceptos pertinentes de la Constitución de 1917, particularmente los artículos 39, 40, 41, 49, 73 fracción XXXI, 74 fracción IV, 76, 87, 89 fracción II y 93. Pero ello a la luz de las proposiciones teóricas y prácticas del gobierno representativo del presidente Benito Juárez en aplicación de la Constitución de 1857. Juárez, al interpretar la Constitución y relacionarse con el Congreso, buscó no sólo la intención del Poder Constituyente, sino también la teoría y práctica del derecho comparado inglés y norteamericano de su época. Sus proposiciones se encuentran contenidas en la espléndida compilación de Jorge Tamayo, *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, México, Editorial Libros de México, 1972. También se ha recurrido especialmente a las obras de los profesores Valadés, Diego, *El control del poder*, 3a. ed., México, Porrúa, 2017; Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., México, El Colegio Nacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011; Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, Colex, 2001; Rosen, Bernard, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, 3a. ed., Westport, Praeger, 1998; Tomkins, Adam, *Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003, y Woodhouse, Diane, *Ministers and Parliament. Accountability in Theory and Practice*, Oxford, Clarendon Press, 1994.

cio del poder público o por su omisión, como se indica con mayor precisión en el siguiente párrafo. Sólo ocasionalmente pueden tomar dimensión pública conductas de su vida privada. Pero además el secretario no sólo ha de asumir responsabilidad política individual ante el presidente, y responder ante el Congreso, por los errores que personalmente cometa: es también responsable *político* (no penal) de los resultados del trabajo que realiza la unidad administrativa a su cargo; esto es, del desempeño de la institución en su conjunto, y aun de los actos u omisiones extremadamente graves de sus funcionarios. Estos últimos a su vez son individualmente responsables por las faltas administrativas que cometan, con un procedimiento y ante distintas instancias, así como, en su caso, por responsabilidades de tipo penal, civil o electoral.

I. FALLOS DEL SECRETARIO

1. *De la vida pública*

Son causa de responsabilidad política, los siguientes:

- a) Falta de inteligencia u oportunidad de una acción específica de gobierno directamente ordenada o promovida por el secretario. Este supuesto considera el yerro político atribuible individual e indubitadamente al secretario como causa del mismo.
- b) Omisión de actuar imputable directamente en el secretario de manera indubitable. Este supuesto se manifiesta cuando la inacción del titular de la secretaría provoca un daño severo a los intereses generales de la ciudadanía.
- c) Falta de inteligencia de la política pública a su cargo. Esta causa se manifiesta cuando la política pública que gestiona el secretario no produce resultados mensurables de mejora en el estado de cosas.
- d) Violación grave a la Constitución y a las leyes por el secretario. La violación a la Constitución y a las leyes de un

secretario que amerita su destitución puede ser efectuada durante su periodo como tal. O también puede haber sido perpetrada con fecha anterior a ser nombrado secretario —cometida bien como funcionario público o como agente privado—, pero determinada por un tribunal competente nacional o supranacional varios años después al haberse resuelto en definitiva las diferentes etapas procesales en materia constitucional, penal, civil, administrativa, electoral o convencional.

- e) Violación grave a la Constitución y a las leyes por el presidente de la República en actos de gobierno dentro del área de responsabilidad del secretario. Al aceptar el nombramiento presidencial, el secretario asume de manera inmediata la responsabilidad política de lo que hace el presidente. El refrendo es un control constitucional por órgano y proceso político por medio del cual el secretario frena al presidente ante una acción inconstitucional y/o ilegal que éste pretenda hacer. El secretario puede renunciar y motivar públicamente su renuncia para no ser acreedor de responsabilidad política de un acto inconstitucional del presidente.
- f) Falta grave a la confianza pública y a la ética republicana. Al secretario se le exige más en su conducta, que simplemente no violar la Constitución y las leyes. Como causas de manifestación de este supuesto se encuentran las conductas incongruentes entre el decir y el hacer; y/o conductas no ejemplares, y aun simples comentarios que traslucen insensibilidad política y, por tanto, falta de idoneidad para ocupar un cargo de confianza pública.

Ahora bien, en la teoría es posible distinguir nítidamente los tipos de faltas del secretario a, b, c, d, e, f, que se toman como causa de responsabilidad política. Éstas se pueden producir por separado o combinadas. En la práctica política se suelen dar combinadas, y se produce un supuesto que suscita mayores

problemas: la situación en la cual una misma acción *illegal* del secretario es motivo suficiente para exigirle dos tipos de responsabilidades *distintas*: responsabilidad política (d) y responsabilidad penal.

Empecemos por señalar que un fallo del secretario generador de responsabilidad política puede producirse *sin que se viole ninguna ley*. Aquí se encuadra la actuación del secretario que transgrede una norma ética del gobierno y/o de su partido político al llevar a cabo una acción concreta que, sin embargo, es perfectamente legal (f). Un ejemplo es el del director de Pemex que paga con recursos de la empresa la cirugía estética de su esposa como contraprestación expresamente contemplada en su contrato de trabajo, que socialmente se percibe como un abuso del derecho. Un segundo tipo de faltas que genera responsabilidad política se manifiesta mediante una acción del secretario que sí viola alguna ley, pero no la legislación penal. Un ejemplo: el secretario del Medio Ambiente ordena que se hagan obras preventivas para evitar incendios forestales en las áreas naturales protegidas constituidas en el territorio del estado de Chiapas (guardarrayas o cortafuegos), pero éstas se ejecutan en el mes de octubre en plena época de lluvias. Sin duda, tal acción es torpe, fractura reglas profesionales elementales del gremio de los agrónomos y genera perjuicio a los gobernados, ya que se gasta mal el dinero de los contribuyentes. Puede decirse además que tal acción viola el artículo 134 de la Constitución y las leyes administrativas reglamentarias de éste que buscan promover la eficacia, eficiencia y economía en la gestión pública. Pero tal acción no viola la ley penal, no constituye un delito.³⁵ Un tercer tipo de falta que provoca la exigencia de responsabilidad política es aquella donde la acción del secretario sí implica, como en el tipo anterior, el quebranto de la Constitución y/o una ley, pero esta vez sí se viola el Código Penal Federal.

³⁵ García Morillo, Joaquín, “Responsabilidad política y responsabilidad penal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 52, enero-abril, 1998, pp. 85-87.

Es el supuesto de hecho señalado arriba en el inciso d. Y aquí es menester hacer la importante distinción de qué tipo de ley se viola: si una ley administrativa, o una ley de protección del sistema político, o la ley penal, porque la medida de exigencia de responsabilidad política varía en uno u otro caso.

Las leyes administrativas se pueden identificar por ser aquellas que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación se encomiendan para su implementación al Poder Ejecutivo. Por su parte, sin ser la única, la ley que protege el sistema político es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señala en su artículo 7o. las causas que se toman como perjuicios especialmente graves a la República, y el Código Penal Federal, donde se definen los delitos. La violación de una ley administrativa puede requerir del secretario que reconozca el yerro y rectifique, sin que tal violación amerite la renuncia o el cese del secretario. En cambio, la violación de alguno de los supuestos de hecho señalados en el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o la comisión de ciertos delitos establecidos en el Código Penal Federal, sí son causa para la renuncia o el cese inmediato del secretario.

Cabe advertir que no es constitucionalmente necesario subordinar el cese presidencial del secretario por violar la Ley Federal de Responsabilidades hasta que se desahogue el juicio político ante el Congreso. El presidente tiene la obligación constitucional de cumplir y hacer cumplir la Constitución, y por tanto debe remover inmediatamente a un secretario que ha incurrido en alguno de los supuestos contemplados en el artículo 7o. de dicha Ley. Basta que el presidente tenga la información pertinente, y la falta oficial cause un perjuicio sustantivo, para que constitucionalmente quede obligado a cesar a su secretario como medida de rectificación para el retorno a la legalidad. Y puede además promover él mismo la instauración de un juicio político a través de los coordinadores del grupo parlamentario del partido en el gobierno, y también el juicio interno y expulsión del partido polí-

tico en el gobierno del exsecretario. En estos dos últimos supuestos la iniciativa política del presidente busca una sanción, y no sólo la rectificación.

Por otro lado, en el caso de que el presidente tenga conocimiento cierto de que uno de sus secretarios ha cometido un delito contemplado en el Código Penal Federal que provoca alarma y/o irritación social, y toda vez que por disposición del artículo 111 de la Constitución los secretarios de despacho gozan de inmunidad procesal penal hasta en tanto la Cámara de Diputados no la suspenda, el presidente debe remover inmediatamente de su cargo al infractor, pues de lo contrario impide que el proceso penal siga su curso ante el Poder Judicial de la Federación. Sostener a un secretario acusado de un delito grave afecta el estado de derecho y la confianza pública. Por mayoría de razón, tampoco es un argumento válido el intento de trasladar el derecho a la presunción de inocencia del indiciado —que es un derecho oponible en la materia penal—, al campo de la responsabilidad política. Constitucionalmente no es necesario, ni prudente, que el presidente sostenga en su cargo a un secretario que ha cometido un delito contemplado en el Código Penal Federal hasta que no se incoe un juicio y se produzca la confirmación del juez de que el indiciado ha cometido el delito.

En este orden de ideas, enfatizamos que la facultad discrecional otorgada al presidente para remover libremente a sus secretarios o para sostenerlos en el cargo, que la Constitución le atribuye en el artículo 89, fracción II, se le concede con la mayor amplitud para implementar las leyes administrativas y políticas públicas que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Decreto de Presupuesto de Egresos establecen como responsabilidad del Poder Ejecutivo. En cambio, el margen de discrecionalidad del presidente para remover o sostener a un secretario en su cargo se reduce y aun se puede cerrar completamente cuando se trata del cumplimiento de leyes que la Constitución le atribuye a otros poderes u órganos constitucionales autónomos.

2. *De la vida privada*

La intimidad de las personas es un derecho fundamental. Pero la intensidad de su protección sobre una persona que voluntariamente acepta un cargo de confianza pública no es igual a la de un ciudadano sin cargo público. Ciertas condiciones del secretario, como su estado civil o su actividad económica como agente privado, o bien conductas desplegadas en sus relaciones familiares o de amistad personales —incluidas las amorosas—, pueden adquirir dimensiones que trascienden este ámbito, cuando sean susceptibles de llegar a tener repercusión potencial o actual sobre los intereses generales.³⁶ Preventivamente estos conflictos potenciales de interés se inhiben por disposición de ley mediante declaraciones formales de los funcionarios al asumir sus cargos sobre sus patrimonios e intereses privados. El presidente cuenta con una dependencia encargada de velar que se cumplan dichas disposiciones, y que le informa sobre las faltas en que incurran sus colaboradores. Con esta información, el jefe del Ejecutivo pondera si la falta afecta severamente los intereses generales, y debe exigir responsabilidad política al secretario removiéndolo de su cargo. Es un control intraorgánico del Poder Ejecutivo. Pero también desde el Congreso se ponderan las relaciones privadas y la conducta de los secretarios cuando trascienden al ámbito de los asuntos públicos.

Así, por ejemplo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece las formas de adjudicación de los contratos públicos y enumera las prohibiciones en la asignación de la contratación pública a familiares, bajo la pena de exigencia de responsabilidades señaladas en el Código Penal y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Pero aún hay espacio para normas no escritas que establecen estándares para la conducta pública que son exigibles por responsabilidad política.

³⁶ Thompson, Dennis F., *La ética política y el ejercicio de los cargos públicos*, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 185-214.

Ahora bien, además del estado civil, la actividad económica privada, las relaciones familiares y las relaciones de amistad y amorosas, una causa adicional de la vida privada con potencial para trascender a la esfera pública es la práctica de un credo religioso. Mediante la exteriorización de creencias personales, se puede violar el principio laico, que necesariamente ha de regir los actos públicos de los secretarios (artículos 40 y 130, CPEUM). Ello puede ser objeto de control político desde el Congreso.

La exigencia de responsabilidad política interorgánica por cuestiones de la vida privada, y la obligación del secretario de responder por ello, se puede generar por una situación personal o una conducta del ámbito privado que no se aviene con los intereses generales que ha de promover como funcionario público y/o con el discurso público del propio secretario y/o del presidente del gobierno. El contorno sobre los supuestos de hecho y la obligación de responder en tales situaciones es sumamente difícil de precisar, por lo que en México, como en otros países, suelen generarse por normas no escritas de conducta, precedentes parlamentarios y convenciones políticas que toman forma escrita en códigos de ética republicana. Las faltas del ámbito privado no constituyen necesariamente una fractura a una norma legal, sino una afectación a la legitimidad, a la confianza pública, a los códigos éticos que exigen un plus en la conducta de los altos servidores públicos.³⁷ Tal concepción es un legado de la democracia de la antigüedad y de los valores de la República de Roma, que exigían una conducta *ejemplar* de los gobernantes, tanto en el ámbito público como en el privado, para ser repetido por los jóvenes en sus conductas. En el siglo XXI se ha convertido también en una exigencia para cuidar la democracia representativa, en un momento de grave peligro para este frágil sistema político.³⁸

³⁷ Rosen, Bernard, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, Westport, Praeger Publishing, 1998, pp. 163-168.

³⁸ Bustos Gisbert, Rafael, *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Madrid, Marcial Pons, 2017, pp. 191-193.

Los principios y límites que rigen las conductas privadas de los secretarios del presidente se encuentran regulados en los códigos de ética del gobierno y en los códigos de ética de los partidos políticos; también en convenciones políticas no escritas y en la costumbre constitucional.

Procedemos a continuación a identificar los fallos de la secretaría como causa de responsabilidad política del titular. Estos son:

II. FALLOS INSTITUCIONALES DE LA SECRETARÍA

- a) Incumplimiento grave de los objetivos, metas y presupuesto del programa de gobierno por concepción de una política pública equivocada.
- b) Incumplimiento grave de los objetivos, metas y presupuesto del programa de gobierno por mala administración.
- c) Incumplimiento grave de la Constitución y las leyes.
- d) Yerros institucionales graves de ejecución, o imputables a una deficiente organización administrativa.

Los supuestos de hecho identificados en los puntos 1 y 2 y en sus diversos incisos tienen el propósito de garantizar, mediante órganos y procesos políticos, el buen desempeño de los secretarios y de las secretarías. Suelen ser conceptos políticos indeterminados, con supuestos abiertos; pero susceptibles de concreción y determinación por el contexto en el que se producen.³⁹ La constatación de que se ha materializado un supuesto de hecho que genera responsabilidad política de un secretario y su gravedad como evidencia de mal desempeño lo determina el proceso político en el que interactúa el presidente con el Congreso —bajo la vigilancia de los públicos atentos de la comunidad política—. ⁴⁰

³⁹ Sánchez Agesta, Luis, “Gobierno y responsabilidad”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 113-114, 1960, pp. 35-39.

⁴⁰ Diego Valadés sostiene que “entre las condiciones para el ejercicio del poder en una democracia, además de la efectividad y la legitimidad, es necesario considerar un tercer factor: la fidelidad. La vida social está en buena medi-

El presidente escucha al Congreso y a la ciudadanía y decide si mantener al secretario cuestionado, o removerlo de su cargo, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción II, de la Constitución.

Se ha de poner énfasis en este último punto: al evaluar el desempeño del secretario, también se escruta su empatía con la ciudadanía y su sensibilidad territorial. En efecto, la exigencia de responsabilidad política tiene que ver también con la percepción social del ejercicio del poder, que resuena en un Congreso ideológicamente plural.⁴¹ Inevitablemente hay en ello insumos subjetivos.

En adición, la complejidad para exigir responsabilidad política estriba en que la valoración de la gravedad de la acción en el Congreso se produce por identidades político-partidistas. Y la relación de confrontación por el poder político entre partidos que generan las siguientes elecciones contextualiza la acción u omisión censurable, así como el baremo a aplicar. En el contexto de la democracia representativa, que tiene como articuladores necesarios a los partidos políticos, la supervisión sobre los secretarios

da determinada por relaciones fiduciarias: la confianza en el cumplimiento de los deberes ajenos inspira la seguridad en los derechos propios. El sentido colectivo de fidelidad es la base la responsabilidad de los titulares de los órganos del poder, exigible a través de los instrumentos constitucionales de control”, en su obra *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 112.

⁴¹ Un ejemplo puede ayudar a comprender este abstracto componente evaluable en los secretarios. Durante el periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa (PAN, 2006-2012), su secretario de Hacienda y Crédito Público emitió una afirmación que causó estupor entre las clases medias aludidas por su comentario. Su declaración mostraba la lejanía del alto funcionario con la vida diaria de la franja de ciudadanos que con sus votos habían llevado al poder a su jefe. Dijo: Los mexicanos “somos más exigentes de lo que las cifras muestran... Hay familias mexicanas que con ingresos de 6 mil pesos al mes (480 dólares) tienen crédito para una vivienda, tienen crédito para un coche, se dan tiempo de mandar a sus hijos a una escuela privada y están pagando las colegiaturas”. Véase “Seis mil pesos suficientes para casa, carro y escuela”, *Excelsior*, 22 de febrero de 2011.

y la exigencia de responsabilidad política de cara al público la lleva a cabo sobre todo la oposición. Por ello, es absolutamente necesario garantizar constitucionalmente el derecho de la oposición a ejercer el control del gobierno, y en particular considerar a las minorías parlamentarias.⁴² La Constitución mexicana les otorga esta posibilidad a las oposiciones. Sin embargo, la potestad de supervisión y control parlamentario sobre los secretarios en tiempo real no ha sido asumida en toda su potencia por las oposiciones que hasta la fecha se han sucedido en las distintas legislaturas del Congreso de la Unión desde la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo que se produjo en el año 2000.⁴³ Ello afecta además la calidad de la democracia representativa mexicana, porque el Congreso no está cumpliendo con la “función informativa” mediante la cual —apunta la teoría de la representación política— se nutre a los ciudadanos para que ejerzan de manera informada su derecho a votar y demás derechos de participación política. Teóricamente el Congreso debe cumplir con la función informativa mediante la recepción de informes, explicaciones y justificaciones de la gestión de gobierno, sumamente complejos, que el Congreso se encarga de analizar, transformar y exponer en una forma amigable para los ciudadanos.

La información traducida a términos llanos que genera y comunica a la ciudadanía el Congreso sobre la gestión del Poder Ejecutivo, se suma y ofrece a la opinión pública junto con aquella

⁴² Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, cit., p. 71. Para un planteamiento general, véase De Vergottini, Giuseppe, “La forma de gobierno de oposición garantizada”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 9, 1979, pp. 5-41.

⁴³ El diputado Porfirio Muñoz Ledo (Morena, Legislatura LXIV, 2018-2021), siendo presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, presentó la “Iniciativa de Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, para sustituir la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en vigor. En su exposición de motivos literalmente destacó las potestades de control del Congreso establecidas en la Constitución, pero no asumidas por la Ley Orgánica vigente y por los reglamentos de las cámaras del Congreso de la Unión. Véase *Gaceta Parlamentaria*, núm. 5116-III, 18/09/2018.

que en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública puedan obtener los ciudadanos⁴⁴ y difundir ejerciendo su derecho político de libertad de expresión.⁴⁵ Públicos políticamente atentos y con alta formación cívica, científica y/o técnica, tales como periodistas,⁴⁶ ONG, académicos, *think tanks*, o usuarios de servicios públicos especializados, despliegan una función de enorme trascendencia en el régimen de exigencia de responsabilidades políticas a los secretarios del presidente al compartir, con análisis crítico, información sobre la gestión de los secretarios del presidente con la ciudadanía.

Ahora bien, lo dicho sobre los integrantes de los grupos parlamentarios del partido en el gobierno en las cámaras del Congreso de la Unión no quiere decir que los diputados y senadores del partido en el gobierno no tengan la potestad constitucional para controlar al gobierno de su propio partido. Sólo apunta al hecho de que por una cuestión de sobrevivencia política, de rendimiento electoral, dicho control se lleva usualmente en encuentros internos, mientras que la oposición lo hace de cara a la ciudadanía para presentarse como alternativa de gobierno en la siguiente elección.⁴⁷

Cabe decir, además, que en el gobierno de coalición los partidos coaligados distintos a los del presidente, y los legisladores individualmente considerados, tienen razones para hacer control parlamentario de manera más intensa que los miembros perte-

⁴⁴ Laborde Marván, María, “Transparencia: de la Ley a la constitución de políticas públicas”, *Serie Praxis del INAP*, núm. 167, México, INAP, 2015, pp. 42-59.

⁴⁵ García Ramírez, Sergio, “Libertad de expresión y derecho a la información”, *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 239, 2003, pp. 37-42.

⁴⁶ Norris, Pippa, “Watchdog Journalism”, en Bovens, Mark; Goodin, Robert E. y Schillemans, Thomas (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 525-527.

⁴⁷ Loeza, Soledad, “Los partidos de oposición”, en Esquivel, Gerardo; Ibarra Palafox, Francisco y Salazar, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el centenario*, México, Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo 4, pp. 192 y 193.

necientes al partido en el gobierno.⁴⁸ Cuando se ha formado un gobierno de coalición, varios partidos políticos configuran el programa de gobierno, y por tanto en este caso la exigencia de responsabilidad política sobre el titular del Poder Ejecutivo y sus secretarios corresponde a los partidos políticos coaligados tanto en el seno del gabinete como en las cámaras del Congreso de la Unión.⁴⁹

Al comentar la exigencia de responsabilidad política de los secretarios, es imprescindible aclarar de qué responden. Para este propósito, resulta imperativo distinguir la diferencia de la responsabilidad política señalada en el punto 1, atribuible a un fallo del secretario, de la responsabilidad política indicada en el punto 2, como fallo institucional de la secretaría, y de manera muy especial con el punto 2.4, concerniente con los yerros institucionales graves de ejecución cometidos en una dependencia atribuibles a un subalterno del secretario, y no directamente al secretario. Tal diferencia se desprende del concepto “gobierno responsable”, que en nuestra doctrina utiliza Diego Valadés en interpretación sistemática e histórica de los artículos 39 y 40 de la Constitución de 1917 y de la Constitución de 1857, que instituyen una democracia representativa, republicana, con forma de gobierno presidencial:⁵⁰

⁴⁸ Saalfeld, Thomas y Stom, Kaare, “Political Parties and Legislators”, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 386-391.

⁴⁹ Barceló, Daniel y Valadés, Diego, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 39 y ss. Para un ejercicio práctico de esta afirmación en experiencias comparadas, véase Junquera, Natalia, “Un comité de control vigilará de forma permanente el pacto de gobierno del PSOE y Podemos”, *El País*, 1 de enero de 2020.

⁵⁰ Cabe hacer mención que el concepto de responsabilidad política no es únicamente una construcción doctrinal. El jurista Benito Juárez, primero como secretario de Gobernación del presidente Ignacio Comonfort, y luego como titular del Poder Ejecutivo, en diálogo con las legislaturas del Congreso de la Unión durante los breves periodos de regularidad constitucional que se abrieron entre y a la conclusión de las guerras de Reforma y de intervención francesa, interpretó y aplicó su facultad de nombrar y remover ministros otorgada por la Constitución de 1857 en la forma en la que se indica para exigir responsabilidad política

en una democracia representativa republicana, donde el pueblo delega el poder de gobernar de manera condicionada en el presidente, todos los funcionarios públicos de una secretaría son individualmente responsables por sus actos en sede administrativa, electoral, penal y civil. Pero —consideramos— el secretario es además el responsable político de la gestión de la secretaría en su conjunto. Es el responsable inmediato de su desempeño institucional, por lo que yerros individuales de ejecución que cometan los funcionarios subalternos de la secretaría que afecten gravemente el interés general y/o la confianza pública en la institución deben ser asumidos por el titular aun cuando éste no haya intervenido directamente en la acción reprochable.

La responsabilidad política sobre el desempeño de la secretaría que voluntariamente asume el titular a petición expresa del presidente es un elemento esencial del concepto “gobierno responsable” practicado por el presidente Benito Juárez en relación con las legislaturas de su tiempo. En nuestros días, Diego Valadés ha teorizado extensamente sobre ello en sus estudios sobre el control del poder. El régimen jurídico de la responsabilidad política sobre una unidad de gobierno no es sólo un entendimiento predicable de los sistemas de gobierno presidenciales y parlamentarios, sino que es tan elemental que se extiende a las organizaciones privadas. Como sugiere el profesor Richard Mulgan,

...el principio general de que una persona a cargo de una organización debe responder públicamente por la actuación colectiva de la organización y por la de sus miembros individuales, es una característica de las organizaciones estructuradas jerárquicamente en todos los sistemas de gobierno y, más aún, en todos los sectores de la sociedad. Entonces, la responsabilidad de los ministros, aun cuando se formula restringidamente en términos jurídicos bajo la

al presidente por conducto de sus secretarios, tanto individualmente considerados como en forma colectiva. Y en el mismo sentido que Juárez también lo haría el presidente de México Francisco I. Madero, en tempestuoso diálogo con la XXVI Legislatura.

técnica de la convención constitucional, se entiende mejor como una especie de la *accountability* general de las organizaciones.⁵¹

“Los Ministros son responsables no solamente por sus actos, sino también por la mayor parte de las acciones tomadas por la unidad administrativa a su cargo y por sus funcionarios públicos”.⁵²

Para concluir, dedicamos un comentario al supuesto 2.3, analizado en este apartado sobre faltas a la Constitución y a las leyes perpetradas por funcionarios de la secretaría, pero de la que son responsables políticos sus titulares. Al respecto, ha de decirse que los actos ilícitos perpetrados por funcionarios de una secretaría que son constitutivos de delitos, esto es, la comisión de delitos que no son actos propios del secretario, sino de funcionarios de la secretaría, son imputables a estos últimos. En estos casos el secretario sólo es responsable *político* de los actos ilícitos de los funcionarios, porque es deber del secretario vigilar a sus subordinados, y antes de eso tiene el deber de elegir y designar funcionarios profesional y éticamente solventes. Si los funcionarios de la secretaría violan leyes y cometen delitos, el secretario incurre en responsabilidad política por faltas *in eligendo*, y responsabilidad política por faltas *in vigilando*; pero no es acreedor a la responsabilidad penal.⁵³ Lo mismo ha de decirse en cuanto a la exigencia de responsabilidad administrativa de los funcionarios de la secretaría por faltas administrativas graves con fundamento en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

1. *Renuncia o remoción del secretario*

Para concluir este apartado tornamos ahora a comentar las dos modalidades formales de separación del cargo del secretario

⁵¹ Mulgan, Richard, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, cit., p. 48.

⁵² *Ibidem*, p. 50.

⁵³ García Arán, Mercedes, “Responsabilidad penal y responsabilidad política: elementos para la diferenciación y la confluencia”, *Revista Penal*, núm. 11-12, septiembre de 2016-agosto de 2017, pp. 79-97.

por exigencia de responsabilidad política. Éstas se pueden manifestar por renuncia decidida por el propio servidor público, o bien por remoción ordenada por el presidente con fundamento en el artículo 89, fracción II, de la Constitución. La renuncia de un secretario ha de ser motivada y presentarse ante el presidente. Ello en el entendido de que su renuncia es un documento público que debe conocer la ciudadanía y sus representantes populares y territoriales para que surta sus efectos en el mecanismo de control político del poder presidencial. La remoción determinada por el presidente igualmente debe ser motivada, pero por el propio presidente, e informada y explicada a la nación por sí mismo o por conducto del secretario de Gobernación, de conformidad con las atribuciones que a éste se le otorgan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La renuncia de un secretario o su remoción son modalidades mediante las cuales el presidente asume responsabilidad política, son parte de su proceso de rendición de cuentas y asunción de responsabilidades por bajo desempeño y/o conducta inapropiada de sus colaboradores inmediatos.

El régimen de responsabilidad política del sistema presidencial mexicano asume que el secretario tiene su propio margen personal de apreciación, independiente del presidente y del partido político en el gobierno. El secretario debe renunciar al cargo por convicción personal como una cuestión de ética profesional al reconocer que él individualmente ha errado gravemente en su actuación pública, o que la secretaría a su cargo arroja resultados insatisfactorios generales o derivado de una acción particular especialmente gravosa para la sociedad política. El refrendo constitucional establecido en el artículo 92 de la Constitución es una disposición atada a la entraña profesional del individuo, así como a sus valores y principios que rigen su vida en la sociedad política, y que le hacen acreedor del aprecio o desprecio de sus conciudadanos. Es un control político de constitucionalidad.

Resulta obligado comentar que en la Constitución de 1917 vigente la censura parlamentaria sobre un secretario de despa-

cho no es vinculante para el titular del Poder Ejecutivo.⁵⁴ Pero el presidente puede perder la confianza a un secretario y removerlo por efecto de cuestionamientos provenientes del Congreso. Si el desempeño de un secretario es cuestionado por el Congreso, no existe la obligación de renunciar —pues no le une con el Congreso una relación de confianza—; pero ello no quiere decir que el pronunciamiento de los representantes políticos de los ciudadanos sea irrelevante para el presidente.⁵⁵ El presidente depende de la voluntad de la mayoría del Congreso para impulsar con éxito las iniciativas de políticas públicas de su programa de gobierno.

La responsabilidad política se encuentra dentro del ecosistema democrático representativo, de su régimen jurídico. El presidente es quien tiene la potestad constitucional de remover a un secretario cuando a su juicio éste no cumple satisfactoriamente

⁵⁴ En otros Estados nacionales organizados como democracias representativas con forma de gobierno presidencial sí se prevé el efecto vinculante de la censura parlamentaria, como sucede en las Constituciones de Argentina, Colombia, o Perú, entre otros. En Estados Unidos no está considerado en el derecho escrito. Pero la doctrina considera que no está prohibido, y que por tanto después del *confirmation process* cada cámara —si bien sin efecto vinculante sobre el presidente— podría emitir una resolución expresando su parecer sobre la idoneidad en el cargo de un secretario del presidente debido a un hecho superveniente. La censura congresual más reciente en Estados Unidos fue la intentada contra el secretario de Justicia Al Gonzales en el periodo presidencial de George Bush hijo. Y, más aún, es de hacer notar que en el periodo presidencial de Donald Trump se introdujeron iniciativas de resolución en el Congreso de Estados Unidos para censurar al presidente.

Sobre el instrumental de los modernos sistemas presidenciales consúltese Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., México, El Colegio Nacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 69-133. Sobre Estados Unidos, véase Todd Garvey, Washington, D. C., Congressional Research Service (Report LSB 10096), 2018, pp. 1-4.

⁵⁵ En la doctrina iberoamericana, Luis Sánchez Agesta advertía ya, en un brillante trabajo publicado en 1960, que a pesar de la diferencia existente en su respectivo marco teórico y conceptual, el sistema constitucional norteamericano había desarrollado tanto la función de gobierno del presidente y sus secretarios como la función de control de gobierno de la oposición en el Congreso, a semejanza del régimen parlamentario británico. Véase su trabajo “Gobierno y responsabilidad”, *cit.*, pp. 48-51.

con la tarea pública que el jefe del gobierno le ha delegado. El primer incentivo para que un presidente de la República evalúe objetivamente a su secretario y lo remueva es la palabra que el presidente ha otorgado a sus conciudadanos de gobernar orientado por el bien general al momento de asumir la presidencia en sesión solemne del Congreso de la Unión (artículo 87, CPEUM), y la valoración que de su gobierno hará la historia al concluir su encargo. El segundo cálculo ya no es personal ni de largo plazo, sino que se toma en función de expectativas electorales de su partido político, así como de sus socios de gobierno en coalición. En tanto el presidente de México no puede reelegirse por disposición expresa de la Constitución (artículo 83, CPEUM), puede llegar a sentirse impune por mantener a un secretario incompetente y/o arbitrario. Sin embargo, en la democracia representativa mexicana la evasión de responsabilidad política del presidente se traslada en la siguiente elección a los candidatos de su partido político. Es el partido político el recipiente de la insatisfacción ciudadana. Y por esta razón son dichos candidatos así como los dirigentes del partido político en el gobierno los que tienen un incentivo para solicitar al presidente la remoción del secretario, si bien a puerta cerrada para evitar un daño electoral mayor. El tiempo por periodos predeterminados de gobierno en la Constitución es un potente control del poder en el sistema constitucional mexicano.

Cabe decir que cuando el gobierno es de coalición, los socios de los demás partidos coaligados tienen incentivos comunes para actuar de la misma manera que el partido en el gobierno, a puerta cerrada. Pero al acercarse la fecha de elecciones generales, el incentivo de lealtad interpartidista se erosiona inevitablemente, porque el partido coaligado puede considerar que sus réditos electorales disminuirán por la defensa de un secretario impopular del partido en el gobierno. Por tanto, no defienden públicamente al secretario cuestionado, y aun lo pueden llegar a criticar. Si el secretario cuestionado es miembro del partido coaligado y no del partido político del presidente, los dirigentes

parlamentarios y/o partidistas del partido coaligado pueden exigirle al presidente de la República que lo remueva del cargo para mantener la coalición.

En suma, en este capítulo hemos explicado que la exigencia de responsabilidad política es un componente esencial de la democracia representativa de tipo presidencial establecida en la Constitución mexicana. En términos jurídicos, la asunción de responsabilidad política es el efecto necesario de la delegación de poder de los ciudadanos en el presidente de su gobierno: en tanto que el pueblo mediante su voto delega el ejercicio del Poder Ejecutivo en el presidente, quien a su vez —por disposición constitucional— tiene la potestad de delegar un área de gobierno en un secretario de despacho, éste debe responder por los actos y omisiones en el desempeño de su encomienda. El secretario responde ante el presidente y ante el Congreso por su encargo público. A su vez, el presidente y su partido político responden *ex post* ante la ciudadanía por la delegación del poder de gobernar en las elecciones intermedias y en las siguientes elecciones generales en las que se eligen presidente, diputados y senadores. Entre elección y elección, las oposiciones parlamentarias exponen en el seno del Congreso las fallas de desempeño para que sean corregidas por el voto ciudadano informado.

Lo dicho en el parágrafo precedente ya lo establece la Constitución mexicana, es derecho vigente. Pero hay razones adicionales fundadas en la ciencia política que explican por qué las cámaras del Congreso son las instituciones de la democracia representativa más apropiadas para exigir responsabilidad política a los secretarios del presidente por su desempeño. Estos últimos argumentos también abogan por la actualización del marco jurídico del Congreso para que allí responda el presidente por el desempeño de su gobierno, y se le exija en sede parlamentaria responsabilidad política a sus secretarios en tiempo real por cada área de gobierno.

La teoría de la democracia representativa señala que los ciudadanos con su voto premian o castigan el desempeño del go-

bierno. Ciertamente. Sin embargo, al sufragio se le atribuyen varias finalidades, no sólo la de premiar y castigar un periodo de gobierno que concluye. Esto es especialmente significativo para una democracia representativa como la mexicana, que prohíbe la reelección del presidente de la República: el ciudadano puede votar para castigar el pasado —para exigir responsabilidad política por un gobierno que incumplió su oferta electoral y echarlos a la calle—, pero también puede usar su voto para optar por una dirección política distinta sobre los asuntos públicos, es decir, el ciudadano puede votar con la mirada en el futuro. Mediante el sufragio, el ciudadano puede retirar la confianza política a un proyecto de gobierno postulado por un partido político en términos de lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, y depositar su confianza en otra plataforma electoral de signo ideológico distinto. Por ello, los científicos sociales señalan que el voto popular no es especialmente apropiado para exigir responsabilidad política al presidente.

Otro déficit del voto popular como instrumento de exigencia de responsabilidad política, es que es un instrumento *ex post* que no permite detectar y corregir fallos de gobierno entre elección y elección. De ahí la necesidad de establecer el control parlamentario sobre los secretarios del presidente como instrumento complementario que permite identificar fallos y corregirlos en tiempo real.

El déficit señalado sería suficiente para justificar el control de los secretarios del presidente por el Congreso. Pero hay otras razones añadidas. El control parlamentario y la exigencia de responsabilidad política sobre los secretarios es absolutamente necesaria por la complejidad de los asuntos públicos encomendados al Poder Ejecutivo. La evaluación ciudadana de la gestión del gobierno se facilita con la intermediación de los diputados y senadores en función de control del gobierno (función informativa), y de la Auditoría Superior de la Federación, encargada de analizar las cuentas totales del gobierno.

Además de todo ello, la ciencia política ha señalado desde hace décadas la influencia que se puede ejercer sobre el voto popular en sociedades de ciudadanos con carencias económicas para cubrir, incluso, sus necesidades elementales de alimentación. Es el caso de México. El clientelismo electoral puede llegar a anular la voluntad libre para emitir un voto como instrumento de exigencia de responsabilidad política.⁵⁶ Ésta es una razón añadida por la cual las cámaras del Congreso se erigen en la institución adecuada para el control del gobierno federal. Por todo ello, como se dijo al principio, es necesario complementar los regímenes de responsabilidad política del presidente con la intervención de las cámaras del Congreso.

Como se ha dicho en las páginas anteriores, la obligación de los secretarios del presidente de informar, explicar y justificar las acciones de gobierno ante el Congreso no son disponibles por ellos mismos. Se trata de actividades inescindibles del poder de legislar que la Constitución le otorga al Congreso. Esto es, el Congreso tiene el poder constitucional implícito establecido en el artículo 73, fracción XXXI, de la Constitución, para procurarse información de cómo se vienen implementando las leyes, las políticas públicas, los programas y los presupuestos que el Congreso aprueba. Es derecho del Congreso recibir información, y es obligación del presidente proveerla a través de sus secretarios. En tanto se trata de una potestad del Congreso la forma en que éste recibe la información del presidente por conducto de sus secretarios, debe estar contenida en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado.

Finalmente, un último apunte sobre la debilidad del control al gobierno directamente por los ciudadanos —que abona al reforzamiento del control parlamentario—, y concretamente, el

⁵⁶ Bárbara Schröter señala que el clientelismo político “Es el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos”, en “Clientelismo político; ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 1, 2010, p. 143.

de la cámara de representación territorial. Como veremos en la segunda parte del libro, Christian Tuschhoff advierte que en el Estado federal es especialmente complicado para el ciudadano dilucidar la responsabilidad política que le ha de exigir con su voto al presidente o al gobernador de su estado por el ejercicio de competencias concurrentes.⁵⁷ La gestión sanitaria y económica del Covid-19 es un buen ejemplo de ello. En el federalismo mexicano han crecido exponencialmente las competencias concurrentes ejecutivas desde fines del siglo pasado, pero en cuanto al control parlamentario de éstas, no se han hecho los ajustes adecuados para supervisar la implementación compartida —los actores institucionales no parecen haber advertido aun el problema como primer paso para resolverlo—. Ante la ausencia del Congreso en la función de control al gobierno, y especialmente del Senado, se mantiene hasta la fecha un control de cuestionable constitucionalidad del centro a la periferia proveniente del régimen presidencial del siglo XX, a través de la SHCP, que abre o cierra discrecionalmente el flujo de recursos a los estados;⁵⁸ y sin que exista, en lógica contrapartida, un control de la periferia al centro por mal desempeño de los secretarios del presidente por sus efectos territoriales.

⁵⁷ Tuschhoff, Christian (1999), “The Compounding Effect: The Impact of Federalism on the Concept of Representation”, *West European Politics*, 22:2, pp. 16-33. Sobre este problema de la democracia representativa, véase también Crum y Fossum (2009), “The Multilevel Parliamentary Field: a Framework for Theorising Representative Democracy in the EU”, *European Political Science Review*, 1 (2), pp. 249-271.

⁵⁸ Sobre los aciertos y desvíos del federalismo fiscal mexicano, véanse los comentarios vistos desde la experiencia y perspectiva de los estados del ex gobernador de Zacatecas y presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República de la LXV Legislatura, Ricardo Monreal Ávila (Morena), *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*, México, Facultad de Derecho de la UNAM-Porrúa, 2004, pp. 225-296. También, el riguroso análisis académico del experto en federalismo del Instituto de Investigaciones de la UNAM, José María Serna de la Garza, *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones, 2016, pp. 185-260.

2. *Delimitación del alcance de la responsabilidad política de los secretarios del presidente como cabeza de sector de entidades paraestatales*

Para el despacho de los asuntos públicos, el artículo 90 de la Constitución configura la organización administrativa del Poder Ejecutivo. Distingue entre el sector central, compuesto de las secretarías, por una parte, y el sector paraestatal, por otra. Y señala: “las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado”.

La nota distintiva del sector paraestatal es que se reduce la intensidad del principio de jerarquía en su gestión con respecto al presidente, y más aún con respecto a los secretarios de Estado. Las leyes reglamentarias de dicho precepto⁵⁹ establecen la “cabeza de sector” como instancia de coordinación de políticas públicas de un sector de la administración pública; por ejemplo, la Secretaría de Energía sobre dos entidades paraestatales, como son Pemex y la CFE. Con respecto a tales entidades paraestatales, el secretario cabeza de sector sólo tiene ante las cámaras del Congreso “responsabilidad informativa”, pero no asume responsabilidad política ante el Congreso por la determinación de una política institucional errada de la entidad ni por fallos de su operación cotidiana. Por responsabilidad informativa se entiende la obligación del secretario, de informar al Congreso de la gestión que ha llevado a cabo una entidad paraestatal. Como vimos en páginas anteriores, el concepto de responsabilidad política engloba varias obligaciones de los secretarios que, como indican los profesores Diane Woodhouse, Rafael Bustos Gisbert o Robert Mulgan, deben ser identificados y separados. Ello es especialmente útil para evitar áreas de gestión gubernamental sin supervisión por efecto de la delegación del Poder Ejecutivo en diversas

⁵⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En adición, por disposición expresa de esta última, las entidades paraestatales expresamente indicadas en su texto tienen su propia ley orgánica.

unidades de una organización administrativa fragmentada del Poder Ejecutivo; o puntos ciegos de control parlamentario por distribución de competencias intergubernamentales en el Estado federal. Dichas obligaciones son informar, explicar, y justificar, que se complementan con el deber de rectificar cuando se producen yerros del gobierno, lo que implica asumir responsabilidad política por una acción u omisión que afecta al interés público.

Cada entidad del sector paraestatal cuenta con instituciones y procedimientos internos de toma de decisión colegiada para la determinación de la política pública institucional, así como para el control de ejecución de dichas políticas públicas. La competencia de la Secretaría de la Función Pública del presidente encuentra restricciones en el sector paraestatal, que en cambio no se establecen para las secretarías. Sin embargo, por lo que se refiere al Congreso, las potestades de éste, de exigir información y explicación por la política pública institucional y por su debida gestión, no se ven afectadas. El director general de una entidad paraestatal debe rendir cuentas ante el Congreso para explicar y justificar las acciones realizadas, y cesar en su cargo ofreciendo su dimisión al presidente y al Consejo de Gobierno cuando comete fallos personales lesivos para el interés público o se producen en la entidad administrativa que dirige. Las causas por las que un director de paraestatal debe responder son equivalentes a las ya señaladas para los secretarios del presidente.

3. Alcance de la responsabilidad política de los secretarios del presidente por servicios públicos concesionados a particulares

Las instituciones públicas del Estado social en nuestro país se empezaron a construir por los regímenes posrevolucionarios.⁶⁰ Pero una buena parte de su obra de construcción institucional

⁶⁰ Reyes Heróles, Jesús, “El Estado y el desarrollo económico”, *Revista de Administración Pública*, núm. 16, 1964, reproducido en *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa*, t. II, vol. XL, núm. 111, 2006, pp. 541-549.

sería desmantelada hacia fines del siglo XX y principios del XXI, cuando por voto popular cambió hacia el neoliberalismo el signo ideológico de los presidentes de México y de las mayorías dominantes en las sucesivas legislaturas. El hecho a destacar para efectos del presente trabajo es que el modelo económico neoliberal, en el plano de la organización del poder público, propone un Estado pequeño en estructura institucional-burocrática y en potestades de regulación e intervención en actividades que directa o indirectamente influyen sobre la economía de mercado en tanto que se contraen los fines del Estado.⁶¹ Y una de las modalidades para cumplir con este principio económico administrativo del neoliberalismo es delegar funciones públicas a agentes privados por medio de contratos.

El problema es que mediante dicha forma de gestión se ha pretendido reducir la posibilidad de control por el Congreso del desempeño del titular del Poder Ejecutivo y de su administración pública. Juristas con formación neoliberal defienden la idea de que el poder público no puede inmiscuirse en negocios privados regulados por el derecho privado. Tales proposiciones teóricas fueron aplicadas a la gestión pública mexicana durante buena parte del periodo neoliberal de fines del siglo XX y principios del XXI. Este es un fenómeno que la doctrina administrativista española identifica como “la huida al derecho privado”.⁶²

El Estado mínimo que se configura en México sobre bases neoliberales cuenta con un modelo de *accountability*⁶³ distinto al

⁶¹ Cordera, Rolando, “A cien años de la primera Constitución social: ¿qué queda del Estado? ¿qué queda del desarrollo?”, en Esquivel, Gerardo; Ibarra Palafox, Francisco y Salazar, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el centenario*, México, Senado de la República, IBD-UNAM, Instituto de Investigaciones, 2017, t. 3, pp. 108-117.

⁶² Rivero Ortega, Ricardo y Rivera Ysern, Ricardo, *Administraciones públicas y derecho privado*, Madrid, Marcial Pons, 1998, pp. 150 y ss.

⁶³ Harrington, Christine y Turem, Umut, “Accounting for Accountability in Neoliberal Regulatory Regimes”, en Dowdle, Michael (ed.), *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 195 y ss.

del Estado social de derecho. Pero ha de subrayarse que es inconstitucional que se pretenda eludir el control del Congreso sobre la gestión administrativa de programas y dinero públicos por agentes privados, y el régimen de responsabilidades políticas sobre los secretarios del presidente. Ello equivale a subordinar el principio de la democracia representativa, que tiene rango constitucional, al derecho privado de los negocios, que tiene rango de ley, y son además disponibles por las partes.

En una democracia representativa, los ciudadanos tienen el derecho de optar por distintas formaciones ideológicas para la gestión de los asuntos públicos, desde luego, entre ellos el modelo neoliberal. Sin embargo, en una democracia representativa también es un derecho político de los ciudadanos mantener el control sobre la gestión de sus gobernantes. De esta suerte, ha de entenderse que en un gobierno neoliberal la función y los recursos públicos que se aplican en la gestión de asuntos públicos por agentes privados no excluye dicha área de la obligación de rendir cuentas. Y en consecuencia se ha de entender que existe responsabilidad política directa del secretario por la decisión de una política pública que se valga de agentes privados; por ejemplo, administrar cárceles, y aun por los yerros de gestión de agentes privados de dichas prisiones.

CAPÍTULO TERCERO

EVASIÓN DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS SECRETARIOS DEL PRESIDENTE. CASOS EMBLEMÁTICOS DE LA POST-TRANSICIÓN

El investigador emérito de la UNAM Diego Valadés acertadamente ha dicho que nos falta por terminar de construir las reglas de ejercicio del poder, para tener en México un *gobierno responsable*. Entre las reglas para el ejercicio responsable del Poder Ejecutivo apunta que hace falta, por un lado, actualizar la Ley del Congreso y los reglamentos de las cámaras para establecer la forma en la que el Congreso, a través de sus comisiones ordinarias, recibe la información, explicación y justificación en tiempo real de la acción del gobierno por conducto de los secretarios del presidente. Por otro lado, complementariamente, ha sugerido que se requiere un estatuto para los miembros del gabinete que establezca los deberes y normas de conducta de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo. Esta última norma de derecho escrito, que aún no se ha desarrollado suficientemente en nuestro ordenamiento jurídico, delimitaría el margen a la facultad presidencial de remover a los secretarios establecida en el artículo 89, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La facultad del presidente de remover a sus secretarios necesariamente ha de ser discrecional, para promover entre sus secretarios el ejercicio eficaz, racional y oportuno de la función ejecutiva; pero en el entendido de que la palabra “discrecional” no es sinónimo de arbitrario. El *Diccionario de la lengua española* atribuye como significado de la voz “discrecional” “que se hace libre y prudencialmente”, y a la palabra “arbitrario”, “sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón”.

¿Cómo reducir la aplicación arbitraria de la facultad de remoción del presidente? El derecho comparado provee algunos medios técnicos de los cuales tomamos ejemplo para proponer el estatuto del gobierno. En el estatuto de los miembros del gobierno que se requiere elaborar hace falta notablemente determinar los supuestos de hecho de la responsabilidad política en normas escritas. Su aplicación concreta corresponde a los miembros de los partidos políticos que integran el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, lo cual exige delinear los estándares de exigencia individual en cada partido en sus respectivos estatutos, así como un acuerdo entre todos los partidos, una convención constitucional, que puede ser escrita o no escrita, para hacer cumplir el estatuto como una obligación con la calidad de la democracia representativa,⁶⁴ y sobre este marco generar los precedentes directivos mediante aplicaciones concretas de la norma,⁶⁵ que por un lado promuevan la excelencia en la función pública y la ejemplaridad de las conductas individuales de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, y por otro reduzcan el margen de discrecionalidad —y más aún, de arbitrariedad— del presidente de la República para sostener a un secretario con sustento en la facultad de remoción conferida en el artículo 89, fracción II, de la Constitución.

En tanto no se configuren las reglas para garantizar el ejercicio responsable del Poder Ejecutivo a cargo de los secretarios del

⁶⁴ Sobre convenciones y costumbre constitucional en nuestra doctrina, véase Orozco Henríquez, Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones, 1993.

⁶⁵ Aunque la academia mexicana ha dirigido sus esfuerzos para dilucidar la función del precedente como regla de interpretación en la aplicación de las normas por los jueces, y cómo y cuáles han de ser tenidos como precedentes directivos jurisdiccionales, la rica argumentación de dichos estudios sirve igualmente para la aplicación de normas que la Constitución atribuye al presidente de la República, o a los órganos de gobierno y funcionamiento del Congreso de la Unión, o a los órganos constitucionales autónomos. Al respecto, véase el trabajo ilustrador de Gómora Juárez, Sandra, “La ejemplaridad y proyección del precedente”, *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, núm. 12, 2018, pp. 199-236.

presidente, la exigencia de responsabilidad a los secretarios —e, indirectamente, al presidente— se seguirá construyendo a voluntad del presidente en turno. Y si éstas no se construyen mediante un pacto político expreso de las fuerzas con representación en las cámaras y en la presidencia de la República, el progreso en este componente esencial de la democracia representativa se gestará a un ritmo que termine por erosionar la confianza de los ciudadanos en la representación política. Al momento de escribir estas páginas sólo se han materializado tres aplicaciones presidenciales de la facultad de remoción del artículo 89, fracción II, en más de veinte años, que pueden servir de precedentes directivos en el futuro, pero que son claramente insuficientes para cubrir todos los supuestos de hecho que antes hemos identificado para controlar la función de gobierno a cargo de los secretarios y los estándares de exigencia.

La primera aplicación que puede tenerse como precedente directivo para el cese de un alto cargo público se produjo en 2004, durante el periodo presidencial de Vicente Fox Quesada. El director de Petróleos Mexicanos fue obligado a renunciar al cargo por un acto de injustificable incongruencia política y violación a la ética republicana: el director de la empresa pública pagó con cargo a Pemex una cirugía estética practicada a su esposa. Con su actuación, el titular de la paraestatal violó el deber de congruencia entre el decir y el hacer y de ética republicana señalado como causa de responsabilidad política en el supuesto I.1, inciso f, de este libro. Como acertadamente señaló en su editorial *El Universal*, “si bien estas acciones deplorables no son un asunto reciente, es necesario recordar que una de las banderas de Acción Nacional, cuando era oposición, era precisamente la lucha a fondo contra la corrupción”.⁶⁶ Cabe hacer la aclaración de que, como se apuntó en el apartado I.2, los asuntos de la vida privada del titular de una secretaría o entidad paraestatal no son en principio supuestos generadores de responsabilidad política en

⁶⁶ Editorial del diario *El Universal*, 26 de septiembre de 2006.

México, salvo que por alguna circunstancia concreta deban ser también considerados de trascendencia pública. En el caso concreto, la normatividad entonces vigente de Pemex incluía como prestación de su personal este tipo de cirugías. Ejercer este recurso presupuestal por el director de la empresa no era ilegal, pero sí ilegítimo. Al valerse de este privilegio corporativo, en su origen contemplado sólo para el personal operativo que sufría accidentes de trabajo por quemaduras en los pozos petroleros, convirtió un asunto de la esfera privada en un asunto público sujeto al estándar de ética republicana.

La segunda aplicación que se debe tener como precedente directivo se gestó por la interpretación que hizo el presidente Enrique Peña Nieto de las circunstancias de un hecho agudamente cuestionado, que le llevaron a determinar el error político atribuible individual e indubitadamente al que era en ese momento su secretario de Hacienda y Crédito Público. Ello, por la invitación que hizo el jefe del Estado mexicano al candidato del Partido Republicano a la Presidencia de la República norteamericana, Donald Trump, por consejo e intermediación personal del secretario de Hacienda y Crédito Público. El error condujo a la separación del cargo del secretario. Fue una aplicación correcta del artículo 89, fracción II, de la Constitución. En el caso que nos ocupa, el secretario, al aconsejar al presidente, lo condujo a violar el principio de no intervención en los asuntos políticos de otra nación, establecido en el artículo 89, fracción X, de la Constitución, y pasó por alto la sensibilidad que ha desarrollado el pueblo de México con los vecinos del norte por la experiencia de la historia imperial de Estados Unidos. Con su actuación, el secretario de Hacienda y Crédito Público violó además la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al intervenir en asuntos de la competencia de la titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por todo ello, se situó en los supuestos de hecho indicados en el apartado I.2 en sus incisos a, d y e: a) falta de inteligencia u oportunidad de una acción específica de gobierno directamente ordenada o promovida por el secretario; d) violación grave a la

Constitución y a las leyes por el presidente de la República en actos de gobierno dentro del área de responsabilidad del secretario; e) violación grave a la Constitución y a las leyes por el secretario.

La tercera aplicación de la norma sobre la remoción de los secretarios del presidente que ha de tenerse como precedente directivo tuvo lugar recientemente durante el periodo constitucional del presidente Andrés Manuel López Obrador. La secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales solicitó detener el despegue de un vuelo comercial en el cual viajaría desde la Ciudad de México a la ciudad de Mexicali, para atender diversos eventos programados de trabajo. La reprobación por la ciudadanía de tal ejercicio de influencia violatorio del derecho a la igualdad de los mexicanos y de la legalidad de los contratos comerciales privados provocó la separación del cargo de la titular.⁶⁷ Con su proceder, la entonces secretaria de Medio Ambiente se situó en el supuesto de hecho indicado en el apartado I.1 en su inciso e: violación grave a la Constitución y a las leyes por el secretario, y a la capacidad de ejercer el cargo con empatía social, que, como ya se dijo, es una cualidad observable por el Congreso en tanto cámara de representación popular apartado I.1, inciso f.

La escasez de precedentes en un periodo de más de veinte años desde la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo en México es un indicador empírico de lo que antes hemos afirmado. Hay un vacío de desarrollo constitucional pendiente en materia de responsabilidad política del presidente por desempeño del gobierno. Sólo ha sido objeto de legislación de desarrollo constitucional el juicio político, que no aplica para valorar y sancionar de manera rutinaria el desempeño del gobierno, y la revocación de mandato del presidente por voto popular, instrumento que no resulta apto para supervisar y en su caso rectificar en tiempo real un área específica del gobierno que no funciona correctamente entre elección y elección.

⁶⁷ Redacción, “Renuncia secretaria de Semarnat por retrasar un vuelo comercial”, *Excelsior*, 25 de mayo de 2019.

El análisis de la obra jurídica del último presidente jurista en las postrimerías del siglo XX, en el momento político previo a la alternancia en el poder presidencial, puede reforzar el argumento aquí expuesto. En su libro *Constitución, Estado de derecho y democracia*,⁶⁸ Miguel de la Madrid Hurtado (PRI, 1982-1988) comenta los cambios constitucionales y legales que impulsó en materia de responsabilidades de los servidores públicos con el problema de la corrupción en mente, que había ventilado durante su campaña electoral por la Presidencia de la República. Y, al explicar en su libro lo relacionado con la responsabilidad política de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo ante el Congreso, De la Madrid sólo se refiere a la exigencia de la responsabilidad política por violación grave a la Constitución y a las leyes por actos de corrupción que se sancionan mediante juicio político. No alude en modo alguno al régimen de responsabilidad política de rutina ante el Congreso por el desempeño de la función de gobierno de los secretarios del presidente; De la Madrid ya había omitido el régimen interorgánico de responsabilidad política en su estudio monográfico *El ejercicio de las facultades presidenciales*.⁶⁹ En un jurista con su amplia ilustración, profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM, tal omisión no era producto del descuido, y menos aún del desconocimiento teórico de la responsabilidad política: se debía al entendimiento doctrinal de la separación de poderes en el siglo XX,⁷⁰ así como del conocimiento de la convención política no escrita —conscientemente compartida y recreada por el presidente De la Madrid— para procesar la evaluación de desempeño de los funcionarios públicos dentro del partido hegemónico (PRI), y de su gobierno, y no en el seno del Congreso.

⁶⁸ Madrid Hurtado, Miguel de la, *Constitución, Estado de derecho y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 165-167.

⁶⁹ Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, 2a. ed., México, Porrúa, 1999.

⁷⁰ Madrid Hurtado, Miguel de la, “Notas sobre el presidencialismo en la Constitución federal de 1917”, en su compilación *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1986, pp. 242 y 243.

En tiempos del PRI del siglo XX, la exigencia de responsabilidad política ministerial individual⁷¹ existía, pero se caracterizaba por ser libérrima, pues el presidente no tenía quién se la exigiera desde el Congreso, dominado hegemonícamente por su partido político. Pero fue creada dentro del partido en el gobierno por Plutarco Elías Calles para trasladar a su interior las desavenencias que pudieran tener los diputados y senadores del partido en el gobierno con el presidente de la República y sus secretarios, “que aquellos podían hacer valer con fundamento en potestades constitucionales”. Construyó una vía alternativa al Congreso. Ello le permitiría a Elías Calles y a sus sucesores, evitar los problemas de inestabilidad en el gobierno que habían experimentado como presidentes de la República Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada en el siglo XIX, y en la época revolucionaria Francisco I. Madero, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, en confrontación dentro del Congreso con sus propios correligionarios dentro de las cámaras.⁷² Antes de tomar posesión

⁷¹ Conversación del autor con Porfirio Muñoz Ledo, quien fuera alto funcionario de gobiernos del PRI en el siglo XX. Villahermosa, Tabasco, 9 de noviembre de 2013.

La explicación de Porfirio Muñoz Ledo coincide con lo que expresa Mauricio Merino. Apunta Merino que hacia la segunda mitad del siglo XX, para acceder al cargo y sostenerse los secretarios del presidente, debían combinar habilidades administrativas y compromiso con el programa del partido en el gobierno, así como lealtad personal al titular del Poder Ejecutivo. Eran evaluados por el presidente y por sus pares bajo esos criterios. Véase Merino, Mauricio, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 91, 1996; reproducido en *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa*, t. II, vol. XL, núm. 111, 2006, pp. 692-695.

⁷² Omar Guerrero observa una importante diferencia con los sistemas de gobierno parlamentarios que deliberadamente tomaron en cuenta los constructores del régimen posrevolucionario para crear el sistema de control intraorgánico. México “propone resolver sus problemas de control con base en su propia circunstancia. De aquí que el propio control de la administración pública opere en el seno organizativo del Poder Ejecutivo «en la unidad dentro de la unidad», como dicen quienes escribieron el documento, y no en el poder extraño que es el Poder Legislativo. No podía ser de otro modo en un país donde el centro del poder del Estado no es otro que el Ejecutivo, en un país donde la tradición

de su cargo como presidente de México, Plutarco Elías Calles estudió personalmente en gira por Europa la organización de los partidos políticos de las democracias parlamentarias, así como de la República norteamericana con forma presidencial de gobierno —esquema este último que expresamente le desaconsejó el embajador de Estados Unidos en México—. ⁷³ Elías Calles toma inspiración para su construcción institucional de partido del modelo europeo, que ya había desarrollado la disciplina de voto y la exigencia de responsabilidad política dentro de las filas del partido en el gobierno. La exigencia de responsabilidad política por mal desempeño de los secretarios del presidente se traslada sin cambio constitucional al partido en el gobierno y se concentra en su líder, el presidente de la República. El carácter hegemónico que adquirió el partido en el gobierno (PRI), ⁷⁴ así como el ejercicio de potestades extraordinarias por el presidente sin existir estado de excepción que progresivamente le fue concediendo el Congreso a lo largo del siglo XX, ⁷⁵ hizo languidecer por práctica política las potestades de control del Congreso. ⁷⁶

parlamentaria no existía cuando se estaba organizando el Estado nacido de la Revolución de 1910 y el Poder Legislativo se iba a convertir en organismo de colaboración del Ejecutivo y subordinado al mismo”. “El Departamento de Contraloría 1917-1933”, *Revista de Administración Pública*, núm. 57-58, 1984, reproducido en *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa*, t. II, vol. XL, núm. 111, 2006, pp. 586 y 587.

⁷³ Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1982, pp. 20-100.

⁷⁴ Madrid Hurtado, Miguel de la, “Reformas a la Constitución federal en materia de representación”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, núm. 50, 1963, pp. 347 y 348.

⁷⁵ Orozco Henríquez, Jesús, “El sistema presidencial mexicano en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, pp. 71-86.

⁷⁶ Juan Carlos Cervantes Gómez, funcionario del servicio profesional de la Cámara de Diputados, opinaba hace diez años lo siguiente: “Con respecto a la función de control que ejerce nuestro Congreso, ésta no puede ser considerada todavía la más relevante, ya que como se ha mencionado, la preponderante es la legislativa, debido entre otras causas, a que por varias décadas estas no se ejercieran adecuadamente, además de que estos fueron diseñados con

Consecuente con el marco teórico de separación de poderes y de la convención no escrita del partido hegemónico de México de su época (PRI), así como de su compromiso de campaña electoral de combatir la corrupción, Miguel de la Madrid, como presidente de México, refuerza formalmente el control intraorgánico de desempeño y legalidad de los secretarios al crear la Secretaría de la Contraloría,⁷⁷ hoy llamada de la Función Pública. De la Madrid parece adaptar en México la institución del *Inspector General* del sistema presidencial estadounidense. Sobre ello observa Diego Valadés:

Cuando la Secretaría de la Contraloría fue establecida en diciembre de 1982, su función no era solamente la de reparar una buena presentación ante los órganos de evaluación, sino de alguna manera suplirlos. Esto era comprensible en un momento en el que México se encontraba inmerso en una etapa de partido hegemónico, y en el que los controles no se podían confiar al Congreso, porque lo que el propio presidente de la República requería era de una entidad que supervisara la acción de sus propios colaboradores como una forma de certeza en cuanto a la idoneidad del desempeño que ellos tenían. Se requería de órganos de verificación del desempeño de la administración, así fuera solo para informar al presidente de la República. Las limitaciones del Congreso eran obvias: su composición no favorecía un control objetivo e imparcial, de manera que hasta el presidente se veía expuesto a ser engañado por una estructura de poder compleja y dominada por intereses contrapuestos.⁷⁸

alcances restringidos, por lo que no existe una regulación que los incentive”, *Derecho parlamentario*, México, CEDIP, 2012, p. 160.

⁷⁷ En el sistema presidencial estadounidense, los presidentes cuentan con un control intraorgánico similar al implantado en México por Miguel de la Madrid. Véase Light, Paul, *Monitoring Government. Inspector Generals and the Search for Accountability*, Washington, The Brookings Institution, 1993, pp. 23-57.

⁷⁸ Valadés, Diego, “Autonomía, fiscalización y control del poder”, en Ackerman, John y Astudillo, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 298.

En suma, los regímenes posrevolucionarios del siglo XX construyeron dos regímenes de exigencia de responsabilidad política sobre el desempeño de los altos cargos del Poder Ejecutivo, necesarios en una democracia representativa que, como en otros países, opera con partidos políticos en los que se exige disciplina y cohesión internas:⁷⁹ 1) la obligación de los secretarios de responder al interior del partido en el gobierno y asumir la responsabilidad política individual por el buen desempeño y la congruencia ideológica de la acción de gobierno encargada,⁸⁰ y 2) el control intraorgánico en la administración pública para que el jefe de gobierno pueda evaluar el desempeño de los secretarios y su apego a la legalidad, y en su caso rectificar mediante la medida adecuada —que va desde la amonestación privada hasta la remoción del secretario (artículo 89, fracción II, CPEUM)—. Sin embargo, como se puede observar en el derecho comparado, estos dos regímenes de control y exigencia de responsabilidad son necesarios, pero insuficientes, para inducir al presidente de la República a ejercer la facultad de remover a sus secretarios con lealtad a la Constitución y a los intereses generales antes que a los de su persona y partido político. En materia de reglas adoptadas de control interorgánico rutinario de desempeño, desde aquellos días y hasta finalizar la primera mitad del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador los avances no permiten caracterizar a la democracia representativa mexicana en un estadio de consolidación sino aun de subdesarrollo. Como hemos apuntado antes, el Congreso no ha sido capaz de reinvin-

⁷⁹ Zovatto, Daniel, “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada”, en la obra coordinada por el mismo autor *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 3 y ss.

⁸⁰ Jesús Orozco Henríquez y Carlos Vargas apuntan que la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946 establecía que en los estatutos de los partidos políticos se tendría que determinar necesariamente “...un sistema de sanciones para los supuestos en que sus miembros incurriesen en faltas a los principios morales o políticos del partido”. Véase “Los partidos políticos en México”, en la *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, cit., p. 581.

dicar su potestad de controlar al gobierno. El control del Congreso sobre el presidente permanece siendo fundamentalmente *ex post*, aunque ahora ciertamente con una Auditoría Superior de la Federación profesional y bastante más potente en competencias que en el siglo pasado. Lo que sí ha cambiado significativamente desde aquellos días es la correlación de fuerzas en el Congreso y el sistema de partidos —situación que ha permitido que desde 1997 se den las condiciones para que funcione el control interorgánico entre el Congreso y el presidente establecido en la Constitución.⁸¹ Ello se debe a los cambios en el sistema electoral, que permitieron el ingreso de minorías en el Congreso—. Mas este cambio en las reglas electorales que promovió por diseño constitucional la incorporación de minorías parlamentarias no ha sido secundado para empoderar al Congreso en general y a las minorías en particular a ejercer el control rutinario sobre el gobierno en el seno de las comisiones ordinarias, bien sea mediante legislación parlamentaria, y/o prácticas parlamentarias por convención, y/o litigio constitucional estratégico. La transición democrática de México se pactó únicamente sobre las reglas de acceso al poder —las instituciones y normas electorales—, y no se contemplaron las reglas de ejercicio del poder. Con la salvedad del empoderamiento de la Auditoría Superior de la Federación, los cambios sustantivos se han producido sobre todo en los controles intraorgánicos del Poder Ejecutivo.⁸²

Valiéndose de este vacío normativo, desde la alternancia en el Poder Ejecutivo del año 2000 se han presentado varios suce-

⁸¹ Carpizo, Jorge, “México: Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2010”, en *Evolución de la organización político-constitucional de México, 1975-2010*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones, 2012, pp. 12-14. También, Casar, María Amparo, “Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública”, en Ellis, Andrew; Orozco Henríquez, Jesús y Zovatto, Daniel (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 401-417.

⁸² Carrillo Castro, Alejandro, *Gobierno*, México, Senado de la República-INEHRM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 193-292.

sos en la vida pública de México de justificado escándalo público, que hubieran requerido de manera inmediata y nítida la asunción de responsabilidad política. Ello, con la dimisión del secretario del ramo o director de entidad paraestatal, o bien por remoción por orden del presidente en turno. Pero no ha sido así. En estos casos ha habido evasión de responsabilidad política del presidente y del secretario del ramo o director de órgano paraestatal. La ausencia de responsabilidad política por mal desempeño —la impunidad de los altos funcionarios públicos del presidente— redundan en perjuicio de los intereses generales de los gobernados. A continuación se presentan algunas de las decisiones más claras de evasión de responsabilidad política del presidente en turno y de sus respectivos secretarios de despacho o directores de órganos paraestatales desde el año 2000, a la luz del marco teórico y conceptual sobre responsabilidad política que se ha elaborado en este libro.

En el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada (PAN, 2000-2006) se hizo de conocimiento público por investigaciones periodísticas, negocios de la familia del presidente, supuestamente obtenidos ilegalmente al amparo del poder público. Éstos no fueron observados por el secretario de la Función Pública en turno, quien incluso pasó por alto una petición expresa de la Comisión de Investigación de la Cámara de Diputados creada para este propósito específico. Por tanto, el supuesto de hecho que hubiera sido aplicable para la exigencia de responsabilidad política del citado secretario de la Función Pública es el que hemos identificado en el apartado I.1 inciso b: Omisión de actuar imputable directamente en el secretario de manera indubitable.⁸³

⁸³ Mora Donatto, Cecilia, *Treinta años de investigaciones parlamentarias en México (1977-2007). ¿Qué investigaron los diputados federales?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 173-343. También Rosales Salinas, Elena y Martínez Sánchez, Maribel, “Revisión de la legalidad de los contratos de obra pública otorgados a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V.”, documento de trabajo RE-01-06 del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, abril de 2006. Para una relación pública oficial pormenorizada del caso, véase “Informe de la Comisión de Investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública otorgados por

En el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa (PAN, 2006-2012) tuvo lugar el caso del incendio de la Guardería ABC del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que prestaba el servicio en un inmueble inapropiado que no cumplía las exigencias legales mínimas de protección civil. Por esta razón, murieron quemados 49 niños, y otros más sufrieron daños físicos y psicológicos, con los que vivirán por el resto de sus vidas. Por su dimensión, el hecho merecía la dimisión inmediata del director del organismo o su remoción por el presidente. Los supuestos de hecho aplicables en su día para la exigencia de responsabilidad política al director del IMSS son los que hemos identificado en el apartado II, inciso c Incumplimiento grave de la Constitución y las leyes, y apartado II, inciso d. Fallo institucional del IMSS por yerros graves de ejecución.⁸⁴ Las normas de protección civil no se cumplieron por acciones y omisiones de funcionarios del IMSS, y ello provocó el mal desempeño de la institución pública que generó la tragedia.

En el periodo constitucional del presidente Felipe Calderón Hinojosa se suscitó el caso Florence Cassez, que se gestó en las postrimerías del periodo presidencial anterior. Durante el último año de gobierno del presidente Vicente Fox (PAN, 2000-2006), como política de comunicación social para promover la imagen institucional de la Agencia Federal de Investigación,⁸⁵ su director ordenó recrear una escenografía policiaca para consumo ciuda-

organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas S. A. de C. V. y cualesquiera otras que tuvieran relación con la misma”, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, núm. 1940-I, del 3 de febrero de 2006.

⁸⁴ Gutiérrez Ruelas, Ulises, “Incendio provoca la muerte de al menos 31 niños en Hermosillo”, *La Jornada*, 6 de junio de 2009. También Calderón, Verónica, “El A, B, C, de las injusticias. La fiscalía desoye la petición de los padres afectados y no cita a los políticos implicados en el incendio que mató a 49 niños en 2009”, *El País*, 13 de agosto de 2015; Zaldívar, Arturo, “Guardería ABC: No debieron morir”, *Milenio Diario*, 30/05/2017. Para una relación pública oficial pormenorizada del caso, véase CNDH, Recomendación 49/2009.

⁸⁵ Desde su creación, el nombre de la policía federal en México, y sus subdivisiones, ha cambiado frecuentemente.

dano en TV, en fecha posterior al día en que efectivamente se detuvo a una banda de presuntos secuestradores —montaje cuya falsificación se hizo de conocimiento público unos meses después, derivado de una sólida investigación periodística—. El director de la Agencia Federal de Investigación con el presidente Vicente Fox, nombrado inmediatamente después secretario de Seguridad Pública con el presidente Calderón Hinojosa, reconoció la falsedad de las escenas del operativo policiaco de captura que en vivo habían recibido en sus hogares millones de mexicanos. En el citado montaje televisivo no se usaron actores, sino a los propios imputados —se fingió un operativo en vivo que llevó a la aprehensión de quienes se presentaron como peligrosos delincuentes, a cargo de una policía profesional y eficaz—. Ello contaminó las garantías procesales penales de la imputada de nacionalidad francesa, Florence Cassez, que pertenecía a la supuesta banda de secuestradores. La grave irregularidad en la actuación de la fuerza de seguridad pública sirvió a Cassez de argumento para solicitar su libertad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; también, para que el presidente de Francia Nicolás Sarkozy ejerciera presión sobre el gobierno mexicano para su liberación. En su sentencia, por decisión dividida de los ministros, la Suprema Corte de Justicia de la Nación liberó a Cassez. Y si bien la decisión fue dividida, ninguno de los jueces constitucionales puso en duda la falsedad del montaje; el desacuerdo de los jueces se produjo al valorar qué tanto había contaminado al proceso dicha falsificación ordenada por el director de la policía federal. Por tanto, en este caso, el supuesto de hecho aplicable en su día para la exigencia de responsabilidad política al secretario de Seguridad Pública es el que hemos identificado en el apartado I.1, inciso d: violación grave a la Constitución y a las leyes por el secretario.⁸⁶ Una vez que el presidente Felipe Calderón Hinojosa

⁸⁶ “El turbio caso de Florence Cassez”, *Proceso*, núm. 1692, abril de 2009. Para una relación pública oficial pormenorizada del caso, véase SCJN, Amparo Directo en Revisión 517/2011.

conoció fehacientemente por determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que el citado personaje había violado gravemente la Constitución y la confianza pública como director de la Agencia Federal de Investigación del gobierno federal anterior, era su obligación constitucional destituirlo del cargo, en cumplimiento a su promesa de hacer guardar la Constitución (artículo 87), conjuntamente con su poder constitucional de remover a los secretarios de despacho (artículo 89, fracción II).⁸⁷ La violación a la Constitución y a las leyes de un secretario que amerita su destitución puede ser efectuada durante su periodo como tal; o, lógicamente, puede ser perpetrada con fecha anterior a ser nombrado secretario —bien como funcionario público o como agente privado—, pero determinada por un tribunal competente nacional o supranacional varios años después al haberse resuelto en definitiva las diferentes etapas procesales, bien sea en materia constitucional, penal, civil, fiscal, administrativa, electoral, o convencional.

En el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (PRI, 2012-2018) tuvo lugar el caso Ayotzinapa, en el que un grupo criminal, en contubernio con policías locales, secuestraron y desaparecieron a 43 estudiantes de una escuela para formación de profesores, y asesinaron a otros seis estudiantes más. A pesar de la notoriedad de la acción criminal, no se actuó con celeridad desde la Procuraduría General de la República, que entonces era una dependencia del Poder Ejecutivo. Se aplicó mal el criterio de oportunidad. La intervención se produjo pasados varios días después del hecho, periodo en el cual se pudo haber manipulado la escena del crimen y las pruebas. Con ello, se materializó el supuesto de

⁸⁷ Ante la evasión de responsabilidad política del secretario por violación grave a la Constitución y a las leyes, las cámaras del Congreso de la Unión pudieron haber promovido juicio político contra el secretario de Seguridad. Éste es, como he dicho en el primer apartado del presente trabajo, un régimen jurídico distinto al de exigencia de responsabilidad política por desempeño gubernamental, pero que tiene como supuesto de hecho común la fractura del orden constitucional y legal.

hecho señalado en el apartado I.1 inciso a, para exigir responsabilidad política en su día al titular de la Procuraduría General de la República: Falta de inteligencia u oportunidad de una acción específica de gobierno directamente ordenada o promovida por el secretario.⁸⁸

Durante el mismo periodo constitucional del señor Peña Nieto tuvo lugar el suceso que tempranamente fue identificado por los medios de comunicación y en la arena política como “el caso socavón”. Se trató de un hoyo de varios metros que se formó en el paso exprés de la carretera de Ciudad de México a Cuernavaca, construida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. A pocos días de su inauguración, por la mala calidad de la obra pública y errores de cálculo, murieron lentamente por asfixia dos personas, cuyo vehículo se hundió en el socavón. El suceso materializó el supuesto de hecho de responsabilidad política identificado en el apartado II, inciso d, como fallo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por yerros institucionales graves de ejecución.⁸⁹ El secretario debió haber dimitido en el acto, o ser cesado por el presidente; pero se le mantuvo en el cargo.

Un tercer suceso acontecido en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto fue el “caso de la estafa maestra” que destapó la sólida investigación periodística de *Animal Político* en conjunto con la fundación de la sociedad civil Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. Con fundamento legal en las excepciones a las licitaciones públicas contempladas por la ley de la materia, funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social asignaron contratos de servicios a empresas inexistentes a través de instituciones públicas de educación superior. Mediante este mecanismo, que

⁸⁸ *Proceso* núm. 1989, “La verdadera noche de Iguala”, y *Proceso* núm. 1990, “La noche de Iguala. El encubrimiento”, diciembre de 2014. Para una relación pública oficial pormenorizada del caso, véase CNDH, “Estado de la investigación del caso Iguala”, 23 de julio de 2015.

⁸⁹ “Ruiz Esparza. El Intocable”, *Proceso*, núm. 2125, julio de 2017. Para una relación pública oficial pormenorizada del caso, véase CNDH, Recomendación 34/2018.

constituye un fraude a la ley, sistemáticamente se estafó dinero público asignado en el presupuesto de egresos para combatir la pobreza extrema. La secretaria del ramo, que tenía la obligación legal y política de velar por la aplicación honesta de los recursos públicos de la dependencia a su cargo, no lo hizo con la diligencia debida con respecto a sus subalternos.⁹⁰ Por tanto, se materializó el supuesto de hecho indicado en el apartado I.1, inciso b: omisión de actuar imputable directamente en el secretario de manera indubitable.⁹¹ En el caso que nos ocupa, la secretaria debió ser removida por el presidente Enrique Peña Nieto por omisión negligente de sus deberes de supervisión y contraloría en el momento en que se descubre y constata oficialmente el desvío de recursos por la Secretaría de la Función Pública o la Auditoría Superior de la Federación, no por su presunta implicación en un delito de naturaleza penal. Para destituir la del cargo como medida de responsabilidad política no era necesario probar que ella misma fuera parte de la trama corrupta; sólo bastaba constatar que había habido negligencia *in vigilando* de la titular del

⁹⁰ Adviértase que la responsabilidad política por mal desempeño del cargo público se ha de hacer efectiva en el acto. En el caso que nos ocupa, la secretaria debió ser removida por el presidente Enrique Peña Nieto por omisión negligente de sus deberes de supervisión y contraloría en el momento en que se descubre y constata oficialmente el desvío de recursos por la Secretaría de la Función Pública o la Auditoría Superior de la Federación. Para ello, no era necesario probar, o siquiera tener indicios, de que ella misma fuera parte de la trama corrupta: bastaba constatar que había habido negligencia *in vigilando* de la titular del ramo sobre sus subordinados. Cabe señalar, desde luego, que la exigencia de responsabilidad política a un secretario contrasta sustancialmente con la exigencia de responsabilidad penal, donde sí se exige probar la implicación directa del secretario en el delito para ser condenado. Y es pertinente subrayar que un mismo hecho puede ser causa de responsabilidad política y, por consiguiente, resolverse el cese del cargo, y no tener consecuencias penales necesariamente.

⁹¹ Castillo, Miriam; Roldán, Nayeli; Ureste, Ulises y Moreno, Daniel, “La Estafa Maestra. Graduados en desaparecer dinero público”, *Animal Político-Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad*, 5 de septiembre de 2017. También “Corrupción en Sedesol y Sedatu. Pacto de impunidad”, *Proceso*, núm. 2156, febrero de 2018.

ramo sobre sus subordinados que desviaron recursos públicos, y responsabilidad política *in eligendo*, pues fue ella quien les designó y otorgó su confianza. La responsabilidad política y su procedimiento de exigencia es autónomo de la responsabilidad penal. Un mismo hecho puede suscitar exigencia de responsabilidad política al secretario(a) del presidente ante el Congreso, y por separado, exigencia de responsabilidad penal ante los tribunales de justicia sobre el o los responsables del hecho; puede suceder que el hecho desencadenante sólo llegue a producir responsabilidad política del secretario sin que necesariamente haya responsabilidad penal individualizable sobre la persona titular de la unidad administrativa.⁹² Este comentario es igualmente aplicable para lo que antes se dijo sobre el caso ABC y el caso socavón. Al respecto, recuérdese que ya se había sostenido en esta obra que los actos ilícitos perpetrados por funcionarios de una secretaría que son constitutivos de delitos, esto es, la comisión de delitos que no son actos propios del secretario, sino de funcionarios de la secretaría, son imputables a estos últimos. En estos casos el secretario sólo es responsable *político* de los actos ilícitos de los funcionarios, porque es deber del secretario vigilar a sus subordinados, y antes de eso tiene el deber de elegir y designar funcionarios profesional y éticamente solventes. Si los funcionarios de la secretaría violan leyes y cometen delitos, el secretario incurre en responsabilidad política por faltas *in eligendo*, y responsabilidad política por faltas *in vigilando*; pero no es acreedor a la responsabilidad penal.⁹³ Lo mismo ha de decirse en cuanto a la exigencia de responsabilidad administrativa de los funcionarios de la secretaría por faltas ad-

⁹² Martínez Báez, Antonio, “La responsabilidad de los servidores públicos como concepto fundamental del Estado”, *Revista Mexicana de Justicia*, vol. V, núm. 3, julio-septiembre, 1987, pp. 36 y ss. También, García Ramírez, Sergio y Erika Uribe Vargas, *Derechos de los servidores públicos*, 4a. ed., México, INERHM-INAP- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 166-187.

⁹³ García Arán, Mercedes, “Responsabilidad penal y responsabilidad política: elementos para la diferenciación y la confluencia”, *Revista Penal*, núm. 11-12, septiembre de 2016-agosto de 2017, pp. 79-97.

ministrativas graves con fundamento en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Para último, nos referimos a un suceso ocurrido en el periodo del presidente de la República Andrés Manuel López Obrador (Morena, 2018-2024). Aconteció cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tras un proceso judicial que duró cinco años, determinó que la presidenta municipal de Texcoco, Estado de México (2012-2015), tomó ilegalmente recursos económicos de la nómina de funcionarios municipales para dirigirlos a gastos de su partido político. La sentencia recayó en el año 2022,⁹⁴ cuando la funcionaria había concluido su encargo público de presidenta municipal, y se desempeñaba como secretaria de Educación Pública del Poder Ejecutivo federal. El supuesto de hecho de este caso es el que se describe en el apartado I.1 inciso d, consistente en la violación grave a la Constitución y a las leyes por el secretario. La titular de la Secretaría no fue removida del cargo por el presidente de la República a pesar de que la ley electoral violentada no es de las leyes encomendadas para su implementación al Poder Ejecutivo, sino al Poder Judicial, y por tanto fuera del marco de apreciación discrecional de la facultad de remoción del presidente establecido en el artículo 89, fracción II, de la Constitución.

Como conclusión de los sucesos aquí relatados, advertimos que la evasión de responsabilidad política en un caso concreto desgasta en el corto plazo al gobierno (legitimidad), así como a los miembros de su partido político en el Congreso que activa o pasivamente apoyan al secretario. Produce irritación social. Formalmente, la respuesta de la democracia representativa por el agravio infligido a la delegación de poder público de los gobernados en los gobernantes es sacar mediante el voto al partido en el gobierno en la siguiente elección. Es decir, existe un mecanismo de censura diferida sobre el partido político del presidente. Sin

⁹⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, SUP-RAP-403/2021.

embargo, en la dimensión sociológica suceden consecuencias negativas sumamente graves de mayor alcance, que afectan la eficacia normativa de la Constitución. La fractura de la palabra otorgada por el presidente de cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan agrede la conciencia jurídica de los gobernados, y causa una lesión a la confianza pública. Los gobernados, al ver que la fractura de la ley proviene del primer obligado a respetarla, reproducen la misma conducta en su vida social, degradando el respeto a las leyes. La falta de ejemplaridad del jefe del Estado en la aplicación de la ley de la República —la Constitución— produce el fenómeno del desapego al Estado de derecho y al régimen democrático representativo: la anomia. Y la acumulación de varios casos en el tiempo de yerros de gobierno no rectificadas o de conductas individuales reprobables —sin renuncia o cese del secretario— puede llegar a producir el grado máximo de la anomia como enfermedad social: la ingobernabilidad.

¿Qué se puede hacer en México para mejorar la garantía del recto uso del presidente de la potestad constitucional que se confiere de (nombrar y) remover a sus secretarios? ¿Qué puede hacerse en México para mejorar la garantía del recto uso del presidente no sólo de esta potestad, sino de todos los amplios poderes que se le confieren? Diego Valadés sugiere que una adecuada estructura constitucional tendería a un ejercicio responsable del poder confiado al presidente. Concretamente, el investigador emérito de la UNAM propone *a)* incorporar a la Constitución la institución del gabinete y el régimen jurídico de responsabilidad política (colectiva e) individual de sus miembros —punto este último del cual nos ocupamos en este libro, y *b)* reducir el periodo del presidente de seis a cuatro años. Coincidimos con ambas propuestas.⁹⁵

⁹⁵ Véase infrascrito comentario a pie de página 93.

CAPÍTULO CUARTO

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL SECRETARIO DE LA DEFENSA NACIONAL. EXCEPCIÓN DE DERECHO CONSUECUDINARIO

Desde la conclusión del periodo armado de la Revolución mexicana, el secretario de la Defensa Nacional en México tiene, hasta la fecha, un trato distinto en su relación con las cámaras del Congreso de la Unión que el del resto de sus pares de gabinete al rendir cuentas de su desempeño personal y de su secretaría. Tal excepción tiene una explicación histórica. Como han indicado Héctor Fix-Zamudio⁹⁶ y Jesús Orozco Henríquez,⁹⁷ al concluir la Revolución mexicana e iniciar su vigencia la Constitución de 1917, el presidente de México empezó a ejercer potestades extraordinarias propias del artículo 29 constitucional, sin haber ya un estado de excepción formalmente declarado por el Congreso de la Unión. Y tal práctica fue seguida por sus sucesores inmediatos. Explican los profesores de la UNAM que el Congreso cedió ante los presidentes de México del periodo de la posrevolución —militares en activo hasta 1946— parte de las potestades legislativas, financieras y de control al gobierno que por disposición de la Constitución de 1917 le correspondían a las cámaras.

Desde entonces, con respecto a la gestión administrativa de las fuerzas armadas, se forjó una norma de derecho consuetudi-

⁹⁶ Fix-Zamudio, Héctor, “Los estados de excepción”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 111, septiembre-diciembre de 2004, pp. 835-852.

⁹⁷ Orozco Henríquez, Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, p. 49.

nario, vigente hasta la fecha, que estableció un control intraorgánico sobre el ejército ante el titular del Poder Ejecutivo,⁹⁸ con un débil control interorgánico parlamentario *ex post*.⁹⁹ Con sustento en la indicada norma de derecho consuetudinario que rige las relaciones civiles-militares en México, actualmente el secretario de la Defensa Nacional acude a las cámaras a rendir cuentas sobre asuntos concernientes con la defensa nacional sólo una vez al año, después que el presidente de la República ha entregado al Congreso su informe anual de gobierno de conformidad con lo señalado en los artículos 69 y 93, primer párrafo, de la Constitución. Entremedias, al secretario de la Defensa rara vez se le convoca desde el Congreso cuando —como señala el artículo 93 en su segundo párrafo— se estudia un asunto de la incumbencia de su secretaría. El arreglo posrevolucionario señalado se forjó para los asuntos concernientes con la materia defensa nacional solamente, y al transcurrir el siglo se añadió la materia seguridad nacional.

Pero cabe decir que en dicho arreglo quedaron igualmente comprendidas las tareas de seguridad pública. Éstas ya las desempeñaba el ejército mexicano desde el siglo XX, como correctamente apunta el especialista en asuntos de defensa y seguridad nacionales de la UNAM, Javier Oliva. Ello, para suplir *subsidiariamente* la incapacidad institucional de las policías estatales y municipales, que no podían cubrir extensas áreas rurales del territorio

⁹⁸ Guerrero, Omar, “El Departamento de Contraloría 1917-1933”, *cit.*, pp. 586-606.

⁹⁹ Samuel Huntington opina sobre el sistema de gobierno de México y la institucionalidad del ejército mexicano, en el siglo XX, de la siguiente manera: “Solamente aquellos países que han heredado unas instituciones políticas fuertes (partidos y burocracias civiles) de la era colonial, como la India, p. ej., o que han sido capaces de crear instituciones políticas efectivamente modernas mediante la Revolución, como México, o la reforma, como Uruguay, han logrado minimizar el papel del estamento militar en política y mantener unas instituciones militares profesionales no políticas”. “Relaciones civiles militares”, en Sills, David (dir.), *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, vol. 9, Madrid, Aguilar, 1979, p. 184.

nacional, y porque aún no existía una policía federal. De esa misma forma, el ejército empezó a incidir en la materia “protección civil”, para dar atención a los desastres naturales. En el siglo XX no se contaba con instituciones civiles capaces de salvar vidas humanas e imponer el orden público en situaciones de desastres naturales de gran magnitud, como quedó de manifiesto con el terremoto de la Ciudad de México del 19 de septiembre de 1985.¹⁰⁰ El ejército desempeñaba dichas tareas subsidiariamente sin sustento en una mandato constitucional que le atribuyera competencia en materia de “seguridad pública”, o en la materia “protección civil”. El trabajo recayó en las fuerzas armadas distribuidas en las distintas “zonas militares” en que el ejército divide al país para efecto del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales. México no tenía policía federal sino hasta que ésta se organizó bajo el periodo de gobierno del último presidente del siglo XX. Es de señalar que la legitimidad y legalidad de la incursión del ejército en tales actividades no fue cuestionada desde la sociedad civil, la academia o el Congreso.

Empero, la gestión del ejército en seguridad pública hizo crisis en su dimensión jurídica en las primeras décadas del siglo XXI, porque se le empezó a utilizar abierta y sistemáticamente para combatir al narcotráfico. Se recurrió al ejército porque la dimensión que adquirió el narcotráfico en poder financiero y capacidad de fuego hacia los primeros lustros del siglo XXI hizo que un asunto de seguridad pública dejara de serlo para convertirse en tema de seguridad nacional —éste sí de la competencia constitucional del ejército—. Los sucesivos presidentes no fueron capaces de impulsar la organización, por consenso con los partidos de oposición en el Congreso y las fuerzas políticas de los estados, de una policía federal civil con capacidad institucional para enfrentar al crimen organizado. En lugar de

¹⁰⁰ Oliva, Javier, “El ejército mexicano y la Secretaría de la Defensa Nacional (2000-2013)”, en Garcíadiego, Javier (coord.), *El ejército mexicano. Cien años de historia*, México, Colmex, 2014, pp. 351-410.

buscar un consenso para transitar un asunto que atañe al Estado mexicano mismo, el horizonte electoral de seis años¹⁰¹ impulsó a los mandatarios a tomar la decisión de recurrir al ejército para descargar ante la ciudadanía su responsabilidad política por el

¹⁰¹ Comparto la propuesta de Diego Valadés, de reducir el periodo presidencial de seis a cuatro años, según lo establecido originalmente en la Constitución de 1917. Aunque hay más, expongo en esta nota a pie de página sólo dos razones de teoría y ciencia políticas: la primera de ellas, consecuente con el objeto de este libro sobre el régimen de responsabilidad política del sistema presidencial, es que desde la Grecia de la antigüedad hace veintiséis siglos, se ha sostenido que los periodos de gobierno cortos dan la oportunidad a los ciudadanos para que exijan con sus votos responsabilidad política por los actos de gobierno. Y precisamente el objeto de la reforma constitucional que amplió el periodo de cuatro a seis años llevaba ese propósito, el de reducir la ventana de oportunidad para la participación popular como instrumento de exigencia de responsabilidad política. La segunda razón para reducir el periodo del presidente de seis a cuatro años, es que los planes de gobierno deben ser de un partido político, tal como lo dice la Constitución en el artículo 41, no de la persona concreta titular del Poder Ejecutivo. Un individuo que mira su horizonte político por seis años y que transcurridos dos años de su periodo sabe que no podrá solucionar el problema de seguridad ciudadana en su periodo, recurre —como hemos comentado— al uso del ejército para fagocitar el prestigio popular de las fuerzas armadas a su causa política personal. Un partido político, por contraste al presidente de la República, en tanto que es una institución de representación política, no fija sus objetivos y metas de progreso político, económico y social de la República por periodos en su declaración de principios y programa de acción. Sin embargo, en las decisiones sobre seguridad ciudadana, hasta ahora ha predominado la persona con su horizonte de seis años, y no el partido político intemporal. El problema en el caso particular de seguridad ciudadana, como ya apuntan con claridad los datos duros, no se resolverá con el uso de las fuerzas armadas como actor principal en esta materia. Por el contrario, el poder corruptor del crimen organizado sí puede contaminar en el mediano y largo plazos al ejército mexicano, desviándolo de los valores y principios establecidos en la Constitución, que hasta la fecha lo han guiado. La evasión de responsabilidad de cada presidente del siglo XXI en su periodo de seis años se viene haciendo con cargo al prestigio del ejército. Ahora bien, la otra vía que puede pasarle por la mente a un presidente que no puede resolver en seis años el problema de seguridad ciudadana —y todos los demás de inercias históricas— es perpetuarse en el poder y violar el principio de no reelección del presidente de la República establecido por experiencia durante el momento constitucional de la Revolución. Este desenlace en ningún caso debe suceder; el periodo predeterminado de tiempo es el control del poder presidencial más eficaz del constitucionalismo mexicano.

deterioro progresivo de la seguridad ciudadana. Recurrieron al recurso retórico de culpar de su bajo desempeño en esta materia concreta al federalismo, y concretamente a las policías estatales y municipales —fenómeno de evasión de responsabilidad política conocido en los estudios de *accountability* como de responsabilidad política difusa por la intervención de “muchas manos” (*many hands*¹⁰²)—. Y de esta forma el ejército ha sido introducido a la materia de seguridad ciudadana, de carácter eminentemente civil en los regímenes democráticos del mundo, ya no como institución subsidiaria, como venía sucediendo en México, sino principal.

Ahora bien, en este orden de ideas, cabe identificar el problema sobrevenido al arreglo posrevolucionario sobre el régimen jurídico de la responsabilidad política del secretario de la Defensa Nacional —y del secretario de Marina—, que por inercia se ha extendido hasta nuestros días: las fuerzas armadas mexicanas en el siglo XXI han extendido sus competencias a materias que venían siendo desempeñadas por miembros civiles del gabinete presidencial de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 de la Constitución. Los militares han asumido formalmente por mandato de ley, competencias en materia de seguridad pública (Guardia Nacional); de construcción de obras de infraestructura nacionales no vinculadas a necesidades de defensa y seguridad nacionales, y por la vía de la Secretaría de Marina en la gestión y/o control de puertos y aduanas marítimos de actividades comerciales y transporte marítimos. Cabe hacer la aclaración de que las fuerzas armadas no han exigido dichas tareas al presidente de la República en turno y a las fuerzas políticas del país representadas en el Congreso, como parte de algún hipotético acuerdo político secreto en el contexto de la transición democrática de México, como suce-

¹⁰² Thompson, Dennis, “Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands”, *American Political Science Review*, vol. 74, núm. 4, 1980, pp. 905-916.

dió con las juntas militares del cono sur. El ejército mexicano ha mostrado alta institucionalidad durante el proceso de transición democrática. Las tareas indicadas, ajenas a la materia de defensa y seguridad nacionales, les han sido asignadas por las fuerzas políticas mediante reformas constitucionales y a las leyes, para que el ejército se encargue de encomiendas en las que no han tenido éxito los secretarios civiles de distintas dependencias, y especialmente los titulares sucesivos de la secretaría federal encargada de la seguridad pública.

En línea con los argumentos expresados en este libro, opinamos que el fracaso de dichos funcionarios públicos civiles se debe a que en el proceso de nombramiento del cargo de secretario de Seguridad Ciudadana y, en general, del nombramiento de la casi totalidad de los miembros del gabinete, no participan las cámaras del Congreso de la Unión, y porque una vez nombrados, las cámaras no los controlan rutinariamente y en tiempo real mediante sus comisiones competentes para exigirles cuentas por su pobre desempeño.

El punto a destacar del proceso de militarización de tareas públicas en el presente siglo XXI, es que las reformas constitucionales y las piezas legislativas a través de las cuales se le han atribuido nuevas encomiendas no se han ocupado debidamente de la forma en que se habría de construir el control parlamentario rutinario y en tiempo real sobre las materias asignadas a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina. Ello, con fundamento en el artículo 73, fracción XXXI, de la Constitución (potestades implícitas). En este sentido, consideramos que la omisión de supervisión rutinaria de las cámaras del Congreso de la Unión sobre la gestión de las materias transferidas a los militares constituirá un déficit del sistema democrático representativo establecido en los artículos 39 y 40 de la Constitución, si no se modifica el trato de derecho consuetudinario que hasta ahora se le ha otorgado tanto al secretario de la Defensa Nacional como al secretario de Marina, en asuntos sensibles estrictamente de defensa y seguridad nacionales.

Cabe señalar que desde el primer ejercicio constitucional mexicano en Apatzingán, en el lejano año de 1814, el control civil de las fuerzas armadas en el marco de un sistema democrático representativo ha ocupado las mentes de los diputados constituyentes de México, e igualmente en los sucesivos procesos constituyentes de 1824, 1857 y 1917. Existe un esquema de defensa extraordinaria del orden constitucional de la República federal que prevé el mal uso de las fuerzas armadas contra los principios políticos en los que se erige la República señalados en los artículos 39 y 40 de la ley fundamental. Éste ha operado eficazmente bajo la presidencia de Benito Juárez contra el golpe de Estado promovido por la clase política nacional conservadora para desconocer la autoridad de la Constitución de 1857, y contra la intervención imperialista francesa, y posteriormente ha servido con igual eficacia al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, ciudadano Venustiano Carranza. Don Francisco I. Madero, y posteriormente Venustiano Carranza, intentaron reconducir las fuerzas armadas a su ámbito de competencias constitucionales bajo mando civil.¹⁰³ Y sería objetivo de los regímenes posrevolucionarios del siglo XX desmilitarizar el sistema de gobierno para asegurar la neutralidad política de las fuerzas armadas y su profesionalización. Los avances fueron ciertamente notables.¹⁰⁴

¹⁰³ Barceló Rojas, Daniel, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, Lección 2, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 35-50.

¹⁰⁴ Apunta Raúl Benítez: “Desde 1934 ha habido presidentes constitucionales sin interrupción y desde 1946 éstos han sido civiles. Esto último fue posible por diversas razones, entre ellas: la lealtad de las fuerzas armadas al jefe del Ejecutivo y a las instituciones políticas de la Revolución, a la estabilidad del sistema político (aún bajo el contexto del autoritarismo priista), a instituciones castrenses con un elevado nivel de profesionalismo, a la apoliticidad de sus mandos, consolidada en los años noventa del siglo XX, y a la exitosa transición a la democracia, aun en camino pero sin amenazas provenientes de la parte castrense del Estado”. Benítez Manaut, Raúl, “México: avances y límites de las relaciones civiles-militares ante la democratización. Los retos de 2013”, en Garcíadiego, Javier (coord.), *El ejército mexicano. Cien años de historia*, México, Colmex, 2014, pp. 413 y 414.

Pero como ya hemos dicho desde el primer apartado de este libro, como parte del proceso de democratización de México todavía se ha de actualizar el marco jurídico del control parlamentario rutinario sobre la gestión de los secretarios del presidente, incluidos el secretario de la Defensa Nacional y el secretario de Marina. Ello aun cuando por su naturaleza las sesiones y procedimientos de control rutinario en tiempos de paz deban ajustarse al tratarse determinados temas sensibles de defensa y seguridad nacionales o internacionales.

Hemos dicho antes que el régimen jurídico para la rendición de cuentas de los secretarios del presidente ante el Congreso debe ser construido en normas escritas, pero también mediante convenciones políticas no escritas construidas con el Congreso y el presidente de la República. Así lo hemos sostenido en este libro desde el primer capítulo. Ahora bien, para fraguar las normas escritas y no escritas concernientes con las fuerzas armadas, consideramos que debe intervenir un militar con experiencia, pero no necesariamente un militar en activo. El derecho comparado puede alumbrar la forma de proceder. Así, por ejemplo, se puede observar que los secretarios de la defensa de Estados Unidos suelen ser militares en retiro con amplia experiencia y reconocimiento profesional. Ésa es una vía de evolución posible para México, para lo cual ha de modificarse el artículo 16 de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, que a la letra dice: “El Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea lo ejercerá el Secretario de la Defensa Nacional, el cual será un General de División del Ejército, hijo de padres mexicanos; y que, con objeto de establecer distinción respecto del resto de militares del mismo grado, se le denominará solamente General”.

Desde la perspectiva del régimen jurídico de la responsabilidad política, teóricamente es aconsejable que el secretario de la Defensa Nacional de México llegue a ser en el futuro un militar en retiro, en condición jurídica de civil, para que las relaciones de control parlamentario sobre el desempeño de la Secretaría de la Defensa Nacional sean rutinarias; también, para que opere el

control intraorgánico del poder presidencial establecido en el artículo 92 de la Constitución, del que ya hemos tratado en capítulos anteriores: el refrendo. Como ya ha sido mencionado en el presente estudio, una de las diversas funciones del refrendo es servir como instrumento de control intraorgánico del poder en el sistema presidencial mexicano. Así lo interpreta Gabino Fraga, entre otros. En su importante estudio sobre el refrendo, Francisco Ruiz Massieu también comenta los alcances de dicha institución sobre los secretarios (civiles) del presidente. El refrendo es un control constitucional por órgano y proceso político por medio del cual el secretario puede llegar a frenar al presidente ante una acción inconstitucional y/o ilegal que éste pretenda hacer. El secretario puede renunciar y motivar públicamente su renuncia para no ser acreedor de responsabilidad política de un acto que considera inconstitucional.¹⁰⁵ Sin embargo, de esta lógica que opera para todos los secretarios del presidente en tiempos de paz se exceptúa al secretario de la Defensa Nacional, porque así lo ordena la ley en vigor, que no admite insubordinación de un militar a su superior jerárquico. Por ello, cabe señalar la contradicción que existe entre el artículo 92 de la Constitución, de una parte, y de la otra la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, en conjunto con la Ley de Disciplina del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos. En las normas que rigen al ejército mexicano se indica que el secretario de la Defensa Nacional obligatoriamente

¹⁰⁵ Fragmento de la carta de renuncia al cargo del titular de la SCT, Javier Jiménez Espriú, del 17 de julio de 2020, dirigida al presidente de la República Andrés Manuel López Obrador: “Señor Presidente: ...debo expresarle mi decisión de separarme del honroso cargo de Secretario de Comunicaciones y Transportes... El motivo, que le he expresado personalmente, es mi diferendo por su decisión de política pública, de trasladar al ámbito militar de la Secretaría de Marina, las funciones eminentemente civiles de los Puertos, de la Marina Mercante, y de la formación de marinos mercantiles, que han estado a cargo de la SCT desde 1970. Lamento profundamente en no haber tenido éxito en transmitirle mi convicción y preocupación sobre la grave trascendencia que tiene esa medida para el presente y el futuro de México, tanto en lo económico como en lo político”.

debe ser un militar. Y la legislación militar indica también que un militar no puede desobedecer las órdenes en la cadena de mando de su superior jerárquico, que en el caso del secretario de la Defensa Nacional es el presidente de la República, por ser el comandante en jefe de las fuerzas armadas. Ello contradice la lógica de una de las finalidades constitucionales del refrendo.

En este contexto, es de advertir el hecho de que el secretario de la Defensa Nacional de México sea un militar en activo, es ya la excepción, y no la regla en las democracias de América —incluidas las del cono sur y de Europa occidental—. Así lo observa el profesor norteamericano Peter B. White, quien afirma que

...tener un funcionario civil entre el titular del Poder Ejecutivo y las cabezas de las fuerzas armadas, es un elemento vital de las relaciones civiles-militares en un abundante número de países, no solo en los Estados Unidos. Los estudios comparados sobre las relaciones civiles-militares han enfatizado la importancia de un civil ejerciendo la posición de ministro de defensa —el equivalente funcional al Secretario de la Defensa de los Estados Unidos— para el establecimiento de relaciones civiles-militares saludables y para un potente control civil sobre los militares.¹⁰⁶

El cambio de militares en activo a civiles en la jefatura de los ministerios de defensa en América del Sur puede reflejar la transición de gobiernos militares a (gobiernos democráticos) civiles, y la gradual y progresiva civilización de la post-transición. En 2008, Venezuela, México, El Salvador, Guatemala y Cuba persisten en contar con ministerios de defensa bajo titularidad de militares en activo.¹⁰⁷

Porfirio Muñoz Ledo, actor principal de la transición democrática de México, comentó en el programa *Bitácora Mexiquense*

¹⁰⁶ White, Peter B., “Militaryized Ministries of Defense? Placing the Military Experience of Secretaries of Defense in a Comparative Context”, en Beehner, Lionel; Brooks, Risa y Maurer, Daniel (eds.), *Reconsidering American Civil-Military Relations: The Military, Society, Politics, and the Modern War*, Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 115 y 116.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 121.

de la televisión pública del gobierno del Estado de México, que siendo responsable de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado formada para atender la agenda sobre desarrollo democrático después de la elección del presidente Vicente Fox Quesada, le fue sugerido —sin especificar por quién— que no se impulsara desde dicha Comisión la proposición de la titularidad de un civil en la Secretaría de la Defensa Nacional como parte de la democratización de México y de los controles del poder presidencial.¹⁰⁸ No obstante ello, la propuesta debatida y aprobada en la Comisión que Muñoz Ledo coordinó se señaló expresamente que el secretario de la Defensa Nacional “podría ser un civil o militar retirado”.¹⁰⁹

Cabe decir que desde los clásicos de la antigüedad en la Grecia de Pericles hasta la fundación de la República norteamericana, se ha considerado al ejército como una institución necesaria para la erección, consolidación y mantenimiento del Estado nacional independiente; pero también potencialmente peligrosa para la democracia.¹¹⁰ No es esa una exquisitez académica, sino una observación de una regularidad en las instituciones sociales, como nos hace recordar la historia de México con Agustín de Iturbide, Antonio López de Santa Anna y Victoriano Huerta, entre otros muchos.¹¹¹ Hoy esa misma precaución sustenta la forma en que se regula al ejército en las democracias de Europa occi-

¹⁰⁸ Muñoz Ledo, Porfirio (conductor), *Bitácora Mexiquense*, grabado en la Ciudad de México el 19 de octubre de 2018.

¹⁰⁹ Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001, p. 187.

¹¹⁰ Haltiner, Karl, “Democratic control of Armed Forces: Renaissance of an old issue?”, en Born, Hans; Caparini, Marina y Fluri, Philipp (eds.), *Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 74-76. También Bechner, Lionel; Risa Brooks, y Daniel Maurer (eds.), *Reconsidering America Civil-Military Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

¹¹¹ Iturriaga, José, “Presidentes de México”, *Revista de Administración Pública*, núm. 8, 1958; reproducido en *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa*, t. I, vol. XL, núm. 111, 2006, pp. 59-62.

dental.¹¹² En este orden de ideas, Richard Khon señala que un funcionario civil como secretario de la defensa es una condición *sine qua non* para el control del aparato militar en una democracia representativa.¹¹³

Por todo ello, y en línea con el principio originario que debe tener una democracia representativa, donde el poder que el pueblo delega está condicionado a que se rindan cuentas y se asuman responsabilidades políticas por el desempeño del cargo, es aconsejable que en México se transite en el siglo XXI hacia la desmilitarización de la titularidad de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina; que el titular civil de la Secretaría de la Defensa Nacional —que puede comprender la Marina y la Fuerza Aérea— se presente ante las cámaras del Congreso para rendir cuentas de manera rutinaria como cualquier otro miembro del gabinete presidencial, y que se configuren sesiones y procedimientos parlamentarios especiales herméticos para la rendición de cuentas en sede parlamentaria, únicamente sobre la gestión de asuntos de defensa y seguridad nacionales que puedan poner en peligro su debida ejecución por informar, explicar y justificar acciones en proceso. Únicamente con un civil al frente de la Secretaría de la Defensa Nacional el Congreso puede ejercer a plenitud las potestades de control de desempeño, y aun exigir la renuncia del cargo al secretario de la Defensa Nacional si el titular incurre en los supuestos de hecho de exigencia de responsabilidad política que hemos planteado en este libro para todos los secretarios del presidente.

Hacemos un último apunte para finalizar el comentario sobre el régimen de responsabilidad política del secretario de la Defensa en México. Dijimos en el capítulo segundo de este libro, que los secretarios del presidente están obligados por la Constitución y las leyes, pero también por mandatos ideológicos del par-

¹¹² Monográfico, *Study on Democratic Control of Armed Forces*, European Commission for Democracy Through Law, Estrasburgo, septiembre de 2007.

¹¹³ Kohn, Richard H., “How Democracies Control the Military”, *Journal of Democracy* 8, núm. 4, 1997, pp. 140-153.

tido en el gobierno o de los partidos políticos que forman el gobierno de coalición. Esta última proyección partidista no aplica para el secretario de la Defensa Nacional, que debe seguir siendo, como lo han hecho hasta ahora los militares que han ocupado esa cartera ministerial desde la segunda mitad del siglo XX y hasta el presente siglo XXI, un funcionario políticamente neutral al servicio del presidente civil en turno.

CAPÍTULO QUINTO

LAS ESPOSAS DE LOS PRESIDENTES DE MÉXICO. LA FIGURA DE LA “PRIMERA DAMA” EN TIEMPOS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

En un estudio sobre exigencia de responsabilidad política de los secretarios del presidente, un comentario especial merecen las esposas de los presidentes de México. Ello porque por su vínculo de derecho privado, sin cargo público formal, pueden llegar a ejercer poder político equivalente o aún mayor que los secretarios de despacho en la decisión de la acción de gobierno y en su ejecución, y tener acceso a información política y económica reservada para el titular del Poder Ejecutivo. Tal situación fue ostensible en el periodo presidencial 2000-2006.

Como ha sido costumbre en México, sin más obligación que la que impone la propia sensibilidad social de la persona y los usos de una sociedad patriarcal,¹¹⁴ las esposas de los presidentes, desde mediados del siglo pasado, han solido participar en órganos públicos con carácter honorífico. También han acompañado al jefe del Estado en determinados actos ceremoniales o sociales que con este carácter lleva a cabo el presidente de la República. Y no reciben emolumento alguno por su actividad oficial en el presupuesto de egresos de la federación, no obstante que su labor ha sido, en la mayoría de los casos, auténticamente de tiempo completo en beneficio de la República. No tienen asignadas competencias en la Constitución, y no están obligadas a otorgar

¹¹⁴ Carrillo, Mario Alejandro, con fotografías de Alfonso Carrillo Vázquez, “La Primera dama: bajo la sombra del poder”, *Política y Cultura*, Revista de la UAM-Xochimilco, núm. 1, otoño de 1992, pp. 231-242.

su palabra de fidelidad a la norma suprema, de conformidad con lo establecido en el artículo 128 de la Constitución para todo funcionario público. No se les ha considerado como altos servidores públicos del Poder Ejecutivo en términos del título IV de la Constitución. Y por no ser altos funcionarios públicos, las esposas de los presidentes no están obligadas a responder ante el Congreso ni se les exige responsabilidad política en sede parlamentaria; su poder de mando mana y encuentra sus límites y regulación en la costumbre constitucional. Ésta es una norma no escrita forjada en el siglo XX, a la que se le reconoce obligatoriedad hasta la fecha como fuente de derecho constitucional.¹¹⁵

Pero que la esposa del presidente mexicano en turno no rinda cuentas ante el Congreso y no sea políticamente responsable por sus actividades en sede parlamentaria no quiere decir que no sea democráticamente exigible su actuación pública al presidente de la República y a su partido político. Los ciudadanos, con sus opiniones y votos, pueden reaccionar favorable o desfavorablemente a las acciones de gobierno que la esposa del presidente haya podido impulsar durante el periodo constitucional del esposo —o por actividades comerciales o profesionales del ámbito privado que puedan percibirse como conflictos de interés—, premiando o castigando al partido en el gobierno, ya en la elección intermedia para la Cámara de Diputados o en la siguiente elección general para presidente de la República, senadores y diputados. A tal efecto suelen ser objeto de un riguroso escrutinio por los medios de comunicación social cuando conscientemente asumen el rol de Primera Dama.¹¹⁶ Y en los últimos años son directamente observadas por ciudadanos anónimos en redes sociales, no sujetos a los límites jurídicos al derecho de la información —y de normas elementales de decencia—, que sí

¹¹⁵ Sobre la costumbre como fuente de derecho en nuestro ordenamiento jurídico, véase Orozco Henríquez, *Derecho constitucional consuetudinario*, cit.

¹¹⁶ López Dóriga, Joaquín, “El error de ayer y «las primeras damas»”, *Milenio Diario*, 2 de julio de 2020.

constrañen a los periodistas de medios impresos, radio y televisión.¹¹⁷ Como ejemplo téngase presente que el presidente Enrique Peña Nieto se sintió políticamente obligado a comparecer ante los ciudadanos mexicanos por la adquisición de una casa que su esposa realizó con una empresa que había celebrado contratos de prestación de servicios de obra pública con el gobierno federal encabezado por su marido, y antes con el gobierno del Estado de México siendo titular del Poder Ejecutivo local el señor Peña Nieto. El llamado caso “Casa Blanca” fue presentado por la periodista Carmen Aristegui ante la opinión pública, que reaccionó exigiendo responsabilidades. El presidente Peña Nieto respondió en rueda de prensa especial, en la cual externó:

La información difundida sobre la llamada Casa Blanca causó gran indignación. Este asunto me reafirmó que los servidores públicos además de ser responsables de actuar conforme a derecho y con total integridad, también somos responsables de la percepción que generamos con lo que hacemos. Y en esto, reconozco, que cometí un error. No obstante que me conduje conforme a la ley, este error afectó a mi familia, lastimó la investidura presidencial y dañó la confianza en el gobierno. En carne propia sentí la irritación de los mexicanos. La entiendo perfectamente. Por eso, con toda humildad, les pido perdón.¹¹⁸

Como antes se ha señalado, las esposas de los presidentes no son formalmente altos servidores públicos del Poder Ejecutivo.

¹¹⁷ El presidente Andrés Manuel López Obrador responde a quienes expresaron su parecer, incluso con insultos, por un *tweet* de su esposa a través de redes sociales: “es conmigo, no con ellos, mi esposa no va a ser candidata a nada, ella no es primera dama, es una mujer independiente y con criterio, lo que ella expresa es lo que piensa y yo no censuro, no limito su libertad, porque la han emprendido en contra ella, en contra de mi hijo”, *El Universal*, 3 de julio de 2020.

¹¹⁸ Sánchez, Enrique, “Peña pide perdón por la «Casa Blanca». Promulga leyes anticorrupción”, *Excelsior*, 18 de julio de 2016. También *El Financiero Bloomberg TV*, You Tube, 18 de julio de 2016.

Por ello, no están sujetas tampoco a responsabilidad jurídica ante los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación o ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa por la participación que puedan llegar a tener con carácter honorífico en un órgano público. Si la esposa del presidente ocupa un cargo público que ha obtenido con anterioridad al acceso al poder de su marido, es responsable jurídicamente por esa actividad ante los tribunales competentes, de la misma forma que lo son los funcionarios del servicio civil de carrera, o bien del estatuto jurídico especial del servicio público del que forme parte.¹¹⁹ Los asuntos de la esposa del presidente, en este caso, siguen siendo protegidos por el derecho a la privacidad, y no son competencia del Congreso de la Unión.

Las esposas de los presidentes gozan como cualquier otro mexicano, del derecho a la vida privada; también sus hijos.¹²⁰ El margen de protección de su derecho a la vida privada disminuye sólo si voluntariamente exponen al público cuestiones íntimas de su vida privada.¹²¹ Igualmente si proyectan a la ciudadanía aspiraciones político-electorales propias.¹²² En este último supuesto, si por decisión personal la esposa del presidente pretende un cargo público de elección popular durante el mandato de su esposo, beneficiándose de la exposición mediática que ello conlleva, sería extremadamente complejo sujetarlas a los supuestos de hecho que la legislación electoral prevé para los candidatos a cargos de elección popular; pero la tarea ha de hacerse.

¹¹⁹ El antecedente lo sienta la esposa del presidente Andrés Manuel López Obrador, Beatriz Gutiérrez Müller, como miembro del cuerpo académico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Conacyt.

¹²⁰ Silva Meza, Juan y Silva García, Fernando, *Derechos fundamentales*, 2a. ed., México, Porrúa, 2013, pp. 554-562.

¹²¹ El antecedente lo sienta la esposa del presidente Enrique Peña Nieto, Angélica Rivera.

¹²² El antecedente lo sienta la esposa del presidente Vicente Fox Quesada, Martha Sahagún.

La regulación jurídica de las esposas de los presidentes de nuestro país no ha sido explorada por la doctrina jurídica en México,¹²³ y aunque escasamente sí lo ha sido en cambio en la academia norteamericana.¹²⁴ Al respecto, cabe el comentario de que la regulación de las esposas de los presidentes se ha producido en ambos países por costumbre constitucional de forma bastante similar. El Congreso norteamericano apenas le dedica un párrafo a la esposa del presidente en uno de los códigos concernientes con la función del titular del Poder Ejecutivo, al propósito de autorizar fondos públicos para la esposa en labores de apoyo al presidente. Por su parte, los tribunales norteamericanos tangencialmente se han referido a ellas como “funcionarios de facto” o “asesores especiales”.¹²⁵

La abogada norteamericana Ashlee Paxton-Turner sugiere que la implicación de la esposa del presidente norteamericano merece ser jurídicamente regulada, porque es una persona que tiene acceso a información pública sensible, y puede influir en la política doméstica e internacional de Estados Unidos, sin ser una funcionaria electa o de nombramiento presidencial o del servicio civil de carrera. Su proposición no sólo se funda en inquietudes de *accountability* democráticas. Paxton-Turner observa que se producen otras importantes desventajas por la indefinición jurídica de la esposa del presidente. Entre ellas destaca que se puede desperdiciar un valioso capital humano; no hacerlo impide que se aproveche el talento profesional de mujeres muy competentes de la sociedad política estadounidense, como ha sido el caso, entre

¹²³ Para una inmersión en la experiencia latinoamericana, véase Guerrero Valencia, Carolina, “Las primeras damas como miembros de la élite política”, *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 81, abril de 2019.

¹²⁴ Edwards III, George C.; Kenneth R. Mayer, y Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership: Politics and Policy Making*, 11a. ed., Nueva York, Bowman & Littlefield, 2020, pp. 125 y ss.

¹²⁵ Broyde, Michael y Schapiro, Robert, “Impeachment and Accountability: The Case of the First Lady”, *University of Minnesota School of Law Constitutional Commentary*, vol. 15, 1998, pp. 479-509.

otras, de las abogadas Hillary Clinton, Michelle Obama; o —se añade en este libro—, más recientemente, de la señora Jill Biden. Además, alumbra el problema del derecho humano al libre desarrollo de la personalidad de las esposas de los presidentes, que se puede ver comprometido. En opinión de la abogada, se debe permitir que sea la propia cónyuge del presidente quien decida mantener su vida privada, o bien formalmente exprese su deseo de participar en apoyo de una política pública concreta del gobierno de su marido. En este caso se deben establecer normas formales escritas que regulen su actuación. Adicionalmente, Paxton-Turner apunta que mantener indefinida la figura de la “First Lady” perpetúa el rol subordinado y femenino de la labor pública que se espera de ella, y manda un mensaje social obsoleto a las y los jóvenes norteamericanos. Sugiere que en un estatuto jurídico la función de la esposa del presidente no debe estar predeterminada por rol de género.¹²⁶

Por lo que se refiere a México, la experiencia vivida por el poder político que ejerció la esposa de un presidente contra la costumbre constitucional imperante —al grado que mereció incluso la creación de una comisión de investigación de la Cámara de Diputados—,¹²⁷ así como el cambio cultural sobre los roles de género impelido por las nuevas generaciones de mexicanas y mexicanos,¹²⁸ aconseja que los problemas apuntados por la académica norteamericana sobre la indefinición jurídica de la Primera Dama estadounidense y el rol subordinado de género que inconscientemente emite, requiere igualmente reflexión en Mé-

¹²⁶ Paxton-Turner, Ashlee, “Changing the First Lady’s Mystique: Defining the First Lady’s Legal Role and Upending Gender Norms”, *University of Massachusetts Law Review*, vol. 13, núm. 1, 2018, pp. 24-48.

¹²⁷ Véase nota 83. También “La pareja”, *Proceso*, núm. 1514, noviembre de 2005, y “Los delirios del poder”, *Proceso*, núm. 1488, mayo de 2005.

¹²⁸ Galeana, Patricia, “La historia del feminismo en México”, en Esquivel, Gerardo; Ibarra Palafox, Francisco y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el centenario*, tomo 3: *Estudios económicos y sociales*, México, IBD-UNAM, Instituto de Investigaciones, 2017, pp. 101-119.

xico. La tarea jurídica es compleja, pero en cualquier caso debe necesariamente considerar el derecho al desarrollo de la personalidad de las esposas de los presidentes: deben ser ellas quienes en primer lugar decidan si pretenden desempeñar la función de esposa del presidente en actos públicos solemnes del jefe del Estado mexicano, que no son muy frecuentes. Tal participación acotada no excluye el desarrollo de su vocación profesional y vida privadas, y una protección elevada a su derecho fundamental a la intimidad. O alternativamente ser consideradas por derecho propio como actores políticos de gobierno y partido político, como un miembro más del equipo del jefe del gobierno. En este último supuesto necesariamente se ha de cerrar el espacio del ejercicio irresponsable del poder público. Pensamos que la paridad de mujeres y hombres en la integración actual de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión sitúan esta institución de representación política como sede natural de la reflexión sobre la figura de la Primera Dama en tiempos del feminismo del siglo XXI. Es el foro ideal para considerar si existe la necesidad de transformar en derecho legislado los amplios poderes públicos que por derecho consuetudinario han ejercido las esposas de algunos presidentes de la República, no sujeto al régimen constitucional de responsabilidades políticas y jurídicas aplicable a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo.

Como ya se ha dicho, el poder público de las esposas de los presidentes se ha ejercido dentro de la costumbre constitucional, con una única salvedad en este siglo. Y si bien la conducta de las primeras damas en el ámbito federal ha retornado a su cauce de derecho consuetudinario, en el ámbito de los estados, y sobre todo de los municipios, se ha reproducido la institución propiciando excesos de poder y corrupción de auténtico escándalo público. Cabe repetir que la figura de la primera dama sólo se explica y justifica en el siglo XXI para las tareas sociales y protocolarias del jefe del Estado mexicano, que por distribución de competencias únicamente atañe al ámbito federal. En este orden de ideas, se apunta que en los estados y municipios sí es necesario

construir un marco de derecho escrito, para evitar los excesos de poder, el uso patrimonialista del erario, y las ambiciones político-electorales que en dichos órdenes de gobierno se han presentado. También para inhibir la reproducción de rol de género en el siglo XXI entre las jóvenes que habitan los pueblos y ciudades pequeñas del interior de la República.

CAPÍTULO SEXTO

DERECHO COMPARADO: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y OBJETO DE LA POTESTAD DE SUPERVISIÓN DEL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS SOBRE EL PODER EJECUTIVO

Como sustento doctrinal para no construir el régimen jurídico sobre el desempeño de los secretarios del presidente en México se ha sostenido la idea de que la exigencia parlamentaria de la renuncia del secretario como acto necesario de responsabilidad política es una cuestión propia y exclusiva del sistema de gobierno parlamentario. Anejo al razonamiento apuntado, se sostiene a renglón seguido que los supuestos de hecho para exigir responsabilidad política a los secretarios, como en el caso del sistema parlamentario británico, no están sujetos a reglas escritas, sino que sólo son susceptibles de ser configurados por precedentes parlamentarios. Ello equivale a decir que los supuestos de hecho para cesar en el cargo como medida de rectificación se crea por voluntad política de los funcionarios responsables y del partido de gobierno en turno que los sostiene. Cabe decir que tal afirmación se debe más a la inercia doctrinal mexicana que a la realidad del Parlamento británico del siglo XXI. Como ha investigado el director del Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, Rafael Bustos Gisbert, en el Reino Unido, efectivamente, las cuestiones sobre supuestos de hecho de exigencia de responsabilidad política, y el estándar aplicable a los ministros, fue construido a base de precedentes parlamentarios en su origen. Sin embargo, observa que tal estado de cosas ha variado desde la segunda mitad del siglo XX. En diversos informes ordenados por el Parlamento británico se han identificado y sistematizado expresamente y por

escrito estas cuestiones.¹²⁹ Efectivamente, como ya han venido destacando los propios profesores británicos, como Andrew Blick, las convenciones constitucionales en el gobierno del Reino Unido han tomado forma escrita, se han codificado,¹³⁰ como se puede ver en el *Cabinet Manual* del gobierno del Reino Unido, que es el cuerpo normativo que rige la conducta de los miembros del gobierno.¹³¹ En este mismo sentido, téngase presente lo que apunta el profesor Adam Tomkins, quien dice que en el sistema parlamentario de Escocia —parte del Reino Unido— se han modificado algunos componentes del modelo inglés, entre ellos establecer formalmente con el carácter de ley un estatuto del gobierno que contiene los alcances de la responsabilidad política de los ministros con garantía por órgano y proceso político. En éste toman forma escrita los supuestos de hecho y se delinear los estándares como conceptos políticos indeterminados, pero susceptibles de ser determinados.¹³²

Bien es cierto que los estándares que rigen la conducta de los altos funcionarios del gobierno británico, y la obligación del ministro, de aceptar la culpa y renunciar o ser cesado, no están configurados como un simple ejercicio de subsunción en la práctica política parlamentaria de partidos políticos con posiciones agonales de competición electoral. La fórmula “Si ‘A’ es, ‘B’ debe ser” establece el supuesto de hecho (A) y la consecuencia (B) como acto necesario de responsabilidad política del ministro, de separación del cargo; pero no la aplican operadores jurídicos imparciales como en el proceso judicial. Esto mismo puede sostenerse con respecto al sistema presidencial estadounidense cuan-

¹²⁹ Bustos, Gisbert, *La responsabilidad política del gobierno*, cit., p. 35. También véase a este respecto su trabajo “Las reglas de conducta de los políticos: evolución en el Reino Unido”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 104-II, enero-abril de 2016, pp. 267-292.

¹³⁰ Blick, Andrew, “The Cabinet Manual and the Codification of Conventions”, *Parliamentary Affairs*, núm. 67, 2014, pp. 191-208.

¹³¹ Cameron, David, primer ministro del Gobierno del Reino Unido y Sir Gus O’Donnell, secretario del Gabinete, *The Cabinet Manual. A Guide to Laws, Conventions and Rules on the Operation of Government*, Londres, octubre de 2011.

¹³² Tomkins, *Public Law*, cit., pp. 131-168.

do se señalan yerros graves a un alto funcionario del presidente. Con todo, lo que no está en duda en uno o en otro sistema *como entendimiento del concepto de responsabilidad política* es que el ministro o secretario debe informar, explicar y justificar su acción u omisión, respectivamente, ante el Parlamento británico y el Congreso estadounidense acudiendo personalmente a hacerlo en el edificio sede del Parlamento y del Congreso. En el caso británico, ante el Pleno, y en el estadounidense, ante la comisión competente del Congreso. Se trata de una obligación constitucional de cumplimiento obligatorio, pues tanto el Parlamento como el Congreso tienen poderes expresos para hacer comparecer al alto funcionario bajo la pena de prisión, y, por consecuencia lógica, de necesaria separación del cargo. Esto no sucede en el Congreso mexicano bajo el actual régimen hiperpresidencial.

La separación del cargo del ministro o secretario como consecuencia de un yerro de extrema gravedad es un acto de responsabilidad política cuya práctica debe mucho a la cultura política del país. Utilizando el marco conceptual de la teoría de los derechos humanos, puede decirse que la conducta del ministro está sujeta a una norma con estructura de principio y no de regla; el principio es elástico, y exige maximizar el interés general. Pero tal operación de aplicación al caso concreto la hacen miembros de partidos políticos. Ello, desde luego, implica una operación de enorme complejidad para cerrar el paso a la más absoluta irresponsabilidad que aún priva en el sistema presidencial mexicano, con una elite política de baja cultura constitucional. Sin embargo, hay espacio para progresar: como ha observado Bustos Gisbert, es un hecho que en el caso británico han mejorado el estándar aplicable a los ministros mediante la codificación de los supuestos de hecho de la responsabilidad política. Esto se puede hacer en México.

Más difícil es lograr que los altos funcionarios del Poder Ejecutivo en México actúen con decoro profesional, con decencia republicana, y que renuncien o sean cesados por el presidente por presión del Congreso y de la opinión pública ante casos in-

dubitables de yerros extremadamente graves de gobierno. El gobierno de coalición con programa de gobierno y gabinete aprobado por el Senado es un medio institucional que incrementa la responsabilidad del gobierno, como hemos sostenido en un trabajo elaborado conjuntamente con el investigador emérito de la UNAM Diego Valadés¹³³ siguiendo su huella doctrinal.¹³⁴ Otro paso necesario para ello es que el Congreso mexicano ejercite su poder de legislar y de aprobar el presupuesto tomando el ejemplo del fundamento constitucional con el que el Congreso estadounidense ejerce su potestad de supervisión sobre el Poder Ejecutivo (*oversight function*), y que obliga a que cada uno de los secretarios (y/o altos funcionarios del servicio civil) del Poder Ejecutivo estadounidense informen, justifiquen y expliquen sus acciones y omisiones de gobierno de manera rutinaria, al menos tres veces por año ante comisiones del Congreso de Estados Unidos.

El fundamento constitucional por el cual los secretarios del presidente norteamericano y ministros del gobierno británico están obligados a acudir personalmente a la sede del Poder Legislativo, es distinto en el sistema presidencial que en el parlamentario, pero en ambos existe dicha obligación constitucional de informar, explicar y justificar sus actos y omisiones en la sede del Poder Legislativo.¹³⁵

La obligación constitucional de informar, explicar y justificar las acciones del gobierno de manera rutinaria ante el Congreso sirve en primer lugar para rectificar en tiempo real aquello que el Poder Ejecutivo pueda estar haciendo mal, o que se esté gestionando correctamente, pero con margen para introducir mejoras.

¹³³ Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel, *Estudio del sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de gobierno de coalición*, cit.

¹³⁴ Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, y *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., México, El Colegio Nacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

¹³⁵ Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *Revista Mexicana de Derecho Parlamentario*, vol. I, núm. 1, pp. 187-189.

Además de ello, como señala Walter J. Oleszek haciendo eco de la observación de Woodrow Wilson, la comparecencia de los altos funcionarios del gobierno en el Congreso cumple una “función informativa” esencial en el proceso político general de la democracia representativa con forma de gobierno presidencial. Al evaluar los congresistas la acción del gobierno en asuntos de gestión pública cada vez más complejos, informan a los ciudadanos cómo se están gestionando sus intereses generales por el gobierno para que los propios ciudadanos cumplan su papel de censores en ejercicio de sus derechos políticos, el voto entre ellos. Los congresistas tienen la capacidad institucional y los poderes constitucionales para penetrar los procesos de gobierno por complejos que sean, o cuando los funcionarios que los gestionan se resisten al ejercicio transparente del poder. Woodrow Wilson señala:

A menos que el Congreso ostente y use cada instrumento de conocimiento que tenga sobre los actos y disposiciones de los funcionarios administrativos del gobierno, la Nación se encontrará sin posibilidad de saber cómo se le está sirviendo; y a menos que el Congreso lleve a cabo el escrutinio de estas cosas y las pase por su tamiz mediante toda forma de debate posible, la Nación debe permanecer en una embarazosa e inhabilitante ignorancia sobre los asuntos públicos que precisamente es de la mayor importancia que deba comprender y dirigir.¹³⁶

Es posible afirmar que la función informativa destacada por Oleszek también se despliega en el sistema parlamentario, y quizá aún de manera más llamativa que en el sistema presidencial, por la comparecencia personal del primer ministro en sede parlamentaria conjuntamente con sus ministros. Es decir, la función informativa que con su ejercicio de control despliega el Poder Legislativo es propia de una democracia representativa, con independencia de la forma específica de gobierno, sea presidencial

¹³⁶ Citado por Walter J. Oleszek, Walter J., *Congressional Oversight: An Overview*, Washington, Congressional Research Service, 2010, p. 6.

o parlamentaria o algún régimen híbrido, como señala Carl J. Friedrich.¹³⁷

En el sistema presidencial de Estados Unidos se ha construido el control interorgánico del Poder Ejecutivo desde el Congreso desde fines del siglo XVIII, inicialmente mediante interpretación constitucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a partir de preceptos constitucionales expuestos, lo que dio pie a que en contadas ocasiones haya habido necesidad de recurrir al Poder Judicial para dilucidar qué corresponde a cada poder público. Hoy, la potestad del Congreso estadounidense para supervisar el desempeño del Poder Ejecutivo se encuentra en la jurisprudencia del Poder Judicial y en diversas leyes, y en los reglamentos de ambas cámaras. El Poder Judicial norteamericano le ha dado la razón al Congreso y ha sostenido que éste no puede hacer o reformar leyes inteligentemente si no conoce cómo están operando las vigentes en sede administrativa; y tampoco puede aprobar con racionalidad presupuestos de programas del siguiente año si no sabe si el Ejecutivo está gastando juiciosamente el dinero de los contribuyentes del año fiscal en curso. De la potestad de legislar y de la potestad de determinar el presupuesto se ha derivado la potestad de *oversight* del Congreso norteamericano sobre el Ejecutivo,¹³⁸ que es el equivalente funcional al control de gobierno a cargo del Parlamento en los sistemas parlamentarios.¹³⁹ El poder congresual de aprobar leyes y presupuestos comprende también el poder de supervisar que las leyes y presupuestos aprobados por el Congreso cumplan su propósito.

Louise M. Slaughter, presidenta de la Comisión de Reglamento de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, 106a.

¹³⁷ Friedrich, Carl J., *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*, cit., pp. 330-344.

¹³⁸ Fisher, Louis, *American Constitutional Law*, vol. 1: *Constitutional Structures. Separated Powers and Federalism*, 6a. ed., Durham, Carolina Academic Press, 2004, pp. 204-219.

¹³⁹ Rubio Llorente, “El control parlamentario”, cit., p. 187-189. También Mulgan, Richard, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, cit., pp. 45-47.

Legislatura, explica de forma clara y concisa en su texto *Los principios generales de la supervisión congresual* la potestad parlamentaria de control al gobierno en el sistema presidencial estadounidense. Como en su origen el sistema presidencial norteamericano sirvió de modelo al mexicano, la lección de derecho comparado de Slaughter merece ser reproducida íntegra en este libro. Además, la explicación de la congresista norteamericana sirve para refutar la incorrecta interpretación doctrinal que afirma que el control parlamentario del gobierno es una potestad propia de sistemas de gobierno parlamentarios, pero no en presidenciales con separación de poderes —interpretación amigable con el hiperpresidencialismo mexicano que se ha cultivado en México—. Slaughter apunta:

¿Cuál es la base para la supervisión congresual? La supervisión congresual es una de las responsabilidades más importantes del Congreso de los Estados Unidos. Supervisión congresual significa la revisión, monitoreo y supervisión de la implementación de los programas y políticas públicas de la administración pública federal; la supervisión congresual provee al Poder Legislativo la oportunidad para inspeccionar, examinar, revisar y checar al Poder Ejecutivo y sus unidades administrativas. La competencia del Congreso para supervisar al Poder Ejecutivo deriva de los poderes implícitos que le otorga la Constitución de los Estados Unidos, diversas leyes, y el reglamento de la Cámara de Representantes. Al afirmar los poderes de supervisión del Congreso, la Suprema Corte de Justicia en *McGrain v. Daugherty* estableció que “el poder de cuestionar, con la potestad de hacer cumplir sus requerimientos, es un apoyo apropiado y esencial para la función legislativa”. En *Watkins v. Estados Unidos* la Corte describió el poder de supervisión señalando que el “poder del Congreso para llevar a cabo investigaciones es inherente al proceso legislativo. Ese poder es amplio”.

La Suprema Corte también observó que “un cuerpo legislativo no puede legislar sabia o eficazmente en ausencia de informa-

ción respecto a las condiciones que la legislación pretende influir o modificar”.

La Ley de Reorganización Legislativa de 1946 ordenó que las comisiones de la Cámara de Representantes y del Senado ejercieran una “observación continua” de la administración de las leyes y programas bajo su jurisdicción. La *Ley de Reorganización Legislativa* de 1970 habilitó a las comisiones ordinarias de la Cámara de Representantes a “revisar y estudiar sobre una base continua, la aplicación, administración y ejecución de las leyes” que se encuentran dentro de su jurisdicción.

¿Por qué el Congreso necesita supervisar?

- Para garantizar la obediencia del Poder Ejecutivo a la intención del Poder Legislativo.
- Para incrementar la eficiencia, efectividad, y economía de las operaciones gubernamentales.
- Para evaluar el desempeño de los programas.
- Para prevenir invasiones del Poder Ejecutivo sobre prerrogativas y potestades del Poder Legislativo.
- Para investigar posibles incidentes de mala administración, o conductas arbitrarias y caprichosas, abuso, desperdicio, deshonestidad y fraude.
- Para evaluar la habilidad de una institución o de un funcionario para administrar y llevar a cabo los objetivos de los programas.
- Para revisar y determinar las prioridades financieras federales.
- Para asegurar que las políticas públicas reflejan el interés público.
- Para proteger los derechos individuales y las libertades públicas.
- Para revisar los procedimientos de elaboración de normas reglamentarias del Poder Ejecutivo.
- Para adquirir información útil para la futura elaboración de políticas públicas.

¿Qué exige el Reglamento de la Cámara de Representantes a las comisiones ordinarias con respecto a la supervisión congresual?

Cláusula 2 (b) (1) del Artículo X- Cada una de las comisiones ordinarias, con excepción de la Comisión de Hacienda, debe revisar y estudiar en forma continua la aplicación, administración y ejecución de todas las leyes dentro de su respectiva jurisdicción.

Cláusula 2 (d) del Artículo X- Cada una de las comisiones ordinarias deben remitir a las Comisiones sobre Reforma del Gobierno y de Administración, para el 15 de febrero del primer periodo de sesiones, su respectivo plan de supervisión por la duración de toda la Legislatura.

Cláusula 2 (b) (2) y 5 (d) del Artículo X- Cada comisión ordinaria está autorizada para requerir a sus subcomisiones ejercer supervisión en las áreas de su jurisdicción, o a crear una subcomisión de supervisión.

Cláusula 1 (d) (1) del Artículo XI- Cada comisión ordinaria debe remitir a la Cámara de Representantes un reporte de las actividades desarrolladas durante la Legislatura, a más tardar el 2 de enero de cada año impar.

Cláusula 1 (d) (2) del Artículo XI- El reporte de actividades de cada comisión ordinaria debe incluir en secciones separadas el sumario de las actividades legislativas y de supervisión desarrolladas durante la Legislatura.

Cláusula 1 (d) (3) del Artículo XI- El reporte de actividades de supervisión de cada comisión ordinaria debe incluir un sumario de los planes de supervisión remitidos al inicio de la Legislatura, un sumario de las acciones tomadas, las recomendaciones hechas en cada plan, y un sumario de las actividades de supervisión adicionales llevadas a cabo por cada comisión ordinaria.

Cláusula 3 (c) del Artículo XIII- Los reportes de las comisiones sobre medidas adoptadas deben incluir los hallazgos de la supervisión claramente separados e identificados.¹⁴⁰

En el *Manual de Supervisión Congresual* elaborado por el Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos de América, para uso de los diputados y senadores estadounidenses,

¹⁴⁰ Slaughter, Louise, presidenta de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Representantes de Estados Unidos (106 Legislatura), *The General Principles of Congressional Oversight*, Washington, Congressional Research Service, 1999, pp. 2 y 3.

se indica que el fundamento de la función de supervisión del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo se encuentra disperso en varios artículos de su Constitución. Dichos artículos —apunta el Congressional Research Service— han sido interpretados sistemáticamente por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para señalar que el *oversight power* es un “poder constitucional implícito”. Sobre esta base constitucional, el Congreso ha desarrollado expresamente su potestad para revisar la gestión del Poder Ejecutivo en diversas leyes, así como en los reglamentos de la Cámara de Representantes y del Senado; y como se dijo, ello ha sido reconocido por la jurisprudencia. A continuación se presentan los comentarios vertidos sobre la Constitución en el *Manual de Supervisión Congressional*.

Constitución de los Estados Unidos. La Constitución le otorga al Congreso amplia potestad para supervisar e investigar las actividades del Poder Ejecutivo. La potestad constitucional del Congreso para supervisar mana de los siguientes preceptos explícitos e implícitos:

- El poder de la bolsa. La Constitución señala: “Ninguna cantidad de dinero podrá extraerse del Tesoro si no es como consecuencia de asignaciones autorizadas por ley...”¹⁴¹ Cada año las comisiones de apropiación de la Cámara de Representantes y del Senado revisan las prácticas financieras y necesidades de las unidades administrativas del Poder Ejecutivo federal. El proceso de apropiación le permite al Congreso ejercitar un extenso control sobre las actividades de las unidades administrativas del Poder Ejecutivo. El Congreso puede definir los propósitos precisos de gasto del dinero público, ajustar los niveles de financiamiento, y prohibir egresos para determinados fines.
- El poder para organizar el Poder Ejecutivo. El Congreso tiene el poder para crear, abrogar, reorganizar y financiar secretarías y unidades administrativas del Poder Ejecutivo. Tiene competencia para asignar y reasignar funciones a

¹⁴¹ Constitución, artículo I, sección 9.

secretarías y unidades administrativas, así como para otorgarles nuevas potestades y sus respectivos cuerpo de funcionarios. En suma, el Congreso ejerce en última instancia el poder sobre la organización y las políticas públicas del Poder Ejecutivo.

- El poder para ordenar la ejecución de todas las leyes con fundamento en las competencias constitucionales expresas del Congreso, así como de aquellas otorgadas al Poder Ejecutivo. El artículo I de la Constitución le otorga al Congreso una gran variedad de potestades, tales como las potestades para imponer impuestos y crear moneda, regular el comercio internacional y entre estados, declarar la guerra, proveer para la organización y mantenimiento de las fuerzas armadas, y establecer oficinas del servicio postal. Para aumentar el poder sobre dichas potestades específicas la Constitución le otorga al Congreso al final de la lista la “cláusula de poderes implícitos”, también conocida como “cláusula elástica”, la cual le concede al Congreso la autoridad para “expedir todas las leyes que sean necesarias y apropiadas para llevar a efecto la ejecución de los poderes anteriores y todos los demás poderes que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios”.¹⁴² Dichas prescripciones le otorgan al Congreso amplia autoridad para regular y supervisar las actividades de las secretarías establecidas por mandato de ley.
- El poder de confirmar los nombramientos de los funcionarios de los Estados Unidos. El proceso de confirmación no solamente concierne a la determinación sobre la idoneidad de un funcionario nombrado para una posición del Poder Ejecutivo (o del Poder Judicial). También abre la oportunidad para examinar los programas y políticas públicas vigentes de una secretaría, además de aquellos programas y políticas públicas que el nominado tenga la intención de impulsar.¹⁴³

¹⁴² Constitución, artículo I, sección 8.

¹⁴³ Constitución, artículo II, sección 2.

- El poder de investigación e interrogación. Un método tradicional para ejercer la función de supervisión, un poder implícito,¹⁴⁴ se realiza mediante investigaciones y preguntas sobre las operaciones del Poder Ejecutivo. Los legisladores frecuentemente tratan de conocer con qué tanta eficacia y eficiencia trabajan los programas del gobierno, qué tan bien están respondiendo los funcionarios ejecutivos a las directivas legislativas, y cómo percibe el público los programas. El método de investigación ayuda a garantizar una burocracia más responsable al tiempo que provee al Congreso con información necesaria para formular nuevas leyes.
- El poder de *impeachment* y remoción. El *impeachment* habilita al Congreso con un potentísimo instrumento de supervisión de último recurso, para investigar supuestas conductas indebidas de funcionarios de los poderes Ejecutivo y Judicial, y para eliminar dichas conductas mediante el encausamiento penal y remoción del cargo de los funcionarios transgresores.¹⁴⁵

Finalmente, un comentario sobre el *subpoena* y *contempt power* del Congreso de Estados Unidos. Como se ha visto, las comisiones de ambas cámaras del Congreso tienen la obligación de establecer un programa de tareas específicas de supervisión sobre los programas y políticas públicas del Poder Ejecutivo, y ejercer dicha revisión en tiempo real al menos tres veces por año. Es un control rutinario que el Ejecutivo asume y cumple voluntariamente como una obligación constitucional. Pero cuando excepcionalmente un alto funcionario del Poder Ejecutivo se resiste a informar, explicar o justificar sus acciones ante alguna comisión del Congreso, dicha comisión tiene el poder legal de hacerlo comparecer por medios coercitivos. Las comisiones congresuales, de conformidad con el respectivo ámbito de jurisdicción

¹⁴⁴ Constitución, artículo I, sección 8.

¹⁴⁵ Davis, Chistopher M.; Walter J. Oleszek y Ben Wilhelm (coords.), *Congressional Oversight Manual* (RL30240, actualizado al 16 de enero de 2020), Washington, Congressional Research Service, 2022, pp. 4 y 5.

que a cada una le corresponde, tienen competencia para citar a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, o requerirles informes o documentos o a responder preguntas, bajo apercibimiento de sanciones penales (*subpoena*) por desobediencia a un mandato del Congreso de Estados Unidos (*contempt*).

Sobre lo dicho acerca del fundamento constitucional expreso e implícito del poder de supervisión del Congreso de Estados Unidos, así como de la forma en que dicho poder de supervisión o control se ha construido por interpretación constitucional sistemática en aquel país, ha de destacarse el hecho de que la Constitución mexicana tiene los mismos preceptos constitucionales expresos e implícitos que se han citado para consolidar el control del Congreso estadounidense sobre los funcionarios del presidente. Éstos se tomaron y trasplantaron en el siglo XIX de la Constitución de la República norteamericana, y se encuentran expresamente escritos en la Constitución mexicana de 1917 vigente: el poder de la bolsa (artículos 74, fracción IV, y 126, CPEUM); el poder para organizar el Poder Ejecutivo (artículos 73, fracción XI, y 89, fracción II, CPEUM); el poder implícito para ordenar la ejecución de todas las leyes con fundamento en las competencias constitucionales expresas del Congreso, así como de aquellas competencias otorgadas a los demás poderes (artículo 73, fracción XXXI, CPEUM); el poder de confirmar los nombramientos de ciertos funcionarios del Poder Ejecutivo (artículos 76, fracción II, y 89, fracciones II, III, IV y V, CPEUM); el poder de investigación e interrogación (artículo 93); el poder de *impeachment* y remoción (artículos, 108, 109, fracción II, y 110, CPEUM).

No obstante que la Constitución mexicana contiene los preceptos de la Constitución norteamericana, y tiene además expresamente en el artículo 93 constitucional, segundo párrafo, el poder de supervisión, el Congreso mexicano no ha hecho por sí mismo la interpretación constitucional que llevó a cabo el Congreso norteamericano, ni impulsado dicha interpretación consti-

tucional por vía de litigio estratégico ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁴⁶ Ello, a pesar de que las oposiciones en el Congreso, aun siendo minoritarias, cuentan ya con instrumentos procesales constitucionales específicos para la protección de las minorías parlamentarias, mediante los cuales pueden hacer valer sus potestades de representación política.¹⁴⁷ De ello ya no se puede culpar en exclusiva al PRI, como justificadamente se venía haciendo en la segunda mitad del siglo XX. Es así como se mantiene el sistema hiperpresidencial mexicano de concentración del poder. Éste tiene como condición necesaria la debilidad autoinfligida del Congreso para revisar en tiempo real mediante sus comisiones ordinarias las actividades del Poder Ejecutivo, y opinar con eficacia sobre la asignación del presupuesto del año siguiente en función de dicha supervisión. Por contraste a la forma de operar norteamericana, en México las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República no presentan un programa anual de supervisión en tiempo real, con calendarios de comparecencias incluidos de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, sobre los programas y políticas públicas a cargo de dicho Poder; el Senado no participa en la aprobación del presupuesto, y, por consiguiente, no cuenta con dicho instrumento de control e

¹⁴⁶ Advierte Diego Valadés que el “sistema presidencial estadounidense ha seguido evolucionando después de su formulación inicial en 1787, y muchos aspectos de ese proceso de adaptación forman parte de cambios formales de la Constitución, de la interpretación de la Corte Suprema, y de variaciones en los usos y estilos, que ya no han tenido impacto en los sistemas latinoamericanos”, en “Formación y transformación del sistema presidencial en América Latina. Una reflexión sobre el *ius constitutionale commune* latinoamericano”, en Carbonell, Miguel, González, Luis Raúl, Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. IV, núm. 2, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 849.

¹⁴⁷ Fix-Zamudio, Héctor, “Aproximación al examen de la función constitucional de la oposición política en el ordenamiento mexicano”, en Morodo, Raúl y Vega, Pedro de (coords.), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, vol. 2, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 951-982.

influencia sobre el Poder Ejecutivo; las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados no tienen injerencia efectiva en la aprobación del presupuesto del año siguiente con base en resultados del año en curso, en tanto la potestad de revisión parlamentaria de la aplicación de los programas la centraliza la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que elabora tanto el dictamen del decreto de presupuesto de egresos como el dictamen de la cuenta pública —poderosísima Comisión invariablemente dominada con largueza por el partido en el gobierno y su coalición—; la Auditoría Superior de la Federación hace análisis aleatorios *ex post*;¹⁴⁸ el Congreso mexicano ha cedido a los secretarios del presidente, mediante la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su competencia para aprobar modificaciones al presupuesto durante el año fiscal, y, por tanto, para vigilarles en tiempo real; las comisiones ordinarias no tienen poder de citación bajo apercibimiento de desacato sobre los funcionarios del Poder Ejecutivo; las convocatorias a comparecer a los funcionarios del Poder Ejecutivo las dominan la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, esto es, el partido en el gobierno o la coalición coaligada con éste, y no las comisiones ordinarias; los requisitos para la formación de las comisiones de investigación no responden al trabajo de supervisión de las comisiones, sino a la lógica de mayoría/minoría del partido en el gobierno. En suma, el partido en el gobierno tiene la potestad de gobernar, pero los partidos de oposición minoritarios no cuentan con la competencia para controlar al gobierno y ejercer influencia sobre éste al propósito que 1) se rectifiquen los yerros del gobierno en tiempo real, y 2) que el Congreso pueda ejercer la función informativa de la que se debieran nutrir los ciudadanos.

El Partido Acción Nacional, que labró su prestigio público a lo largo del siglo XX como partido de oposición al PRI, no cons-

¹⁴⁸ Lujambio, Alonso, “Sistema de comisiones y control evaluatorio de la política pública en el proceso presupuestario mexicano”, en *Alonso Lujambio. Estudios Congresionales*, México, Senado de la República, 2013, pp. 323-353.

truyó un régimen de rendición de cuentas por el desempeño de los secretarios del presidente como una cuestión rutinaria ante el Congreso a través de sus comisiones ordinarias. Incluso ha de apuntarse que a iniciativa del presidente Vicente Fox, el grupo parlamentario del PAN reconstruyó una de las piezas mediante las cuales se mantiene la debilidad del Congreso en el sistema hiperpresidencial: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que habilita a los secretarios del presidente a modificar el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados sin requerir autorización parlamentaria para ello.¹⁴⁹ Por su parte, el presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), que como diputado del PAN había presentado con su grupo parlamentario una iniciativa de reforma a la Constitución para incrementar los poderes de supervisión del Congreso, se olvidó de ello siendo presidente; también su grupo parlamentario. En cuanto el PRI, que volvió al poder en 2012, le ofreció a los mexicanos por voz de su candidato presidencial Enrique Peña Nieto, que los compromisos del gobierno se firmarían no ante el Congreso de la Unión como garantía de cumplimiento, sino ante notario público; y el PRD en el Congreso claudicó a su labor de control al convenir con el partido en el gobierno el Pacto por México. Finalmente, el partido político Morena emprendió la adición constitucional del artículo 35, fracción IX, para establecer la responsabilidad política del presidente mediante el instrumento de la democracia directa. Sin embargo, Morena no impulsó previa o simultáneamente el reforzamiento de las potestades congresuales de control en tiempo real sobre los secretarios del presidente por el desempeño de sus respectivas carteras ministeriales. La consecuencia es que en tanto las comisiones del Congreso no evalúen la eficacia de los programas y políticas públicas en los primeros tres años de ejercicio presidencial, la revocación de mandato impulsada por Morena no puede cumplir

¹⁴⁹ Muñoz Ledo, Porfirio, “La reforma del Estado mexicano”, *El Cotidiano. Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana*, vol. 22, núm. 144, 2007, pp. 23-27.

con sus objetivos teóricos en tanto el Congreso no desempeña la “función informativa” subrayada por Woodrow Wilson y Walter Oleszek, que se ha comentado líneas arriba. La tarea de fortalecer el régimen de responsabilidad política sobre los secretarios del presidente desde el Congreso sigue pendiente, pero el impulso político necesariamente ha de venir del Congreso, no del Poder Ejecutivo, que es el sujeto controlado.

Con México en mente, sostenemos que la función informativa de control congresual al presidente a través de sus secretarios, para que despliegue todos sus efectos teóricos posibles de influencia sobre el voto de los ciudadanos en la República, ha de dar un segundo paso: incorporar al ordenamiento jurídico mexicano una ley que tome como ejemplo la Congressional Review Act de Estados Unidos (Ley de Revisión Congresual). Tal adaptación legislativa podría contribuir de manera sustantiva a inhibir el clientelismo electoral ilegítimo mediante la elevación de la objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la potestad reglamentaria concerniente con programas sociales a población económicamente vulnerable —concretamente en la redacción de las reglas de operación de los programas sociales—. Ello mejoraría la capacidad del sufragio para servir como instrumento de ratificación de confianza ciudadana en el programa de acción del partido político en el gobierno, o bien de censura ciudadana al mal gobierno y a su partido político. La Congressional Review Act es una ley que en Estados Unidos obliga a las secretarías y demás unidades administrativas del Poder Ejecutivo a remitir al Congreso los reglamentos y reglas de operación que elaboran en un periodo de sesenta días antes de cobrar vigencia. Ello, para que las revise el Congreso estadounidense, a efecto de verificar que las normas administrativas sean conformes a la intención de la ley aprobada por el Congreso. Para destacar su esencia, se puede decir que dicha ley crea un control previo de legalidad administrativa a cargo del Congreso estadounidense, un control abstracto de legalidad administrativa de los reglamentos ejecutivos en sede par-

lamentaria.¹⁵⁰ En México no ha existido en el pasado ni existe actualmente dicho control parlamentario sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria y la confección de las reglas de operación de los programas sociales que, con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, se atribuye al presidente y a sus secretarios por delegación de aquél. Por consiguiente, el Senado tampoco tiene oportunidad de verificar si las reglas de operación son conformes con el principio federal.¹⁵¹

De adaptarse en México dicha ley, permitiría que las oposiciones en el Congreso observaran y anularan las reglas de operación de los programas sociales que puedan llegar a ser confeccionadas por el partido del gobierno en turno para servir preponderantemente y de manera ilegítima sus intereses electorales. En ese deseable proceso de control, el Coneval debería opinar también sobre las reglas de operación de los programas de desarrollo social. Desde que en México la competencia electoral entre partidos se volvió más intensa¹⁵² y los votos de los ciudadanos efectivamente

¹⁵⁰ Carey, Maeve P. y Davis, Christopher M., *The Congressional Review Act (CRA): Frequently Asked Questions* (CRS Report R43992), noviembre 2021, pp.1-6.

¹⁵¹ El artículo 17 ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone: “El Poder Ejecutivo Federal contará en las entidades federativas con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo que tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios, y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo de la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo. Para la coordinación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo en la implementación de las funciones descritas en este artículo, el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, bajo el mando directo del Presidente de la República. Las Delegaciones de Programas para el Desarrollo estarán adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar y sus titulares serán designados por el titular de la Secretaría a propuesta de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo”.

¹⁵² Aguilar Camín, Héctor, “PRI: descenso del milagro”, *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, núm. 14, 1988, pp. 215-218.

cuentan para determinar la titularidad del Poder Ejecutivo, diversos académicos han analizado programas de gobierno y sugerido que los sucesivos presidentes y sus partidos políticos desde fines del siglo XX hasta nuestros días han impulsado programas de clientelismo electoral que reducen la libre voluntad del elector. Señalan que dichos programas suelen establecer, torticeramente, un vínculo directo del partido en el gobierno en turno con el ciudadano, si bien formalmente se sustentan en el combate a la pobreza.¹⁵³

Al respecto, en nuestra opinión cabe decir que en cualquier democracia representativa del mundo es legal y legítimo ofrecer al electorado el impulso de programas sociales, lo que suele distinguir a los partidos políticos progresistas comprometidos con la construcción y mantenimiento del Estado social y democrático de derecho.¹⁵⁴ Más aún: en el caso de México, confeccionar programas de desarrollo social es incluso en la actualidad un mandato vinculante para el Congreso y para el presidente de la República contenido en el artículo 1o. de la

¹⁵³ Dresser, Denise, “Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad”, *El Cotidiano. Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana*, núm. 49, 1992, pp. 49-57. También Bertranou, Julian, “Programa Nacional de Solidaridad: ¿un nuevo o un viejo modelo de política?”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, 1993, pp. 69-74; Ugalde, Luis Carlos y Amparo Casar, María, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Integralia-Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2018, pp. 131-155.

¹⁵⁴ Carlos Rojas Gutiérrez, coordinador del Programa Nacional de Solidaridad del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (PRI, 1988-1994), defiende y argumenta persuasivamente los objetivos y metas alcanzados por dicho programa, cuya distribución de beneficios en especie —explica— no se determinó en función de la estructura y padrón electoral del partido en el gobierno, sino por reglas matemáticas de operación atadas a indicadores de marginación social. Sin embargo, Rojas Gutiérrez está de acuerdo en que la objetividad administrativa e imparcialidad electoral de las reglas de operación de los programas sociales puede verse seriamente comprometida en tanto que hasta la fecha se vienen confeccionando exclusivamente en el seno del Poder Ejecutivo. Estima aconsejable su escrutinio desde el Congreso, con opinión del Coneval, en coincidencia con lo sugerido en este libro. Entrevista de Daniel Barceló a Carlos Rojas, Ciudad de México, 19 de marzo de 2022.

Constitución, el cual indica que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”, entre los cuales se encuentran los derechos sociales. Tales derechos, que se caracterizan por la participación de un bien o servicio a cargo de una autoridad administrativa, que incluso puede consistir en una suma de dinero, también se encuentran incorporados en tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte obligada. Esto es, desde el punto de vista jurídico el Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno está obligado a proveer derechos sociales.¹⁵⁵ Además, la teoría de la democracia representativa claramente indica que ofrecer en campaña electoral programas dirigidos al interés general —como ciertamente es el combate a la pobreza o la atención de colectivos sociales en estado de necesidad—, es uno de sus entendidos básicos. También es un entendido básico que un partido político obtenga rendimiento electoral por ello si el electorado lo aprueba con su voto.

Siendo esto así, lo que el Estado mexicano debe evitar es el uso espurio de los programas sociales configurados preponderantemente con fines electorales para un partido político específico. Y para ello puede servir una ley mexicana con propósito similar a la Congressional Review Act estadounidense, con fundamento en la cual cada comisión ordinaria de las cámaras del Congreso de la Unión, según su respectiva materia, revisaría las reglas de

¹⁵⁵ El ex presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos J. Jesús Orozco Henríquez Orozco comenta “cabe afirmar que la línea de evolución trazada en el sistema interamericano, tanto por el consenso de los Estados como por el avance jurisprudencial que se enmarca en la realidad actual, protege a las personas tanto de las acciones como de las omisiones por parte de algún Estado y les asegura, mediante acciones positivas del propio Estado, los presupuestos mínimos de subsistencia necesarios, a la vez que verifica también la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales sujetos a un carácter programático pero, no por ello, carentes de una naturaleza normativa vinculante”, en “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 19, 2013, pp. 181 y 182.

operación elaboradas por el Poder Ejecutivo antes que éstas cobren vigencia. El objetivo sería garantizar por proceso político en cada comisión congresual la provisión de los derechos sociales, e indirectamente proscribir la inequidad en la competencia electoral. En dichas comisiones ordinarias están representados el o los partidos políticos en el gobierno (de coalición), y los partidos políticos de oposición al gobierno, los cuales tienen el incentivo más alto para realizar el escrutinio de las reglas de operación. Dicha tarea ha de llevarse a cabo a la luz de la mejor procuración de los derechos sociales, sin sesgos partidistas espurios. Y en adición al control abstracto de legalidad a las reglas de operación que se propone, en nuestra opinión —de forma similar a la operación de programas sociales de países con democracias consolidadas—, los programas sociales en México deben ser invariablemente proveídos al beneficiario bajo el escudo nacional establecido en la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, y no como se implementa con lemas sexenales del partido político del presidente en turno.

SEGUNDA PARTE
RESPONSABILIDAD POLÍTICA
DE LOS SECRETARIOS DEL PRESIDENTE
POR EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS
CONCURRENTES E IMPLEMENTACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS
INTERNACIONALES

CAPÍTULO SÉPTIMO

INADECUACIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO DEL CENTRO A LA PERIFERIA Y DE LA PERIFERIA AL CENTRO EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO DEL SIGLO XXI

En la primera parte de este libro se ha elaborado el marco teórico y conceptual de la responsabilidad política de los secretarios del presidente ante el Congreso de la Unión por el desempeño de sus cargos, pero considerando únicamente el ejercicio de competencias federales, sin mayor atención a su proyección territorial. En la segunda parte, el interés sobre el proceso de rendición de cuentas y exigencia de responsabilidad política a los secretarios del presidente se centra en la dimensión territorial.

El objetivo es analizar la interrelación constitucional de dos principios del sistema político escritos en los artículos 39 y 40 de la Constitución, que tanto en los estudios de derecho constitucional como de ciencia política sobre México, al igual que en los estudios homólogos de los demás países democráticos occidentales —como apuntan Benz y Sonnicksen—,¹⁵⁶ se solían estudiar por separado hasta fechas recientes: la democracia representativa y el federalismo. La lente se apunta sobre el régimen de responsabilidad política de los secretarios del presidente por su desempeño como componente esencial de la democracia representativa, *en su*

¹⁵⁶ Sonnicksen, Jared, “Federalism and Democracy. A tense relationship”, en Tudela, José; Kölling, Mario y Reviriego, Fernando, *Calidad democrática y organización territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 31-47, y Benz, Arthur y Sonnicksen, Jared, “Patterns of Federal Democracy: Tensions, Frictions or Balance between Two Governmental Dimensions”, *European Political Science Review*, vol. 9, núm. 1, 2017, pp. 3-25.

juntura con el federalismo. Y ha de decirse con mayor precisión: con el federalismo mexicano multinivel del siglo XXI, que se caracteriza por ser cooperativo entre los gobiernos federal y de los estados, y por haber incorporado políticas públicas internacionales dentro de las tareas de implementación de los dos niveles territoriales de gobierno en México. Las preguntas a responder son ¿de qué y cómo se le exige o debiera exigírsele responsabilidad política a los secretarios del presidente, desde los estados, sobre decisiones políticas e implementación de competencias concurrentes y políticas públicas internacionales? E, inversamente, ¿de qué y cómo se le exige o debiera exigírsele responsabilidad política a los secretarios de los gobernadores de los estados, desde la Ciudad de México, por el ejercicio de competencias concurrentes e implementación de políticas públicas internacionales? Un par de casos alumbran el problema objeto de análisis.

El primer acontecimiento que nos sirve de ejemplo fue la inundación sufrida en Tabasco en 2020, que tuvo como causa la negligencia técnica de la empresa hidroeléctrica Comisión Federal de Electricidad, a cargo del gobierno federal. Durante el periodo presidencial de Andrés Manuel López Obrador (Morena), la CFE, por error de cálculo de sus funcionarios técnicos, desfogaron a destiempo un volumen de agua de la presa Peñitas, ubicada en el territorio del estado de Chiapas, e inundaron río abajo la planicie tabasqueña causando daños severos a cerca de cien mil habitantes de tres municipios de Tabasco. En plena contingencia, el gobernador del estado de Tabasco (Morena), Adán Augusto López Hernández, reclamó los daños causados por la CFE. Manuel Bartlett Díaz, director de CFE, respondió que la inundación de Tabasco no fue causada por errores de cálculo técnico, sino por lluvias atípicas. El alto funcionario federal no compareció en el Congreso federal bajo protesta de decir verdad para informar, explicar y justificar la actuación de CFE; sólo externó sus apreciaciones personales a través de los medios de comunicación social. López Hernández, gobernador del estado afectado, no satisfecho con la respuesta del director de la CFE, señaló que emprendería accio-

nes judiciales contra la empresa hidroeléctrica, y el director de la CFE (Morena) respondió que dicha pretensión “me da risa”.¹⁵⁷ El punto a destacar de todo ello es que los habitantes del estado de Tabasco no contaron con una institución de representación política con competencia constitucional para obligar al director de la CFE a informar, explicar y justificar sus acciones, y asumir la responsabilidad política por la negligencia técnica de la entidad administrativa a su cargo; el titular del Poder Ejecutivo de Tabasco no cuenta con dicha potestad; sólo las cámaras del Congreso de la Unión, pero éstas no ejercieron sus poderes de supervisión. En una de su conferencias informativas matutinas, el presidente de la República expresamente reconoció el error cometido por funcionarios de la CFE e informó que se había optado por anegar tres municipios de Tabasco para evitar que se inundara Villahermosa, la capital del estado, y que con cargo al erario federal se indemnizaría a los afectados.¹⁵⁸ No consideró razonable remover de su puesto al director de la paraestatal ni a los funcionarios operativos de la CFE que tomaron una decisión técnica, *pero también política*, que afectó derechos humanos de los tabasqueños, sin que explicaran en el Congreso de la Unión ni justificaran su actuación ante los representantes populares y territoriales del estado de Tabasco. De este acontecimiento es importante hacer notar, para los argumentos que en este libro se presentan sobre la reforma a la integración del Senado, que los gobernadores de los estados sí tienen un potente incentivo político-electoral como representantes que son de sus conciudadanos, que les pueden llevar a enfrentar a un alto funcionario del presidente *de su mismo partido político* para exigirle responsabilidad política por yerros del gobierno federal.

Un segundo suceso que ilustra el problema del régimen de responsabilidad política desde los estados sobre altos funciona-

¹⁵⁷ Oyosa, Juan, Telerreportaje XEVT, Villahermosa, Tabasco, 10 de noviembre de 2020.

¹⁵⁸ Conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 11 de noviembre de 2020.

rios federales se presentó con la inundación sufrida en el Valle del Mezquital del estado de Hidalgo en 2021. Según la explicación científica del evento, el director de la Conagua, Germán Arturo Martínez Santoyo, y funcionarios federales de dicha institución, así como funcionarios locales del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (Sacmex), decidieron operar el sistema de compuertas de tal manera que se inundara el Valle del Mezquital del estado de Hidalgo con aguas negras de la Ciudad de México y la zona conurbada del Estado de México, para que estas últimas zonas urbanas de la metrópoli del Valle de México no se anegaran. La consideración que se tuvo en cuenta es que la capital de la República federal y la zona conurbada mexiquense cuentan con una infraestructura pública y propiedad privada inmobiliaria e industrial de mayor valía que la del Valle del Mezquital del estado de Hidalgo. Los funcionarios de la Conagua tomaron una decisión técnica, *pero también política*, que afectó derechos humanos de los hidalguenses, decisión que no explicaron ni justificaron ante los representantes populares y territoriales del estado de Hidalgo en el Congreso de la Unión.¹⁵⁹ Durante la contingencia, el gobernador del estado de Hidalgo, Omar Fayad Meneses (PRI), reclamó las decisiones tomadas por los funcionarios federales (Morena), pero —al igual que en el caso anterior del gobernador de Tabasco— sin contar con competencias constitucionales para exigirles cuentas a los altos funcionarios federales por yerros de gobierno.

Cabe apreciar que ambos sucesos apuntan a situaciones que se repetirán con mayor frecuencia en el futuro por efecto del cambio climático,¹⁶⁰ como en el momento de escribir estas líneas está sucediendo en la zona metropolitana de Monterrey, que compete por el agua para consumo humano e industrial con

¹⁵⁹ Chahim, Dean, “La tragedia de la decisión de Tula fue una decisión política”, *Washington Post*, 20 de septiembre de 2021.

¹⁶⁰ United Nations Intergovernmental Panel of Climate Change, *Sixth Assessment Report. Impacts, Adaptation, Vulnerability. Summary for Policy Makers*, Ginebra, IPCC-UN, 2022, pp. 10-21.

los distritos de riego agropecuarios de Tamaulipas. Y ello sin que el federalismo mexicano cuente con un régimen jurídico de responsabilidad política desde los estados por yerros que les afectan gravemente causados por negligencia de funcionarios federales —o por decisiones técnicas y políticas de funcionarios ejecutivos federales no electos—; o inversamente, por gravosas omisiones de los gobernadores y funcionarios estatales que no han hecho todos los esfuerzos técnicos y financieros científicamente posibles para captar agua tratada o de lluvia en su territorio y para hacer más eficiente su uso. Además, adviértase que los posibles trasvases de agua de ríos de un estado de la República a otro, o a la Ciudad de México, o de la región sureste a los estados de la frontera norte, como han sugerido los gobernadores norteros para paliar los efectos de la escasez del recurso hídrico, es una decisión política que en el futuro debe tomarse en el seno de la cámara de representación territorial de los estados y de los representantes de la nación, no únicamente en el seno del Poder Ejecutivo, como ha venido sucediendo desde fines del siglo XX con la construcción del sistema Cutzamala.

Ahora bien ¿por qué se hace la precisión arriba indicada del problema que enfrenta el federalismo mexicano en su edad actual? Porque el estudio por separado de la responsabilidad política y del federalismo “dual” del siglo XIX y de principios del XX —con competencias claramente separadas del gobierno federal, de una parte, y de los gobiernos estatales, de la otra— no implicaba mayores problemas teóricos en derecho constitucional y ciencia política: los secretarios del presidente rendían cuentas al Congreso de la Unión por el ejercicio de competencias ejecutivas sobre materias federales, y los congresos estatales hacían lo propio con los secretarios de los gobernadores; a su vez, los ciudadanos, mediante su voto, exigían responsabilidades por separado en las elecciones federales y en las elecciones estatales. Pero el federalismo mexicano del siglo XXI ha *mutado*¹⁶¹ hasta con-

¹⁶¹ Jellinek, Georg, *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 7; también, Díaz Ricci, Sergio, “Sobre las

vertirse en un federalismo cooperativo multinivel (en adelante “federalismo multinivel”), que se caracteriza por la concurrencia entre los gobiernos federal y los gobiernos de los estados en el tratamiento de materias que antes eran de uno u otro gobierno. Los estados han asumido en sus respectivos planes de desarrollo, obligaciones de tratados y políticas públicas internacionales. Con dicha mutación del federalismo ha perdido nitidez la cuestión sobre qué le puede y debe exigir responsabilidad política el ciudadano con su voto al gobierno federal o al gobierno de su estado, pues la divisoria de las competencias concurrentes no está trazada en blanco y negro.

Por añadidura, el Poder Revisor de la Constitución ha hecho coincidir en el calendario las elecciones federales para presidente de la República con las elecciones estatales para gobernadores.¹⁶² Ello dificulta tanto en la teoría como en la práctica el control ciudadano sobre el ejercicio de las competencias concurrentes del gobierno federal con respecto a las que corresponden al gobierno del estado del que son ciudadanos. Pero igualmente no resulta claro en las cámaras del Congreso de la Unión de qué se le debe exigir responsabilidad política sobre una materia concurrente a los secretarios del presidente, y a las legislaturas de los estados a los secretarios de los gobernadores. Como hemos dicho, la tarea de supervisión parlamentaria y exigencia de responsabilidad política por las cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados era bastante claro en un sistema de distribución alternativo de competencias entre niveles de gobierno, esto es, en un federalismo dual. El artículo 124 de la Constitución estableció el marco diferenciado de competencias en blanco y negro desde 1824. Pero en la tercera década del siglo XXI la distribución de competencias territoriales ha dejado de ser alternativa para convertirse en concurrente en la mayor

mutaciones constitucionales”, *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, Córdoba, en proceso de publicación (2022), pp. 1 y ss.

¹⁶² Reforma al artículo 116, fracción IV, CPEUM, *Diario Oficial de la Federación*, 10/02/2014.

parte de las materias, como se puede observar de la lectura del artículo 73 de la Constitución.

Dicha falta de perspectiva territorial del régimen jurídico de responsabilidad política del centro a la periferia y de la periferia al centro en competencias concurrentes tiene ciertamente como primera causa la zona de penumbra que envuelve las competencias concurrentes. Pero además de ello debe mucho a las modificaciones que ha experimentado el sistema electoral para la integración de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales. Como se explicará a continuación, mediante sucesivas reformas se han diluido los incentivos que garantizaban sensibilidad territorial en el ejercicio de los cargos electivos de presidente de la República, así como de diputados federales y senadores de la República.

La Constitución mexicana de 1917 moldeó las instituciones representativas y el régimen de responsabilidad política de acuerdo con el modelo federal existente en el siglo XIX. Expresamente el Senado se diseñó para procesar el acoplamiento de la democracia representativa y el federalismo. Pero ese federalismo ya no existe. Y no se ha reparado en ello en lo que se refiere a las competencias de control parlamentario del desempeño de los secretarios del presidente sobre competencias concurrentes, y de los secretarios de los gobernadores de los estados. De ahí el interés en el análisis del Senado de la República como cámara de representación territorial: un problema central en el desajuste indicado entre democracia representativa y federalismo se debe al diseño actual del Senado en cuanto a su integración, así como su falta de competencia constitucional para participar conjuntamente con la Cámara de Diputados en la aprobación del presupuesto de egresos y en la supervisión de su aplicación para garantizar equidad interterritorial. Cabe destacar que la potestad de supervisión parlamentaria de la aplicación del presupuesto de egresos por el Poder Ejecutivo es el fundamento del régimen de responsabilidad política de las democracias representativas presidenciales y parlamentarias, y la participación de las segundas cámaras en Estados organizados por el principio federal. Sin embargo, México no ha

andado en el ámbito de la esfera de competencias de los poderes legislativos de la República para acoplarlo al federalismo actual, pues sólo ha evolucionado el marco jurídico de las relaciones del presidente con los gobernadores.

En efecto, es de observar que los poderes Ejecutivos de la República mexicana se han adaptado para gestionar el incremento exponencial de competencias en régimen de concurrencia entre los diferentes niveles de gobierno que caracteriza al federalismo mexicano del siglo XXI. En contraste, el Senado y las legislaturas de los estados se han quedado atrás. La concepción formal de instancias y prácticas administrativas en clave de colaboración coordinada sobre distintas materias se ha llevado a cabo solamente entre gobiernos y administraciones públicas. Como instancias administrativas de colaboración vertical, se establecieron en el federalismo mexicano desde fines del siglo XX los “sistemas nacionales” con rango constitucional, y se introdujo la facultad de celebrar convenios administrativos intergubernamentales (artículo 116, fracción VII, CPEUM). Además, por la vía de la convención política, se organizaron las conferencias de los altos funcionarios públicos por ramo específico de la administración pública que a la fecha se reúnen periódicamente, y se fundó la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).

Las relaciones intergubernamentales se gestaron como una necesidad para implementar de manera coordinada las leyes generales mediante las cuales se regulan materias de competencia concurrente entre los poderes federales y de los estados, así como las políticas públicas con impacto territorial consideradas en el Plan Nacional de Desarrollo. Las relaciones intergubernamentales facilitaron también el cumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de tratados y políticas públicas internacionales.¹⁶³ Sin embargo, los congresos federal y de los estados no concertaron fórmulas para cooperar en la configuración de la legislación concurrente, en la financiación de su implementación

¹⁶³ Serna de la Garza, *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, cit., pp. 99-165.

en los estados, ni en su control como tarea interparlamentaria del centro a la periferia y de la periferia al centro.

De ahí que se recomiende en esta obra la introducción de incentivos para que el Senado de la República funcione nuevamente como cámara de representación de los estados, y no sólo como portavoz de los dirigentes de los partidos políticos nacionales. Dicha cámara ha de controlar el desempeño de los secretarios del presidente mirando sus efectos territoriales. Y a tal fin se elaboran un conjunto de propuestas de reforma al Senado de la República, que se clasifican en: primero, propuestas sobre la forma de integración del Senado; segundo, propuestas sobre nuevas potestades constitucionales del Senado, y tercero, propuestas sobre procedimientos parlamentarios multinivel.

Consideremos con mayor detalle el diagnóstico del que se parte y al que responden las propuestas de reforma al Senado en cuanto a su integración, competencias y procedimientos.

El Estado federal es una forma de organización política en la que se combinan los principios del autogobierno y del gobierno compartido. Ésta es su esencia, como afirma Daniel Elazar. Para que el gobierno compartido o gobierno nacional sea sensible a los intereses de los estados en el ejercicio de las competencias constitucionales que se le atribuyen (gobierno compartido), se introducen incentivos a través del sistema electoral por medio del cual se eligen los poderes Ejecutivo y Legislativo nacionales, que toman las decisiones públicas para toda la República, las implementan y las controlan. Típicamente, dichos incentivos territoriales se crean mediante el reconocimiento de los estados como parte esencial de la geografía del sistema electoral del federalismo.¹⁶⁴ Y en adición se organiza el Senado como segunda cámara del Poder

¹⁶⁴ El estudio clásico sobre el sistema electoral del federalismo es de Wechsler, Herbert, "The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government", *Columbia Law Review*, vol. 54, núm. 4, 1954. Para una versión comparada véase Watts, Ronald, "La repercusión de los sistemas electorales y de los partidos políticos", en su obra, *Sistemas federales comparados* (traducción del inglés de Esther Seijas Villadangos), Madrid, Marcial Pons, 2006, pp. 210-212.

Legislativo nacional con el objetivo primario de representar los intereses territoriales de las entidades federativas en el proceso de gobierno, incluyendo en dicho proceso la exigencia de responsabilidad política a los secretarios del presidente en clave territorial.¹⁶⁵

México respondió al molde teórico arriba indicado en las Constituciones de 1824 y en la reforma de 1874 a la Constitución de 1857¹⁶⁶ para elegir al presidente y a los integrantes del Poder Legislativo federal. Sin embargo, en el afán de democratizar el sistema político, que fue el objetivo primario de la Revolución de 1910, se empezó a modificar el sistema electoral en la Constitución de 1917, concretamente, para elegir de forma directa al presidente de la República en una sola circunscripción nacional sin anclaje en los estados.¹⁶⁷ Posteriormente, ya bien entrado el siglo XX, e igualmente para democratizar el sistema político, se introdujo el sistema electoral de RP con lista cerrada para elegir a los diputados federales. Las fuerzas políticas acordaron que éstos se eligieran no por circunscripciones por cada estado, sino en cinco grandes circunscripciones electorales en las que se dividió el país. Y además decidieron introducir la figura de los senadores de representación proporcional, que serían elegidos en una sola circunscripción nacional sin anclaje en los estados, mediante lista cerrada.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Russell, Meg, “The Territorial Role of Second Chambers” *The Journal of Legislative Studies*, 7.1, 2001, pp. 105 y ss.

¹⁶⁶ Piza, Agapito, *Historia parlamentaria de la Cámara de Senadores*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1882, pp. 5-31. También, Casillas, Roberto (comp.), *La restauración del Senado 1867-1875*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.

¹⁶⁷ Diego Valadés ha advertido el problema de la “presidencia plebiscitaria” que genera el sistema electoral configurado en la Constitución vigente para elegir al presidente de la República. El modelo proviene de Francia, Estado centralizado, en “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano”, en Ellis, Andrew; Orozco Henríquez, Jesús y Zovatto, Daniel (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 438-445.

¹⁶⁸ Orozco Henríquez, J. Jesús, “Régimen electoral”, en la obra coordinada por el mismo autor conjuntamente con Jorge Carpizo, Héctor Fix-Fierro y José María Serna de la Garza, *Evolución de la organización político-constitucional de Mé-*

Si bien era loable el objetivo democrático que se perseguía con las reformas electorales señaladas, no puede pasarse por alto que éstas tuvieron un fortísimo efecto sobre el sistema electoral del federalismo y eventualmente sobre la operación del federalismo:¹⁶⁹ las reformas electorales disminuyeron la sensibilidad territorial de los cargos públicos que se elegían por dichos métodos sin anclaje en los estados. Aunado a la erosión de los estados en el sistema electoral, tanto las leyes reglamentarias electorales y de partidos políticos como las normas de derecho parlamentario de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República otorgaron potestades muy vigorosas a las dirigencias nacionales de los partidos políticos para la selección de dirigentes partidistas y candidatos a cargos de elección popular federales, y aun para la designación de coordinadores de grupo parlamentario y miembros de los cuerpos de gobierno de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. El resultado es que ambas cámaras del Congreso de la Unión operan a través de grupos parlamentarios con disciplina de voto orientados por los intereses electorales de cada partido político,¹⁷⁰ con gran concentración de poder en los dirigentes nacionales de cada partido político. Ésta es la lógica preponderante del ejercicio de sus respectivas potestades constitucionales. Ello incluye desde luego la potestad de introducir reformas y adiciones al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se centralizan competencias, así como el poder de aprobar leyes generales que distribuyen competencias entre los poderes federales y los poderes de los estados con una fuerte impronta centrípeta sin control parlamentario de la periferia al centro.

xico 1975-2010, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 65 y ss.

¹⁶⁹ Sobre las consecuencias de la elección de los sistemas electorales y sus diversas modalidades, véase Ellis, Andrew; Reilly, Ben y Reynolds, Andrew, *Electoral System Design. The New International Idea Handbook*, Stockholm, IDEA Internacional, 2005, pp. 35-120.

¹⁷⁰ Ugalde, Carlos y Mata, Ximena (coords.), *Décimo reporte legislativo. LXIV Legislatura, 2018-2021*, México, Integralia, 30 de agosto 2021, pp. 13 y 14.

Y cabe destacar además que en los tres partidos políticos que se han erigido como partido en el gobierno en el siglo XXI —PAN, PRI, Morena—, el presidente de la República parece haber sido factor determinante para la elección de los presidentes de los cuerpos de gobierno del Senado del respectivo grupo parlamentario —e incluso de aquellos provenientes de partidos de oposición—. Así lo indica la evidencia empírica analizada por diversos medios de comunicación social.¹⁷¹

En cuanto a la generación de normas en la República mexicana, podemos observar dos tendencias muy claras desde el último cuarto del siglo XX hasta nuestros días, que se comparten con otros federalismos del mundo: la proliferación de competencias concurrentes reguladas mediante leyes generales,¹⁷² y la multiplicación de tratados y políticas públicas internacionales.¹⁷³ El problema desde el punto de vista del equilibrio federal, es que en México ambos tipos de normas tienden tanto a la *centralización* del poder político en los poderes federales como a la *concentración* de poderes en el presidente de la República. Las leyes generales tien-

¹⁷¹ Por ejemplo, durante la presidencia de la República de Enrique Peña Nieto (PRI, 2012-2018), el presidente de la Mesa Directiva del Senado perteneciente al Partido Acción Nacional fue elegido con el voto del PRI en dos ocasiones. En el segundo periodo hubo acusaciones de un número significativo de senadores del PAN sobre la influencia del gobierno del PRI en dicha designación. Véase, entre otros, “La elección de Ernesto Cordero como presidente del Senado divide a panistas”, *Expansión*, 1o. de septiembre de 2017.

Olga Sánchez Cordero renuncia a la Secretaría de Gobernación del presidente Andrés Manuel López Obrador (Morena, 2018-2024), e inmediatamente Morena la elige como su candidata para presidir la Mesa Directiva, por gestiones del presidente Andrés Manuel López Obrador, “El dedazo, una operación cicatriz, y el regreso de Sánchez Cordero al Senado”, *Proceso*, núm. 2339, 1a. semana de septiembre de 2021.

¹⁷² Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 99-173.

¹⁷³ Kaul, Inge, “The Changing Role of the United Nations: Lessons for Multi-level Governance”, en Enderlein, Henrik; Wälti, Sonja y Zürn, Michael (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010, pp. 323-342.

den a la concentración del poder presidencial porque la fuente del mayor número de iniciativas de ley que aprueba el Congreso de la Unión provienen del presidente de la República. Y éste se asegura de confeccionar leyes generales que le otorgan amplios poderes de decisión de contenidos al Congreso de la Unión, así como de implementación de las leyes generales al Poder Ejecutivo federal sin control parlamentario en tiempo real. Y por lo que respecta a los tratados y políticas públicas internacionales, la concentración del poder está asegurada, incluso con mayor vigor, porque proviene de un mandato expreso directo de la Constitución en cuanto a la distribución de competencias en materia de relaciones exteriores para la negociación de los tratados por el presidente y para su control parlamentario *ex post* por el Senado.¹⁷⁴

A ello se suma el arreglo fiscal existente con rango de ley —no constitucional— que se fraguó en la década de los setenta del siglo pasado, cuando los gobernadores y las mayorías hegemónicas de las legislaturas de todos los estados pertenecían al mismo partido político del presidente. Dicho arreglo fiscal centraliza y concentra los poderes fiscales en el presidente de la República.¹⁷⁵ La centralización y concentración de los poderes fiscales se potenció porque en el siglo XX y principios del XXI tanto la doctrina mayoritaria como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideraban que el presupuesto de egresos no tenía la naturaleza jurídica de ley sino de acto administrativo.¹⁷⁶

En este contexto, por lo que se refiere al diagnóstico del Senado como componente esencial del federalismo, cabe subrayar que dicha cámara ha perdido su capacidad de representar los

¹⁷⁴ Martínez Báez, Antonio, “El Poder Legislativo mexicano y las relaciones exteriores”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, primera época, vol. I, núm. 2, mayo-agosto de 1991, pp. 48 y ss.

¹⁷⁵ Monreal Ávila, Ricardo, *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, 2004, pp. 246-296.

¹⁷⁶ Mijangos Borja, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 2, 2000, pp. 135-156.

intereses de los estados, porque opera por lógica de grupo parlamentario con disciplina de voto en el ejercicio de sus competencias constitucionales existentes. Además, el Senado mexicano es sumamente débil si se le compara con senados de Estados federales consolidados del mundo, en tanto que carece de dos competencias absolutamente necesarias para procurar los intereses de los estados: la potestad de participar en la distribución del gasto federal, y la competencia de control al gobierno federal por la toma de decisión y ejecución de leyes, políticas públicas y presupuestos federales con efectos en los estados, precisamente por carecer del “poder de la bolsa”.

El problema es sustantivo. La ausencia del Senado en la distribución equitativa del presupuesto federal actuando como cámara de compensación territorial puede llegar a fracturar la cohesión del pacto federal entre estados.¹⁷⁷ Es posible advertir que sus efectos inequitativos se producen sistemáticamente sobre las regiones económicas sureste y noroeste de la República. En la LXIV Legislatura, el sureste mexicano, compuesto por los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, contaban con un total de 81 diputados federales por ambos principios de elección (mayoría y RP). Y tan sólo el Estado de México de la región centro del país tenía en dicha legislatura 69 diputados federales por ambos principios de elección popular. Si la comparación de la asimetría numérica apuntada —que generó distorsiones en la distribución territorial del presupuesto y la distribución de la infraestructura— se hace no entre toda la región del sureste con respecto al Estado de México únicamente, sino entre la región sureste con la región centro del país, los números refuerzan contundentemente el argumento: la región

¹⁷⁷ Sobre los desequilibrios territoriales que se deben a la acción del Estado, y concretamente del Poder Ejecutivo federal, véanse las conclusiones del estudio de Francisco García Moctezuma “La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)”, *Boletín del Instituto de Geografía de la UNAM*, núm. 71, 2010, pp. 118-120.

centro¹⁷⁸ contó con 159 diputados en la LXIV Legislatura, y la región sureste, con 81 diputados.¹⁷⁹

Actualmente los estados del centro del país cuentan con una población de 39,182,978 de habitantes, distribuidos de la siguiente manera: Ciudad de México 9,209,944; Hidalgo 3,082,841; Estado de México 16,992,418; Morelos 1,971,520; Puebla 6,583,278; Tlaxcala 1,342,977. En consecuencia con ello, en la Legislatura LXVI la Ciudad de México tendrá 22 diputados federales uninominales; Hidalgo 7; Estado de México 40; Morelos 5; Puebla 16; Tlaxcala 3. Ello dará un total de 93 diputados uninominales de la región económica centro. Por su parte, la región económica del sureste tiene una población total de 17,185,820, distribuida así: Campeche 928,363; Chiapas 5,543,828; Oaxaca 4,132,148; Quintana Roo 1,857,985; Tabasco 2,402,598; Yucatán 2,320,898. En consecuencia con ello, Campeche tendrá dos diputados federales uninominales; Chiapas 13; Oaxaca 10; Quintana Roo 4; Tabasco 6, y Yucatán 6.¹⁸⁰ Ello produce un total de 41 diputados federales uninominales de la región económica sureste.

Un resultado similar de clara inequidad sistémica se observa también con respecto a los estados situados en la región económica del noroeste de la República, integrada por seis estados: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora. Juntos, esos estados suman la cantidad de 16,113,769 habitantes, distribuidos de la siguiente manera: Baja California 3,769,020; Baja California Sur, 798,447; Chihuahua, 3,741,869; Durango 1,832,650; Sinaloa 3,026,943, y Sonora 2,944,840. En consecuencia con ello, en la Legislatura LXVI Baja California tendrá 9 diputados de mayoría; Baja California Sur 2; Chihua-

¹⁷⁸ Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala.

¹⁷⁹ Los datos sobre el origen de los diputados de RP se han tomado de la página oficial de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, véase *www.diputados.gob.mx*

¹⁸⁰ *DOF*, 17 de septiembre de 2021.

hua 9; Durango 4; Sinaloa 7, y Sonora 7. Ello produce un total de 38 diputados federales uninominales.¹⁸¹

En conclusión, la cámara que de acuerdo con el diseño constitucional del federalismo representa a los estados no está cumpliendo adecuadamente la función de garantizar una distribución equitativa del presupuesto, porque no tiene competencia constitucional para votar por su aprobación.¹⁸² Tampoco controla su aplicación a cargo de los secretarios del presidente, porque no participa en la aprobación del presupuesto.

La forma en que se configuró el sistema de RP en México para el Senado provoca un desequilibrio sistémico. Los treinta y dos senadores de RP no cuentan con anclaje territorial. Y a ello se ha de sumar la amplia potestad de las dirigencias nacionales para designar la lista cerrada de candidatos: un estudio empírico demostró que hasta la LXIV Legislatura, 38% de los senadores de RP habían sido de la Ciudad de México, y que Oaxaca, Tabasco y Quintana Roo nunca han tenido un senador de RP oriundo.¹⁸³

A partir del diagnóstico que brevemente se ha presentado en las líneas precedentes, se sugiere a continuación la introducción de incentivos para que el Senado de la República funcione también como cámara de representación territorial en la labor de control del gobierno federal de la periferia al centro, y no sólo como portavoz de los dirigentes de los partidos políticos nacionales. Y a tal fin se elaboran un conjunto de propuestas de reforma al Senado de la República, que se clasifican en: primero,

¹⁸¹ *DOF*, 17 de septiembre de 2021.

¹⁸² Sobre la participación de la Cámara de Diputados en la asignación del gasto público, véase Gutiérrez, Gerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

¹⁸³ El estudio recopiló datos del 2000 hasta la fecha de su publicación, que se corresponde con la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión. Véase Téllez del Río, Julio, “De dónde vienen los senadores plurinominales”, *Nexos, Blog de federalismo*, 10 de diciembre de 2019.

propuestas sobre la forma de integración del Senado; segundo, propuestas sobre nuevas potestades constitucionales del Senado, y tercero, propuestas sobre procedimientos parlamentarios multi-nivel entre el Senado con las instituciones de representación política de los estados.

CAPÍTULO OCTAVO

PROPUESTAS PARA RECONSTRUIR EL SENADO DE LA REPÚBLICA COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

I. INTEGRACIÓN DEL SENADO. REFORZAMIENTO DE LA REPRESENTATIVIDAD TERRITORIAL DEL SENADO Y SU ARTICULACIÓN FUNCIONAL CON LOS GOBIERNOS Y LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS

La primera medida que se presenta consiste en introducir la figura de los “senadores de los gobiernos de los estados”. Ello, con dos propósitos: 1) para reconstruir el incentivo para que el Senado actúe como cámara de representación política de los estados, que es un componente teórico esencial del federalismo desde su origen hasta nuestros días, y 2) para construir simultáneamente un gozne de articulación parlamentaria multinivel, que opere tanto del centro a la periferia como de la periferia al centro entre el Senado y las legislaturas de los estados, para satisfacer necesidades del federalismo de concurrencia (federación/estados/municipios/comunidades indígenas) y multinivel (internacional/nacional) del siglo XXI.

La proposición es que los senadores de los gobiernos de los estados sustituyan a los treinta y dos senadores actuales de representación proporcional designados por los dirigentes de los partidos políticos nacionales mediante lista cerrada. Los senadores de los gobiernos de los estados serían elegidos por mayoría absoluta de cada una de las legislaturas de los estados a propuesta del gobernador respectivo, y sustituidos por el mismo mé-

todo necesariamente mediante sustitución constructiva.¹⁸⁴ Los requisitos de elegibilidad de dichos senadores serían distintos a los exigibles para los senadores de elección popular directa, en atención a la función que se le asigna y a los intereses públicos territoriales que representan. La experiencia administrativa, el conocimiento de los asuntos del gobierno de su estado, así como la capacidad de interacción con los gobiernos y legislaturas locales, deberán ser claros en los senadores de los gobiernos estatales. Ello, al grado que con una adición *ad hoc* al artículo 125 de la Constitución mexicana éstos podrían ser simultáneamente servidores públicos estatales y senadores de la República, como sucede en el federalismo alemán.¹⁸⁵

Los senadores de los gobiernos de los estados integrados de esta manera serían el conducto orgánico para llevar las razones y el voto de los estados al Senado, para que los estados representados por sus gobiernos participen efectivamente en la toma de decisiones políticas federales. Entre tales decisiones federales de enorme trascendencia para los habitantes de los diferentes estados se tiene, entre otras, la aprobación del programa de gobierno y del presupuesto federal, la determinación de los proyectos de grandes infraestructuras, o la elaboración y aprobación de leyes generales.

Los senadores de los gobiernos de los estados serían asimismo la correa de transmisión para explicar los alcances jurídicos, y orientar y acompañar técnicamente hacia abajo —estados y municipios— la transposición legislativa multinivel (de fuente na-

¹⁸⁴ Para efectos de este ensayo se entiende por “sustitución constructiva” la potestad del gobernador y de la legislatura del estado, de sustituir al senador en funciones solamente si se reúnen los votos necesarios para remover a quien está en funciones y nombrar en el mismo procedimiento parlamentario al que le sustituye.

¹⁸⁵ Posser, Diether, “Significado del *Bundesrat*”, en *Manual de derecho constitucional* (traducción de Antonio López Pina), Madrid, Marcial Pons-Instituto Vasco de Administración Pública, 1996, pp. 678 y ss. También, Scharpf, Fritz W., “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, vol. 66, otoño de 1988, pp. 239-278.

cional y/o internacional), así como garantizar en el proceso de presupuestación federal que los estados tendrían recursos económicos para la implementación de las leyes generales/estatales u obligaciones internacionales, cuestión que actualmente no se atiende.

Además de las dos consideraciones anteriores, que concierne a la fase de toma de decisiones políticas del proceso de gobierno, los senadores de los gobiernos estatales serían el conducto idóneo para descargar la función de control parlamentario sobre los secretarios del presidente en cuanto a la implementación de legislación y políticas públicas concurrentes. Ello desde la óptica de los gobiernos y legislaturas de los estados. En México debemos observar que los federalismos modernos del mundo que cuentan en sus Constituciones con una lista de competencias concurrentes suelen crear para su gestión equilibrada un Senado como instrumento de representación política territorial al que dotan de incentivos y potestades constitucionales para cumplir su función territorial. En México, a diferencia de dichos federalismos de diseño, las competencias concurrentes se han convertido en la regla general como producto de una mutación constitucional. Esta es la razón por la cual el Senado mexicano no se corresponde con la función de articulación intrafederal que ha de desempeñarse en el ejercicio de competencias concurrentes.¹⁸⁶

Es necesario reintroducir al Senado, incentivos para actuar también en clave territorial, y no sólo de representación política de posiciones de partidos políticos nacionales.¹⁸⁷ Actualmente los senadores de RP no representan a ningún estado. Se eligen mediante una “lista nacional” sin anclaje territorial electoral en los estados, por lo que su sensibilidad hacia éstos es insignificante

¹⁸⁶ Patterson, Samuel y Mughan, Anthony (2001), “Fundamentals of Institutional Design: Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, núm. 1, pp. 39-60.

¹⁸⁷ Kam, Christopher, “Party Discipline”, en Martin, Shane; Saalfeld, Thomas y Ström, Kaare (comp.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2014, pp. 399 y ss.

o nula. Y cabe decir que dentro del marco teórico del bicameralismo, los senadores de RP no realizan actualmente un aporte significativo diferente al proceso de toma de decisiones políticas de la República, o al de control al gobierno federal, que la contribución que ya llevan a cabo los integrantes de la Cámara de Diputados de RP. En este orden de ideas, uno de los efectos principales que la medida propuesta pretende es atemperar la lógica del voto por grupo parlamentario de partido político en el Senado de la República. La lógica de representación partidista por grupo parlamentario no se inhibe, y ni siquiera perdería su posición hegemónica en el Senado; pero sí dejaría de ser el único criterio para la toma de las decisiones políticas senatoriales y para ejercer el control de gestión sobre los secretarios del presidente y directores de las entidades paraestatales.¹⁸⁸ Ello, porque los senadores de los gobiernos estatales serían miembros de partidos políticos nacionales; empero, más específicamente de coaliciones interpartidistas locales variopintas, frecuentemente distintas a la federal, que sirven de apoyo al gobierno local sea en su modali-

¹⁸⁸ Los gobernadores de los estados, y por extensión los funcionarios de dichos gobiernos, que dependen de la confianza política del titular del Poder Ejecutivo local, anteponen sus intereses territoriales estatales y regionales a los señalados por las dirigencias nacionales de sus partidos políticos. Un buen ejemplo de ello es el proyecto de infraestructura *Tren Maya*, que se construye por iniciativa del presidente Andrés Manuel López Obrador (Morena, 2018-2024) para promover la actividad turística y económica en general del sureste del país. Dicho proyecto concitó el apoyo expreso y sostenido de todos los gobernadores de la región económica sureste, incluidos los pertenecientes a partidos políticos o coaliciones interpartidistas que compiten contra el partido político del presidente —Oaxaca (PRI), Quintana Roo (PRD-PAN) y Yucatán (PAN)—. Es previsible que los senadores de los gobiernos de los estados responderían igualmente otorgando prioridad a los intereses territoriales antes que a los de su partido político señalados por la dirigencia nacional.

En el federalismo alemán ha sido probado empíricamente que los senadores designados por los gobiernos estatales, al interior de sus respectivos grupos parlamentarios de partido, anteponen los intereses locales a los indicados por sus dirigencias centrales cuando se encuentran implicadas cuestiones territoriales.

dad de gobierno de coalición o de coalición legislativa.¹⁸⁹ Su incentivo de actuación, incluso al interior del grupo parlamentario de su mismo partido político en el Senado de la República, sería eminentemente local.¹⁹⁰

Otro efecto previsible a considerar de la propuesta sería el siguiente:

Durante el proceso de transición democrática de México, los senadores de RP nacieron a la vida institucional en la Constitución para incrementar la representatividad política del Senado a través de los partidos políticos. Y aunque no fue la intención que el Poder Revisor de la Constitución buscó al introducir esta figura¹⁹¹ en 1996,¹⁹² en la práctica política los liderazgos partidistas obtuvieron un gran poder constitucional y legal para influir sobre los senadores al propósito de que los partidos políticos fueran actores determinantes en la toma de las grandes decisiones nacionales de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución. Sin embargo, las leyes electorales y parlamentarias reglamentarias incorporaron también fuertes incentivos me-

¹⁸⁹ Chaisty, Paul; Cheeseman, Nic y Power, Timothy, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective. Minority Presidents in Multiparty Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 93-141.

¹⁹⁰ Al introducirse en México el sistema de representación proporcional para promover el pluralismo dentro del Poder Legislativo, se perfiló desde la Constitución lo que la teoría de la democracia representativa de nuestros días indica, y que ha sido recogido en el artículo 41 de la Constitución; esto es, que los partidos políticos actúan de manera coordinada dentro del Poder Legislativo para promover sus programas electorales. Y para ello cada uno se organiza como “grupo” parlamentario. Sin embargo, significativamente el artículo 70 de la Constitución sólo prevé la formación de grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, porque entiende que los senadores en el contexto de un sistema federal han de responder también a intereses territoriales.

¹⁹¹ Sobre las reformas sucesivas que dieron pie al arreglo actual de los senadores de RP, véase Solorio Almazán, Héctor, *La representación proporcional*, en la colección Temas selectos de Derecho Electoral, México, TEPJE, 2010, pp. 17-20.

¹⁹² *DOF*, 22 de agosto de 1996.

taconstitucionales para que los senadores de la República, particularmente los de RP, orienten su actuación sobre la base de las directrices que marcan los dirigentes de partido. Entre estas normas destacan la potestad otorgada a los dirigentes nacionales de los distintos partidos políticos para elaborar y registrar ante el INE las listas cerradas de sus candidatos de RP al Senado de la República, y las normas de los estatutos de algunos partidos políticos nacionales que atribuyen a sus dirigentes la designación y remoción del coordinador de su respectivo grupo parlamentario en el Senado de la República, así como de los integrantes del partido político en los cuerpos de gobierno del Senado. A su vez, el coordinador parlamentario designado por el dirigente nacional del partido político cuenta, con fundamento en el Reglamento del Senado de la República y por efecto del ejercicio discrecional y opaco de prerrogativas económicas otorgadas a los grupos parlamentarios, de estímulos adicionales para que los senadores de la República se subordinen a la línea política del dirigente de partido nacional. Tales potestades metaconstitucionales contribuyen a la formación y mantenimiento de una partidocracia con una impronta centrípeta de participación en el proceso de gobierno.

Adviértase que el origen democrático de los senadores de los gobiernos de los estados que se propone por método de elección indirecta es incuestionable desde el punto de vista constitucional. Existen antecedentes en la historia constitucional de México. La Constitución federal mexicana del 4 de octubre de 1824 disponía: “Artículo 25. El senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años”. Considérese además que la Constitución vigente de 1917 establece en el artículo 84 un método de elección indirecta para elegir a presidentes de la República interinos y sustitutos. La propuesta no es tampoco novedosa en el derecho comparado del siglo XXI. Los senados de Austria, la India o Alemania eligen a sus miembros de manera indirecta con la participación de los parlamentos o los gobiernos de sus

respectivas entidades federativas.¹⁹³ Ello permite en estos países la maximización del pluralismo político territorial, ya que los senadores de los gobiernos de los estados necesariamente deben ser producto de negociaciones interpartidistas entre los gobernadores y las legislaturas de los estados.

En línea de continuidad con lo sostenido hasta ahora, la segunda propuesta que se plantea en el presente ensayo es la reforma a la organización interna de la Comisión de Federalismo del Senado de la República. Se propone que, por disposición de ley, ésta se integre exclusivamente por los treinta y dos senadores de los gobiernos estatales. Si se integra de la manera indicada, la Comisión de Federalismo tendería a considerar desde la óptica de los estados los estudios y dictámenes que preparan y presentan al pleno para el descargo de las responsabilidades senatoriales con impacto territorial, o la solicitud de informes y preguntas escritas y orales a los secretarios del presidente por la gestión de leyes generales o políticas públicas concurrentes. Cabe sugerir que durante el proceso de preparación, respectivamente, bien de dictámenes, bien de información relevante a cuestionar en las sesiones de control del gobierno, dichos senadores fungirían como facilitadores para que tanto los diputados locales como los gobernadores y los funcionarios de los estados expresen posiciones. Ello tendería a enriquecer y legitimar las decisiones políticas que se toman para toda la República, así como su implementación responsable por el gobierno federal en tanto que ésta estaría sujeta a un control parlamentario territorial que al día de hoy no existe de la periferia al centro; esto es, desde los estados sobre el desempeño de los secretarios del presidente.

La tercera propuesta sobre la integración del Senado consiste en llevar a cabo un control de constitucionalidad para verificar la conformidad con el principio federal, de las potestades que se le asignan a las dirigencias de los partidos políticos nacionales para elegir centralmente dirigentes de partido y candidatos a cargos

¹⁹³ Watts, *Sistemas federales comparados*, cit., pp. 213-219.

de elección popular de los estados, así como coordinadores de grupo parlamentario e integrantes de los cuerpos de gobierno del Senado de la República. Ello, mediante la revisión desde la óptica de los estados, tanto de la Ley General de Partidos Políticos como de la Ley General de Normas e Instituciones Electorales, y de los estatutos de los partidos políticos nacionales. Actualmente los dirigentes de los partidos políticos nacionales y el presidente de la República dominan las decisiones políticas más importantes del país. Tal observación se demostró fehacientemente en el *Pacto por México*. Dicho acuerdo que sirvió de columna vertebral a las políticas públicas del presidente Enrique Peña Nieto, en el que se comprometían cambios a la Constitución, así como la aprobación parlamentaria de leyes reglamentarias y leyes generales, fue firmado únicamente por el presidente de la República y los presidentes de los partidos políticos nacionales con representación en las cámaras, con exclusión de los coordinadores de grupo parlamentario.

Para concluir, cabe señalar que el propósito teórico del esquema propuesto en este trabajo no tiene como finalidad mejorar la representatividad política del Senado a través de los partidos políticos, cuestión que ha dominado las reformas al Senado de la República en los últimas tres décadas en el marco del proceso de transición democrática de México.¹⁹⁴ No. Su propósito primor-

¹⁹⁴ Porfirio Muñoz Ledo, José Woldenberg y Lorenzo Córdova, por separado, han propuesto modificar la forma en la que se elige al Senado mexicano. Sugieren que sus miembros se elijan en su totalidad por un sistema de RP, estableciendo a los estados como circunscripciones electorales. El modelo es parecido al de la República Federal de Argentina. Y si bien dichas propuestas sí consideran el efecto de las reformas electorales sobre la organización federal, no parece que puedan resolver el problema de la falta de relaciones multinivel para llevar a cabo el control parlamentario efectivo sobre el gobierno federal *sobre bases no partidistas*, así como el ejercicio de otras competencias constitucionales en las que se requiere alta sensibilidad territorial para anteponer la perspectiva de los funcionarios estatales de los estados antes que el del partido político nacional. Véase Woldenberg, José, “¿Y el Senado?”, *El Universal*, 21/01/20; Córdova, Lorenzo, *Grupo plural, reunión de trabajo con el presidente del Consejo General del INE*, Senado de la República, Canal del Congreso 10 de febrero de 2022.

dial es, por un lado, reconstruir la representación efectiva de los gobiernos y legislaturas de los estados en la toma de decisiones de la República, así como en el control del gobierno federal desde los estados por la implementación de tales decisiones. Estas decisiones incluyen tanto políticas públicas federales como tratados y políticas públicas internacionales. De otra parte, el propósito del esquema propuesto de incorporar senadores de los gobiernos estatales busca garantizar el ejercicio responsable y comprometido de las competencias concurrentes por los estados mediante la participación de éstos, tanto en la decisión política que se adopta en el centro como en la configuración técnica multinivel para su implementación, que necesariamente incluye su financiación (fase descendente del centro a la periferia). Dicha fase descendente del federalismo incluye la transposición legislativa e implementación por los estados de tratados y políticas públicas internacionales asumidos por los Estados Unidos Mexicanos, esto es, un federalismo multinivel que considera hacia arriba el ámbito internacional y hacia abajo las esferas estatal, municipal y de las comunidades indígenas.

II. ATRIBUCIÓN DE NUEVAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES PARA LA CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL DE LOS ESTADOS

La integración del Senado con representantes vinculados a los gobiernos y legislaturas de los estados tendería a incrementar sustancialmente la sensibilidad territorial de dicha cámara al ejercer sus competencias constitucionales presentes. Pero de manera complementaria el Senado requiere la atribución de nuevas competencias para que participe con mayor vigor, como cámara de representación territorial de los estados, en la toma de las decisiones trascendentes para la República federal, así como para controlar la implementación de tales decisiones y exigir responsabilidad política por los yerros de los secretarios del presidente y de la administración pública que dirigen.

En el orden de ideas indicado, una primera propuesta es que el Senado sea cámara de origen de las iniciativas de ley general que se presenten para regular las competencias concurrentes y/o para transponer a los ordenamientos de los estados, obligaciones y compromisos internacionales de los Estados Unidos Mexicanos, y que en el estudio y dictamen de dichas iniciativas se garantice la participación de la Comisión de Federalismo del Senado de la República, conformada exclusivamente por senadores de los gobiernos de los estados.

La propuesta del Senado como cámara de origen de las leyes generales tendería a incrementar la legitimidad política y racionalidad técnica de la legislación concurrente y su futura implementación por los estados, así como a preservar un margen de apreciación local a los gobiernos y legislaturas estatales.¹⁹⁵ El Senado, a través de su Comisión de Federalismo, se constituiría como una garantía política del principio de subsidiariedad del federalismo mexicano para el tratamiento racional y razonable de las competencias concurrentes, a la vez que en custodia del sistema constitucional de control vertical del poder desde la periferia al centro.

La participación del Senado en la legislación concurrente también contribuiría a la racionalización del ejercicio del poder presidencial para insuflar en éste mayor sensibilidad territorial.

¹⁹⁵ El derecho comparado aporta experiencias de obligado estudio para la reconstrucción del Senado mexicano. Véase Bustos Gisbert, Rafael; García Roca, Javier y García Victoria, Ignacio “El Consejo: ¿una segunda cámara para la Unión Europea?”, Bruselas, European Parliamentary Research Services PE 729.278, marzo de 2022. Sobre la experiencia de la lista de competencias concurrentes de Alemania y la función del Senado en su ejercicio, véase Posser, Dieter, “Significado del *Bundesrat*”, en *Manual de derecho constitucional* (traducción de Antonio López Pina), Madrid, Marcial Pons-Instituto Vasco de Administración Pública, 1996. Sobre la experiencia de la lista de competencias concurrentes de la India y la función del Senado en su ejercicio, véase Akhtar, Majeed, “Shared Rule and Self Rule in the Working of Indian Federalism”, en Thomas Courchene, Allan, John, Leuprecht, Christian y Verrelli, Nadia (eds.), *The Federal Idea. Essays in Honour of Ronald L. Watts*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 2011.

Como se apuntó en el apartado del diagnóstico, la legislación concurrente condiciona y limita el margen de apreciación legislativa y administrativa de los estados en la materia que se legisla, y en proporción inversa incrementa las potestades *centralizadoras* y de concentración del poder en el Congreso de la Unión y en el presidente de la República. Ello, con el explicable propósito de homogeneizar la regulación jurídica de la materia concurrente y establecer el fundamento legal de la coordinación administrativa para su implementación multinivel. Empero, toda vez que las iniciativas de ley general provienen en su gran mayoría del presidente de la República, y que éstas no incorporan expresamente el control parlamentario territorial de su implementación en tiempo real, la ley general sin participación política significativa de los estados se ha constituido como un instrumento más de *concentración* del poder en el presidente de México. Es decir, las leyes generales, legisladas sin una cámara territorial potente, revitalizan el hiperpresidencialismo centralista mexicano. Además, a diferencia del Congreso norteamericano (Congressional Review Act), el Congreso mexicano no cuenta en una ley con un procedimiento previo a la entrada en vigor de normas administrativas que se emiten bajo la autoridad del Poder Ejecutivo Federal, para revisar y en su caso anular reglamentos y reglas de operación que emiten las secretarías de la administración pública federal que no son conformes con la letra o intención de las leyes emitidas por el Congreso y con el principio federal.

Por ello, se propone que toda ley general tenga como cámara de origen el Senado de la República, integrado, como ya se ha dicho, con un 25% de senadores que representan a los gobiernos de los estados. Y por añadidura, para garantizar el equilibrio vertical de poderes del federalismo que este tipo de ley inevitablemente altera, se propone —adoptando en este punto la idea de Jaime Cárdenas Gracia— que para la aprobación de toda ley general sea obligatoria su aprobación por mayoría absoluta de ambas cámaras del Congreso de la Unión y por la mayoría absoluta de las treinta y dos legislaturas de los estados y de la Ciudad de México.

Es decir, se propone un procedimiento legislativo similar al dispuesto en el artículo 135 vigente de la Constitución para la reforma a la ley fundamental, pero con exigencia de mayorías parlamentarias distintas: para reformar el cuadro de competencias constitucionales de los estados establecidas en la Constitución se mantendría la exigencia de mayoría calificada de cada cámara del Congreso de la Unión sumadas al voto de la mayoría absoluta de las legislaturas de los estados según lo dispuesto en el precepto 135; y para la aprobación de las leyes generales sería suficiente la mayoría absoluta de ambas cámaras, con la aprobación concomitante de la mayoría absoluta de las legislaturas de los estados.¹⁹⁶

La propuesta se justifica porque es necesario incrementar la rigidez de la norma que distribuye competencias entre los poderes federales y los poderes de los estados. La ley general actualmente distribuye competencias entre los distintos niveles de gobierno, función que antaño se reservaba únicamente a la Constitución de la República, en tanto la participación conjunta del Senado y las legislaturas dispuesta en el artículo 135 se consideraba la garantía de la autonomía de los estados. El Senado debe detener iniciativas de ley general que puedan tener como resultado el desequilibrio de la organización política federal. Y debe considerar y aprobar las leyes generales que efectivamente se requieran para promover homogeneidad de regulación e implementación de una materia determinada cuando no existen vías para hacerlo de manera distinta. En este orden de ideas, la razón de que se incremente al máximo el peso de los estados en la confección de las leyes generales se debe a que sólo los representantes populares democráticamente electos tienen la capacidad institucional de determinar el punto de desplazamiento de un ley general sobre una materia concreta —si más competencia al centro o más a la periferia—. Determinar el margen de apreciación hacia el centro o hacia la periferia no es una tarea para la cual, por diseño consti-

¹⁹⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, “Federalismo”, Mesa Federalismo y municipalismo del V Seminario de Derecho Constitucional Oaxaca 2020, 27 de mayo de 2019.

tucional, esté institucionalmente preparada la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁹⁷ Los senadores son electos en los estados, y su elección les imbuye por necesidad de sensibilidad territorial.¹⁹⁸ Esto no sucede con los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes por la forma de su designación y los criterios que se utilizan para valorarlos no desarrollan sensibilidad territorial. Congruente con tal entendimiento de ingeniería constitucional, en tiempos del federalismo dual bajo el cual se fraguó el artículo 124 de la Constitución, a la Corte se le solicitaba únicamente determinar si los poderes federales habían invadido una competencia reservada a los estados, o en sentido contrario si la Constitución atribuía una competencia expresamente a los poderes federales que invadía algún estado. Las competencias se atribuían alternativamente por materia a uno u a otro orden de gobierno: este no es el caso de las competencias concurrentes para legislar sobre una misma materia. Por tal razón, recomendamos que los senadores de los gobiernos de los estados, conjuntamente con las legislaturas de los estados, deben ser —junto con el presidente— las instituciones de representación política que definan el punto de centralización/descentralización para la ley general de cada materia concurrente. Cada materia, por su propia naturaleza, presenta exigencias distintas con respecto a la necesidad de desplazar las potestades de configuración legislativa y/o implementación ejecutiva hacia los poderes federales o en

¹⁹⁷ El argumento lo tomo del profesor de la Universidad de California, campus Berkeley, Jesse Choper, *Judicial Review and the National Political Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1980.

¹⁹⁸ En los Estados federales maduros con forma de gobierno parlamentaria, el Senado participa no sólo en la confección y aprobación de la legislación exclusiva federal, sino también puede analizar y objetar en dicha sede parlamentaria territorial los *reglamentos ejecutivos federales* para su implementación. Véase Gunlicks, Arthur B., “Legislative Competences, Budgetary Constraints, and the Reform of Federalism in Germany from the Top Down and the Bottom Up”, en Burgess, Michael y G. Tarr, Alan (eds.), *Constitutional Dynamics in Federal Systems. Subnational Perspectives*, Kingston, Forum of Federations-McGill University Press, 2012, pp. 66-68.

dirección contraria hacia los poderes de los estados, hacia la centralización o la descentralización. Cuando a la Suprema Corte de Justicia se le pide mediante controversia constitucional o acción de inconstitucional que determine la divisoria de una legislación concurrente, se le obliga a hacerlo sin la perspectiva territorial y experiencia administrativa que para ello se requiere.

Una segunda propuesta concerniente con las nuevas atribuciones que se le deben otorgar al Senado se refiere a que éste debe participar en la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación.¹⁹⁹ Actualmente la aprobación del presupuesto de gastos de la Federación, que incluye desde luego el pago de la infraestructura federal, es potestad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción IV, CPEUM).²⁰⁰ En tanto el presupuesto es el instrumento más potente de desarrollo económico planificado

¹⁹⁹ La propuesta no es nueva. Véase Valadés, Diego, “Gobierno y Congreso: necesidad de una relación simétrica”, en Mora Donatto, Cecilia (coord.), “Relaciones entre gobierno y Congreso”, *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 679. También Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956, pp. 162 y 163.

²⁰⁰ La Constitución de 1857 prefiguró una forma de gobierno parlamentaria, y por razón diversa suprimió el Senado de la República. Éste se restableció en 1874 bajo la concepción e influencia política de Benito Juárez y de Sebastián Lerdo de Tejada, quienes por la experiencia del gobierno en su relación con la Cámara de Diputados habían ido matizando la idea del Poder Constituyente de crear una forma parlamentaria pura siguiendo el modelo inglés. En este orden de ideas, al impulsar Juárez y Lerdo de Tejada la erección del Senado por reforma a la Constitución de 1857, lo hicieron bajo la idea de que el Senado encajara en el arquetipo de una forma de gobierno presidencial parlamentarizada, con una Cámara de Diputados con potestades claramente prevalentes sobre la Cámara de Senadores. Por ello, no se le atribuyó la potestad al Senado de participar en la aprobación del presupuesto federal. Pero además, porque en la teoría económica liberal de la época de Juárez y Lerdo el Estado tenía una participación sólo marginal en el desarrollo económico. Lejos en el tiempo estaba aún la idea de la rectoría del Estado en la economía que hoy recoge el artículo 25 de la Constitución, que tiene un impacto decisivo en el desarrollo por regiones económicas. Véase Knapp, Frank A., “Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History”, *The Hispanic American Historical Review*, vol. 33, núm. 1 (feb. 1953), pp. 65-87.

junto con la decisión sobre los impuestos, esto genera graves diferencias de tratamiento en el presupuesto entre las regiones económicas del país y los estados que integran a cada una de ellas y, consiguientemente, entre los mexicanos.

El Senado debe participar en la aprobación del presupuesto federal conjuntamente con la cámara de representantes populares, por las siguientes razones:

- 1) Para garantizar, mediante el ejercicio del “poder de la bolsa”, las responsabilidades de control al gobierno federal que la Constitución le asigna al Senado como potestad exclusiva en materia de relaciones exteriores, así como en todas las demás actividades de control al gobierno que debe ejercer por potestades exclusivas o como colegisladora de la Cámara de Diputados.
- 2) Para garantizar, mediante el ejercicio del “poder de la bolsa”, el poder de control al gobierno, como complemento necesario sobre la competencia que la Constitución le asigna al Senado, de aprobar el convenio y el programa del gobierno de coalición, así como los nombramientos de los secretarios del gabinete.
- 3) Para garantizar equidad interterritorial en la distribución del gasto público entre los distintos estados y regiones económicas del país, incluyendo la aprobación de las grandes obras de infraestructura federales.
- 4) Para garantizar fondos para la implementación por estados y municipios de las obligaciones de ejecución que a éstos se les imponen en las leyes generales, a la fecha sin la asignación presupuestal correspondiente en el presupuesto de egresos de la Federación.
- 5) Para garantizar fondos para la implementación por estados y municipios de las obligaciones de ejecución que a éstos se les imponen para cumplir con los tratados y políticas públicas internacionales de los Estados Unidos Mexicanos, concertados por el presidente de la República, a la fe-

cha frecuentemente sin la asignación presupuestal correspondiente en el presupuestos de egresos de la Federación.

Veamos. La proposición de otorgarle competencia al Senado para aprobar los gastos federales busca en primer lugar que el Senado pueda desempeñar su actual competencia en materia de relaciones exteriores (artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, CPEUM). En el siglo XXI las relaciones internacionales de México cobrarán mayor importancia por la conciencia que existe ya sobre la necesidad de actuar en tareas comunes con los demás Estados nacionales para la toma de decisiones de políticas públicas internacionales y su implementación.

Con un caso de estudio se puede poner en valor la presente propuesta: la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo²⁰¹ señala en su artículo 1, segundo párrafo:

Esta Ley tiene por objeto dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios para la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y programas de cooperación internacional para el desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos, y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras.

El artículo 33 dispone: “Las acciones de cooperación internacional se financiarán con aportaciones presupuestales federales aprobadas por la Cámara de Diputados...”.

Con fundamento en dicha Ley promulgada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa (PAN, 2006-2012), el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (Morena, 2018-2024) impulsó dos programas en países centroamericanos que este último originalmente había concebido para México: *Sem-*

²⁰¹ *DOF*, 06/04/2011.

brando vida y Jóvenes construyendo el futuro. Y con el apoyo de los diputados federales de su partido político en la Cámara de Diputados —Cámara que tiene atribuida como competencia exclusiva la aprobación del presupuesto federal (artículo 74, fracción IV, CPEUM)— impulsó dicha política de cooperación internacional. A este respecto, el presidente declaró en una gira de trabajo por la frontera sur:

Aquí hay posibilidades de trabajo, en la Secretaría de Bienestar, en Chiapas, hay oportunidades de empleo en *Sembrando Vida y Jóvenes construyendo el futuro*. Les digo que nosotros estamos financiando estos programas en El Salvador, Honduras, Belice, estamos por llegar a un acuerdo con el gobierno de Guatemala, pero es financiamiento de México, solidario, fraterno.²⁰²

Precisamente porque el Senado no cuenta con la potestad constitucional de aprobar el presupuesto conjuntamente con su colegisladora, el Senado no participa con el presidente en la aprobación de tal política de cooperación internacional para el desarrollo, que pretende detener la migración internacional generando desarrollo económico y fuentes de empleo en los países de expulsión de migrantes. Además, por la misma razón constitucional, el Senado tampoco puede ejercer control sobre los recursos públicos transferidos al exterior por el presidente en tanto que el instrumento técnico para ello, la Auditoría Superior de la Federación, responde a indicaciones de la Cámara de Diputados a la que pertenece. Por añadidura, la propia Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece que el encargado de supervisar la correcta aplicación del presupuesto transferido al exterior es el propio ejecutor del gasto, esto es, la Secretaría de Relaciones Exteriores del Poder Ejecutivo.²⁰³

²⁰² Páramo, Arturo, “Presidente alista gira por Centroamérica”, *Excelsior*, 12 de marzo de 2022, p. 2.

²⁰³ El profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM e investigador del IIJ, experto en derecho internacional público, Manuel Becerra, ilustra sobre el con-

En segundo lugar, la proposición de otorgarle competencia al Senado para aprobar los gastos federales busca garantizar que mediante el ejercicio anual del “poder de la bolsa” el Senado pueda supervisar el cumplimiento o control al gobierno, como complemento lógico de la potestad que la Constitución le otorga al Senado para aprobar el programa del gobierno de coalición y los nombramientos de los secretarios del gabinete (artículos 76, fracción II, y 89, fracción XVII, CPEUM). El presupuesto de egresos del gobierno federal es el programa de gobierno traducido en pesos y en metas de desempeño mensurables.

En tercer lugar, la proposición de otorgarle competencia al Senado para aprobar los gastos federales busca corregir la distribución inequitativa del presupuesto federal, así como la determinación altamente discrecional de infraestructura entre las distintas regiones económicas del país, que actualmente decide el presidente de la República en turno con la aprobación únicamente de la Cámara de Diputados. El presidente ostenta el poder exclusivo de elaborar el presupuesto de egresos del gobierno

trol en México del cumplimiento del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “en cuanto a las medidas de control internacional del cumplimiento de los derechos consagrados en el Pacto, podemos observar que los creadores de ese tratado internacional estructuraron un sistema de informes periódicos sobre las medidas adoptadas por cada una de las partes a fin de asegurar el respeto y cumplimiento de los derechos y deberes asumidos... Este sistema no tiene mucho prestigio dado que los Estados que tienen la obligación de rendirlos, en muchos casos, los «maquillan» o bien no les otorgan mucha importancia, es por eso que se trate de acotar por los órganos de supervisión”. Sobre lo dicho por el profesor Becerra con lo que coincidimos, y en línea con el argumento que aquí venimos planteando sobre la configuración de los tratados como *executive centered* —incluido el sistema de control por órgano y proceso político—, sugerimos que en México el sistema de control político del cumplimiento de tan importante Pacto en la vida de los más pobres podría robustecerse si antes que la SRE del Poder Ejecutivo envíe el informe a ECOSOC, se revise en las comisiones competentes del Senado de la República y de la Cámara de Diputados. Véase Becerra Ramírez, Manuel, *El control de la aplicación del derecho internacional. En el marco del Estado de derecho*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 97 y 98.

federal (artículo 74, fracción IV, CPEUM).²⁰⁴ Pero además, en el ejercicio de su competencia constitucional para asignar el gasto federal el presidente cuenta con un vigoroso poder de veto sobre la Cámara de Diputados. El presidente es pues el actor constitucional que ostenta el mayor poder de decisión para definir el presupuesto de egresos.²⁰⁵ Y sin una cámara de representación te-

²⁰⁴ Ugalde y Mata, en adición al análisis legal del proceso de elaboración, negociación y aprobación del presupuesto, describen con testimonios de funcionarios públicos de la SHCP y de los estados cómo repartía el presidente de la República el presupuesto antes y después de 1997, año en el cual el PRI pierde la hegemonía del Congreso y en 2000 la presidencia de la República. Indican que en tiempos de presidentes del PRI con mayoría en la Cámara de Diputados, el presupuesto de egresos se elaboraba enteramente en el seno del Poder Ejecutivo, sin debate y exigencias de los diputados, al grado que incluso algún dictamen de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados se escribió en la SHCP. Y apuntan en su estudio la intervención informal de los gobernadores en el proceso de negociación del reparto del presupuesto como un fenómeno nuevo post-2000, producto de la fragmentación del Congreso y la consiguiente pérdida de la mayoría del presidente de la República. Indican que tal potestad política metaconstitucional de los gobernadores se sustenta en el número de diputados federales de su respectivo partido político en el estado. Véase Ugalde, Luis Carlos y Mata Zenteno, Ximena (coords.), *La negociación política del presupuesto 1997-2018*, México, Integralia, octubre de 2018.

²⁰⁵ Los regímenes posrevolucionarios, mediante la intervención del Estado, que adquiriría rango constitucional por impulso de Miguel de la Madrid Hurtado, impulsaron la construcción de grandes obras de infraestructura y proyectos de desarrollo regional desde el periodo de gobierno del presidente Venustiano Carranza hasta el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. En ese lapso el desarrollo regional se debió a la ilustración de la clase dirigente, no a incentivos políticos integrados en el sistema electoral por medio del cual se elegían las autoridades federales, y por tanto dicho desarrollo no fue equitativo en términos territoriales, pues se subordinó al modelo nacional planeado en Ciudad de México. Pero la inequidad interterritorial se acentuó aún más en el siglo XXI. La transición al modelo económico neoliberal implicó, en términos constitucionales, la sustitución de la rectoría del Estado por la rectoría del mercado —vinculada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte—. Dicho Tratado de Libre Comercio desarrolló vigorosamente los estados de la frontera norte y aquellas regiones de centro, bajo y occidente articuladas con la economía de exportación. No hubo atención al sureste del país, salvo para impulsar industrias de enclave en actividades extractivas de petróleo y generación de energía hidroeléct-

rritorial con poder de decisión sobre el presupuesto, y con incentivos fuertes para defender la posición de los estados, la potestad constitucional para dirigir el presupuesto se puede orientar por el apego a la patria chica del presidente, como a los intereses electorales de corto plazo de su partido político, y aun por la simpatía o antipatía personal con algún gobernador.²⁰⁶

Una república federal requiere renovar constantemente su cohesión territorial. Este problema, que abre la puerta a la inequidad interterritorial sistemática, ha de ser corregido a la brevedad si en el mediano y largo plazos se quiere mantener la integridad territorial de la República. Con el esquema actual de un presupuesto de gastos que se decide por los diputados de mayoría según la población de cada estado, las regiones económicas del país que tienen menos población pierden año con año en infraestructura contra las regiones económicas del país con más ciudadanos electores. En éstos se concentra la riqueza, lo que refuerza el ciclo de atracción de mayor infraestructura federal para promover la inversión productiva, lo que a su vez produce más riquezas y oferta de empleo, lo que a su vez induce los flujos de migración que incrementan la población en dichas regiones: más población, más ciudadanos, más diputados federales.²⁰⁷

Ahora bien, la potestad de aprobar el presupuesto de egresos como nueva atribución del Senado que aquí se sugiere *conlleva necesariamente el poder de aprobar las modificaciones que el presidente de la República solicite durante el ejercicio fiscal* para garantizar su equitativa distribución. Cabe apuntar que el problema de inequidad interterritorial es aún más agudo cuando el presupuesto de egresos se

trica, en apoyo del desarrollo económico nacional, que privilegió —como ya se dijo— otras regiones económicas del país.

²⁰⁶ La iniciativa del gobernador de un partido de oposición al del presidente de la República (Alfonso Sánchez Anaya, gobernador de Tlaxcala PRD) para la creación de la Conago, tuvo como causa la necesidad fiscal de los estados para exigir una distribución equitativa del presupuesto y la infraestructura federales.

²⁰⁷ Bennet, Robert J., “Administrative Systems and Economic Spaces”, *Regional Studies*, vol. 31, núm. 3, 1997, pp. 323-336.

reforma durante el ejercicio fiscal, que en su aprobación original. Ello es así porque tales reformas presupuestales las aprueban unilateralmente cada uno de los secretarios del presidente con el conocimiento del secretario de Hacienda y Crédito Público, sin intervención de la Cámara de Diputados. Así lo dispone la vigente Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, promulgada y publicada por el primer presidente de la alternancia, Vicente Fox Quesada (PAN, 2000-2006),²⁰⁸ y aprobada por la LIX Legislatura del Congreso de la Unión.²⁰⁹ Dicha Ley reproduce por inercia las potestades contrarias a la Constitución del hiperpresidencialismo mexicano del siglo XX, que disminuye el “poder de la bolsa” del Congreso.²¹⁰

Es factible que la Cámara de Diputados pueda rescatar con facilidad el poder de aprobar las modificaciones que proponga el Poder Ejecutivo que la ley fundamental le otorga en el artículo 72, base F. Sólo requiere reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria o por litigio estratégico mediante una controversia constitucional. Para que participe el Senado, en cambio, ha de promoverse la reforma a la Constitución, para que la potestad de aprobar y reformar el presupuesto no sea potestad exclusiva de la Cámara de Diputados. Una vez que esto se haga, el procedimiento para la modificación expedita, pero a la vez con control parlamentario territorial del presupuesto, es simple. La provee el derecho comparado. Con fundamento en el citado artículo constitucional 72, base F, se puede realizar introduciendo en los reglamentos camerales el procedimiento de iniciativa preferente del presidente, con la aprobación de la comisión bicameral de Hacienda. Y ello sin que necesariamente haya necesidad de votación del pleno en la Cámara de Diputados y en el Sena-

²⁰⁸ *DOF*, 30 de marzo de 2006.

²⁰⁹ La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006, sustituyó a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal publicada en el *DOF* el 31 de diciembre de 1976.

²¹⁰ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982, pp. 298 y 299.

do de la República, aunque estos órganos superiores de decisión política se han de reservar la potestad de atracción para impedir posibles abusos del presidente y de la comisión bicameral.

La tercera propuesta para reconstruir el poder del Senado en la toma de decisiones con perspectiva territorial consiste en atribuir al Senado de la República la potestad de opinar sobre los nombramientos de todos secretarios del presidente, así como del respectivo programa de gobierno institucional a ejecutar en cada dependencia. Ello tanto si el presidente opta por formar un gobierno de coalición como si decide gobernar con el apoyo de un solo partido político. Los secretarios del presidente contribuyen en forma determinante en la elaboración del programa institucional de su respectiva dependencia del Poder Ejecutivo. Y en tales programas institucionales se toman decisiones que distribuyen recursos en el territorio nacional de gran trascendencia para los estados y las distintas regiones económicas del país.²¹¹ Sobre la consideración de los nombramientos del presidente por el Senado de la República, remito al trabajo que hemos elaborado conjuntamente con el investigador emérito de la UNAM Diego Valadés, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*.

Desde la perspectiva estrictamente territorial, la participación del Senado en el estudio y opinión *ex ante* del impacto territorial de los programas de cada dependencia del Poder Ejecutivo puede corregir la falta de incentivos de sensibilidad territorial del que carece el sistema actual de elección del presidente de la República²¹² y de la designación de los secretarios del presidente. Como se sabe, el titular del Poder Ejecutivo se elige en una sola circunscripción nacional, y no puede ser reelegido —dos decisiones capitales del sistema político mexicano que no deben modificarse—. Sin embargo, ha de advertirse el efecto combinado

²¹¹ Valadés, Diego y Barceló, Daniel, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, cit.

²¹² Valadés, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, cit.

que, sin intención, generan: la falta de sensibilidad territorial del presidente en la toma de las decisiones públicas que le atribuye la Constitución. El sistema electoral para elegir en forma directa al presidente de la República en una sola circunscripción nacional se estableció en la Constitución de 1917. Este sistema dejó de tener el anclaje en los estados que sí tenía en la Constitución de 1857 mediante el método de elección indirecta por estados. Por tanto, el candidato a presidente en la actualidad, por estrategia electoral sugerida por los consultores profesionales en elecciones, puede concentrarse en atraer el voto en las zonas densamente pobladas, como la Ciudad de México y municipios metropolitanos del Estado de México, y dejar de lado estados con poca densidad de electores en el padrón electoral, como Campeche o Baja California Sur —e incluso privilegiar sus propuestas electorales en las regiones económicas con mayor número de electores—. Aunado a ello, se suprimió la posibilidad de reelegir al presidente, que era un incentivo para atender los intereses de los electores en sus respectivos territorios de residencia. El presidente no tiene por tanto incentivos territoriales actualmente por efecto del sistema electoral del federalismo, como sí los tuvo en la concepción teórica de los diseños constitucionales originales, influidos por el modelo estadounidense. Pero todo ello se puede corregir, como se ha dicho en la obra escrita con Diego Valadés, mediante el proceso político en el Senado para aprobar los programas y nombramientos de los secretarios del presidente, con perspectiva territorial.

Como complemento de la potestad sobre los nombramientos de los secretarios del presidente y de los programas de gobierno de los que son responsables, se propone que mediante convención no escrita se otorgue la oportunidad a los senadores de los diferentes estados, de expresar su opinión sobre el nombramiento de los delegados federales de las secretarías del presidente. Los delegados federales son los encargados de aplicar leyes generales, implementar políticas públicas y ejercer el presupuesto del gobierno federal en los estados. Para asegurar capacidad administrativa y neutralidad política en su gestión, éstos deben pertene-

cer al servicio profesional de carrera, y recibir la opinión positiva de los senadores de los gobiernos de los estados como garantía política de idoneidad para el cargo. La potestad constitucional para crear empleos públicos del Poder Ejecutivo y determinar la forma de ingreso de los servidores públicos corresponde al Congreso de la Unión, según dispone la Constitución en su artículo 35, fracción VI.

La cuarta propuesta para reconstruir la potencia del Senado como representante eficaz de los intereses de los estados consiste en atribuirle expresamente el poder de control parlamentario sobre la gestión de los secretarios del presidente durante el ejercicio fiscal, esto es, en tiempo real y no sólo *ex post* una vez presentada la cuenta anual. Dicha recomendación se toma de la proposición en este sentido que durante décadas ha presentado en sus trabajos Diego Valadés.²¹³ En Estados Unidos, el “poder de la bolsa”, es decir, la competencia de ambas cámaras del Congreso para aprobar el presupuesto de gastos federales, trae anejo el poder de supervisión de ambas cámaras sobre la aplicación de recursos federales y la implementación de las políticas públicas del gobierno federal que se sostienen con el gasto federal. El Congreso bicameral estadounidense tiene el poder constitucional de supervisar todos los programas de gobierno incluidos en el presupuesto de egresos que aprueba.²¹⁴ Como ya hemos visto, la potestad de supervisión del Poder Legislativo federal sobre los altos funcio-

²¹³ La proposición de Diego Valadés es que además de un control *ex post*, el control del gobierno sea continuo y sistemático como requisito de una democracia representativa auténtica y de calidad, “Relación y controles recíprocos entre órganos del Poder”, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 65-82. También, “El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México”, en *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, pp. 245-268.

²¹⁴ En la doctrina iberoamericana, Luis Sánchez Agesta advertía ya, en un brillante trabajo publicado en 1960, que a pesar de la diferencia existente en su respectivo marco teórico y conceptual, el sistema constitucional norteamericano había desarrollado tanto la función de gobierno del presidente y sus secretarios como la función de control de gobierno de la oposición en el Congreso, a

narios del Poder Ejecutivo se obtuvo mediante litigio constitucional. La Corte Suprema de dicho país, otorgando razón a la posición del Congreso frente al presidente, interpretó que el poder de aprobar el gasto público necesariamente tiene como competencia implícita el poder de supervisar cómo se gasta el Poder Ejecutivo el dinero público aprobado.²¹⁵ En forma similar operan las demás democracias representativas del mundo de los países desarrollados.²¹⁶ En México se puede llegar al mismo resultado que en el sistema presidencial estadounidense por interpretación constitucional. Pero por motivos de cultura política, y de facilitar su adaptación en las Constituciones de los estados para que localmente se controle la gestión de los gobernadores de la misma forma, se propone que la potestad de control del gobierno y la consecuente obligación de rendir cuentas al Senado, en tiempo real, se incorpore expresamente en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que se transfiera desde el artículo 93, párrafo segundo, del capítulo III, “Del Poder Ejecutivo”, donde actualmente se encuentra, para llevarla al artículo 73, en el capítulo II, “Del Poder Legislativo”, ambos del título III de la Constitución.

En adición, cada ley general que emita el Congreso de la Unión debe prever la frecuencia mínima de sesiones de control parlamentario de su implementación en tiempo real, así como la obligación de que los funcionarios del Poder Ejecutivo remitan la información que les soliciten desde el Senado de la República. En un Estado federal con sistema presidencial, es necesario que la ley general prevea expresamente su control parlamentario. En un Estado federal con sistema parlamentario no es nece-

semejanza del régimen parlamentario británico. Véase su trabajo “Gobierno y responsabilidad”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 113-114, 1960, pp. 48-51.

²¹⁵ Fisher, Louis, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, 5a. ed., Kansas, University Press of Kansas, 2007, pp. 37 y ss.

²¹⁶ Stapenhurst, Rick; Pelizzo, Riccardo; Olson, David. M. y Von Trapp, Lisa (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting A World Perspective*, Washington, World Bank, 2008.

sario establecer tal previsión, porque la forma de gobierno prevé constitucionalmente la potestad del parlamento, de supervisar la implementación de toda ley cuya aplicación corresponda al gobierno.

El control sobre el gobierno es una tarea compleja en tanto entraña múltiples materias por ramo de la administración pública, aunadas a cifras cuantiosas de recursos públicos. En una democracia representativa cada ciudadano por sí solo no puede desempeñar físicamente la función de controlar holísticamente a su gobierno, aun cuando tiene el derecho político de hacerlo establecido en la Constitución, y así está contemplado en la teoría de la democracia representativa. Por tal razón, en dicha tarea deben participar los representantes populares agrupados por grupos parlamentarios, y los senadores de los gobiernos de los estados aquí propuestos, en tanto que éstos sí tienen los apoyos institucionales y las competencias legales que le permiten realizar la función de controlar el gobierno. Los pueblos de los estados sufren por negligencia del gobierno federal en la provisión de diversos servicios públicos y la aplicación deficiente de leyes federales exclusivas. Y la ciudadanía carece de una forma eficaz y expedita para que se corrijan fallos del gobierno al momento que se producen, y tiene que esperar hasta la siguiente jornada electoral para expresar su censura al gobierno. Por ésta y otras razones, estudios especializados señalan que el voto no es el único ni el mejor remedio de controlar la gestión del gobierno del que se puede hacer uso en una democracia representativa.²¹⁷ Además, se ha advertido que en el ejercicio de competencias concurrentes se genera el problema denominado por la doctrina de las “muchas manos”, en tanto que el gobierno federal culpa de sus fallos de implementación a los gobiernos de los estados, y viceversa, como una estrategia socorrida para evadir la responsabilidad política por los errores cometidos.²¹⁸ Estudios compa-

²¹⁷ Warren, Mark, “Accountability and Democracy”, *cit.*, p. 45.

²¹⁸ Bovens, Mark, *The Quest for Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 45-52.

rados advierten que en el Estado federal es especialmente complicado para el ciudadano dilucidar la responsabilidad política que le ha de exigir con su voto al presidente de la República o al gobernador de su estado por el ejercicio de competencias concurrentes.²¹⁹ La gestión sanitaria y económica del Covid-19 ha sido un buen ejemplo de ello.

Los pueblos de los estados también padecen por la falta de voluntad política del gobierno federal de cumplir con su obligación de hacer cumplir ciertas leyes federales exclusivas y concurrentes. En situaciones como las señaladas, los estados no tienen actualmente forma de ejercer el control sobre el gobierno federal y exigir el cumplimiento de las leyes federales por los encargados de su aplicación. El resultado es que tanto los representantes políticos de los estados como los gobernadores y senadores utilizan métodos estridentes que no tienen eficacia alguna para mejorar la vida de sus representados.

En adición a este último punto, ha de advertirse que los tratados y políticas públicas internacionales que negocia el Poder Ejecutivo de México, al igual que en otros Estados nacionales, como observa Wilfried Swenden,²²⁰ suelen configurar mecanismos de control de gestión dentro del propio Poder Ejecutivo, *con exclusión implícita del Poder Legislativo*.²²¹ Y si la implementación del tratado o política pública internacional es deficiente por fallos del gobierno federal, los pueblos de los estados experimentan las consecuencias negativas de ello sin posibilidad de una garantía política de rectificación. Por ello, en este trabajo se sugiere que los senadores

²¹⁹ Tuschhoff, Christian, “The Compounding Effect: The Impact of Federalism on the Concept of Representation”, *cit.*, pp. 16-33.

²²⁰ Swenden, Wilfried, “Subnational Participation in National Decisions: The Role of Second Chambers”, en Enderlein, Henrik; Wälti, Sonja y Zürn, Michael (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010, pp. 103-123.

²²¹ Véase como ejemplo la regulación para la atención de las pandemias, *Reglamento Sanitario Internacional*, 3a. ed., Nueva York, Organización Mundial de la Salud, 2005.

participen en el control de la gestión del gobierno federal en la forma en que se dirá líneas abajo al comentar los procedimientos parlamentarios multinivel.²²²

Una quinta propuesta para reforzar las atribuciones constitucionales del Senado de la República es habilitar la intervención *preventiva* de la cámara de representación territorial ante la erosión del Estado de derecho y los déficits democráticos en los Estados. Ello, para tratar de evitar el desenlace de su colapso total. El pacto federal se sustenta en los consensos políticos expresados en los artículos 39, 40, 41, primer párrafo; 115 y 116, de la Constitución, concernientes con los derechos fundamentales, el Estado de derecho, la democracia representativa y la división de poderes, que deben mantenerse en el tiempo en cada estado de la República federal. El primer obligado para mantener el orden constitucional estatal en donde se contienen dichos consensos esenciales es el propio estado de la Federación. A tal propósito cuenta en su repertorio posible de competencias reservadas, con la posibilidad de configurar garantías políticas y jurisdiccionales de control constitucional local. Pero cuando éste no ejerce sus poderes de autogobierno a plenitud, y/o es incapaz de cumplir con la tarea de hacer cumplir la Constitución estatal porque los poderes públicos estatales son parte del problema político, se habilita la intervención reconstructiva federal bajo las condiciones establecidas en la ley fundamental. Actualmente, en términos de los artículos 119, primer párrafo, y 76, fracciones V y VI, de la Constitución, el Senado sólo interviene para reconstruir el orden constitucional de un estado cuando éste ha sufrido un colapso en

²²² El problema del déficit de *accountability* en la gobernanza global ha despertado la atención académica con elaboraciones teóricas aplicables para el entorno global y regional de México. Véase Crum, Ben y Fossum, John Eric, "The Multilevel Parliamentary Field: a Framework for Theorising Representative Democracy in the EU", *European Political Science Review*, vol. 1, núm. 2, 2009, pp. 249-271, y Benz, Arthur, "Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?", *European Law Journal*, vol. 13, núm. 4, 2007, pp. 505-522.

su totalidad y los remedios ordinarios de control constitucional estatales y federales resultan ineficaces para el retorno a la normalidad constitucional. De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, el Senado puede intervenir un estado, y aun desaparecer los poderes públicos de éste para reconstruirlos al objeto de retornar a la normalidad constitucional.

Sin embargo, los colapsos constitucionales no son siempre súbitos. En ocasiones se gestan en un periodo más o menos prolongado de tiempo mediante acciones concretas y deliberadas de actores institucionales, que minan los cimientos de la democracia representativa. Karl Loewenstein lo había advertido desde el siglo pasado,²²³ y existen importantes estudios más recientes sobre Estados nacionales que registran el fenómeno señalado de descomposición de la democracia representativa, de la división de poderes y del Estado de derecho.²²⁴ Pero aunque menos estudiada, en México hemos de asumir que la patología también se puede producir en la escala subnacional en una entidad federativa o en varias simultáneamente.²²⁵ En este orden de ideas, la propuesta que aquí se presenta es otorgar poder al Senado para tratar de detener el proceso de descomposición que tiene como desenlace final el colapso constitucional en un estado de la República federal. Se sugiere instaurar un proceso de evaluación en el seno de la Comisión de Federalismo, que concluya en recomendaciones cuando se detectan desviaciones sistemáticas de derechos fundamentales, el Estado de derecho, la democracia representativa y la división de poderes. Las recomendaciones buscan generar un efecto persuasivo, y pueden ser aceptadas o rechazadas por los poderes públicos estatales señalados. Se concibe como un proceso enteramente político.

²²³ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986, pp. 51 y 52.

²²⁴ Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel, *How Democracies Die*, Nueva York, Crown, 2019.

²²⁵ Aguilar Camín, Héctor, “Nocturno de la democracia”, *Nexos*, mayo de 2016.

Al respecto, es pertinente tener presente que en el siglo XIX y principios del siglo XX, la lucha por acceder al poder político de distintos grupos de poder se desbordaba de los cauces institucionales pacíficos, y se convertían en episodios de armas en los cuales se cuestionaba abiertamente la autoridad política en turno con la intención de sustituirles por la fuerza. De ahí que la Constitución estableciera la garantía democrática con medidas extraordinarias, como la desaparición de poderes, para responder a tales acontecimientos. Sin embargo, las estrategias facciosas en las entidades federativas para subvertir el Estado de derecho y el régimen democrático han cambiado en el siglo XXI. En el presente, las estrategias para acceder al poder político en los estados no se manifiesta en un conflicto abierto, sino oculto, para ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo. Para acceder al cargo público de titular del poder público se utilizan cuantiosos recursos económicos de procedencia ilícita, que en los casos más graves pueden provenir del crimen organizado. Una vez obtenido dicho cargo, se utilizan las potestades constitucionales y metaconstitucionales del Poder Ejecutivo para dirigir a la mayoría parlamentaria para colonizar el Poder Judicial y los organismos constitucionales autónomos con personeros de la nomenclatura. Con ello se anula *de facto* el dispositivo de control político del poder de la Constitución local y las garantías judiciales del Estado de derecho. Y bajo tal arreglo, el poder público se dirige con impunidad garantizada al beneficio de la nomenclatura demoautoritaria,²²⁶ no al interés general de todos los miembros de la sociedad civil.

En este orden de ideas, se propone actualizar los escenarios para incluir los tipos de fractura silenciosa y progresiva de la Constitución local, que puedan activar la posible intervención preventiva de los poderes federales a juicio del Senado de la República. También, introducir medidas de intervención adecuadas

²²⁶ El “demoautoritarismo” es un concepto utilizado por Karl Loewenstein para referirse a sistemas políticos en los cuales el jefe del gobierno accede al poder mediante elecciones ciudadanas, pero una vez en el cargo ejerce el poder de forma autoritaria.

y proporcionales. La cámara de representación política de los estados debe tener la competencia constitucional para hacer valer la garantía democrática extraordinaria de los estados antes que se produzca el desvanecimiento total del estado de derecho y la perversión del régimen democrático representativo dispuesto en los artículos 39, 40, 41, 115 y 116 de la Constitución.²²⁷

III. INTRODUCCIÓN DE PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS MULTINIVEL

Corresponde ahora considerar los procedimientos formales que facilitarían la comunicación e interrelación coordinada en sede parlamentaria, tanto en su dirección descendente como ascendente, del federalismo multinivel mexicano del siglo XXI. Y para ello empecemos por reiterar que el propósito de la integración de los senadores de los gobiernos de los estados propuesto en este libro, no tiene como finalidad mejorar la representatividad política del Senado a través de los partidos políticos. Su propósito primordial es facilitar la gobernanza democrática del federalismo multinivel mediante una institución política que permita la colaboración vertical y horizontal de poderes.

Hemos indicado en las páginas precedentes cómo debería ejercer el Senado competencias que tiene atribuidas en la Constitución vigente, y sugerido que se le atribuyan otras más de las que carece. A cada competencia existente o nueva competencia constitucional corresponde un procedimiento parlamentario específico. Por cuestión de espacio no comentaremos todos los procedimientos. No obstante, dejamos apuntado que todos ellos tienen en común facilitar la comunicación bidireccional descendente ascendente, así como la interrelación de los gobiernos con

²²⁷ Sobre el concepto “democracia” que protege la Constitución mexicana mediante instrumentos ordinarios y extraordinarios de defensa, remito a Carpizo, Jorge, “La república democrática en la Constitución mexicana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 132, septiembre-diciembre de 2011, pp. 1067-1083.

sus congresos. En lo que sigue tan sólo nos ocuparemos de los procedimientos parlamentarios que no se encuentran contemplados en el orden jurídico vigente de nuestro país, a saber: el procedimiento legislativo específico para procesar iniciativas de ley general; el procedimiento legislativo para aprobar modificaciones al presupuesto federal propuestos por el presidente de la República durante el ejercicio fiscal; el procedimiento parlamentario para el control de los gobiernos federal y de los estados por el ejercicio de competencias concurrentes; el procedimiento parlamentario para ejercer la garantía democrática del Estado federal de forma preventiva.

1. *Procedimiento legislativo para procesar iniciativas de ley general*

Hemos sugerido que por mandato constitucional el procedimiento legislativo de leyes generales que distribuyen competencias entre los órdenes federal, estatales y municipales debe tener como cámara de origen al Senado de la República, así como disponer que la aprobación de toda ley general deberá contar con el voto de la mayoría absoluta de cada cámara y de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México. Sobre una base constitucional como la propuesta, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos debe prever como requisito para la presentación de la iniciativa de ley general, el cálculo del costo de su implementación por el gobierno federal y los gobiernos de los estados, y de ser el caso de los municipios. Y que al recibir el Senado una iniciativa de ley de este tipo, el presidente de la mesa directiva debe turnarla a la Comisión de Federalismo para su estudio y dictamen, y simultáneamente notificar formalmente de su recepción y trámite a las legislaturas de los estados. A su vez, el Reglamento del Senado de la República y el Reglamento de la Comisión de Federalismo del Senado deben garantizar el derecho a voz en las sesiones dedicadas a su estudio a los gobernadores y demás funcionarios de los poderes Ejecutivos de los

estados encargados de su futura implementación. E igualmente a los legisladores locales, que tendrán en su momento la encomienda de: *a)* legislar el respectivo segmento estatal; *b)* aprobar el presupuesto anual estatal para su implementación, y *c)* supervisar su debida ejecución descendente y ascendente en colaboración con el Senado de la República. Dichos reglamentos parlamentarios deben asimismo abrir espacio a la aportación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil que puedan aportar insumos para una mejor construcción de la ley general, así como para inducir la legitimación social de la ley desde su proceso de formación. Según la materia específica de cada ley, los particulares son agentes de implementación de las leyes y de control sobre su gestión, sobre todo de aquellas leyes de alta sofisticación científica y/o técnica.²²⁸

Una vez aprobada la ley general, la Comisión de Federalismo del Senado puede ordenar al Instituto Belisario Domínguez la redacción de una “Ley Estatal Modelo”, que sirva de guía a las legislaturas de los estados para la confección de los treinta y dos segmentos legislativos estatales. La elaboración de leyes estatales modelo es una forma socorrida de colaboración de federalismos maduros.²²⁹ La correcta configuración técnica de la ley general y de las leyes estatales puede contribuir sustancialmente a reducir los problemas que actualmente presenta la legislación concurrente en México. El primero de ellos es la incomprensión en el proceso de transposición legislativa de las obligaciones de los estados tanto por la legislatura local que aprueba la ley estatal como del gobernador que inicia la ley y la publica sin observar violaciones graves. La incomprensión se extiende a la fase de apli-

²²⁸ Scholte, Jan Aart, “Civil Society in Multi-Level Governance”, en Enderlein, Henrik; Wälti, Sonja y Zürn, Michael (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010, pp. 387-395.

²²⁹ La institución más antigua que produce legislación modelo para los estados, y que ha servido de inspiración a otros países con organización federal, es la de Estados Unidos, *National Conference of Commissioners on Uniform State Law*, disponible en [www.http://uniformlaws.org](http://uniformlaws.org).

cación local de la legislación concurrente. Los fallos provienen también de falta de técnica legislativa sobre qué y cómo se debe legislar el segmento estatal, pues el Congreso de la Unión no ha elaborado un marco claro aplicable a toda ley general, lo cual se traduce en numerosos litigios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²³⁰ Finalmente, una ley general con buena técnica legislativa de sus segmentos estatales guiados por una ley estatal modelo facilitarían su implementación si en su confección —así como en la de los reglamentos y reglas de operación— se incluye la opinión informada de sus destinatarios locales, que suelen ser funcionarios públicos estatales con amplia experiencia.

Como garantía política de la adecuación de los reglamentos y reglas de operación a la ley general y al principio de organización federal, se debe incorporar al ordenamiento jurídico mexicano una ley del Congreso inspirada en la ley norteamericana Congressional Review Act.

2. Procedimiento legislativo para el control de los gobiernos federal y de los estados por el ejercicio de competencias concurrentes

De acuerdo con el esquema de división horizontal y vertical de poderes y el sistema de distribución de competencias establecidos en la Constitución vigente, al Congreso de la Unión le corresponde el control sobre la implementación de la ley federal a cargo del gobierno federal y de sus políticas públicas, y a cada legislatura estatal, el control parlamentario de la implementación de las leyes estatales y sus respectivas políticas públicas. Cada uno de los treinta y tres congresos de la República federal mexicana controla la implementación de las leyes que respectivamente emiten, así como las políticas públicas que deciden sufra-

²³⁰ Laynez Potisek, Javier, “Facultades concurrentes y federalismo”, en Esquivel, Gerardo; Ibarra Palafox, Francisco y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 2: *Estudios jurídicos*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 271-276.

gar en el presupuesto de egresos que aprueban anualmente. Así está diseñado. Dicho esquema es consecuente con la teoría de la división vertical de poderes del federalismo que sirvió de guía para construir el sistema constitucional de México desde el siglo XIX. Pero actualmente el control parlamentario propio de un federalismo dual es insuficiente para supervisar la implementación de la legislación concurrente general/estatal y la implementación de tratados y políticas públicas internacionales en las que participan, como tarea compartida, los gobiernos federal, de los estados, y de los municipios. El Congreso de la Unión no tiene competencia constitucional para controlar la implementación de legislación concurrente a cargo de los gobiernos estatales y municipales, y las legislaturas de los estados carecen de competencia constitucional para controlar al gobierno federal por la ejecución de la ley general.

Y no sólo el problema apuntado es el único a considerar. Como producto del hiperpresidencialismo mexicano construido en el siglo XX, se creó un sistema de control vertical del presidente sobre los gobiernos de los estados,²³¹ a través de los secretarios del presidente y los delegados federales en los estados. Éste es un sistema de control vertical del poder metaconstitucional, que tiene su punto de apoyo en las potestades fiscales federales cedidas por los estados, y en la debilidad fiscal de los estados. El brazo ejecutor final del control vertical descendente sobre la implementación de competencias concurrentes es el secretario de Hacienda y Crédito Público. Este alto funcionario del centro, discrecionalmente aplica la zanahoria o el garrote sobre los estados con fundamento en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en la Ley de Coordinación Fiscal. Con respecto a estas leyes, el hiperpresidencialismo centralista se aseguró de que no existiera control parlamentario territorial en tiempo real sobre los secretarios del presidente, por aplicar sanciones arbi-

²³¹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI, 1985, pp. 34 y ss.

trarias sobre los estados por fallos en la implementación local de la legislación concurrente. Las leyes mencionadas sólo exigen al Poder Ejecutivo, remitir trimestralmente informes escritos a la Cámara de Diputados, la cual, por ser la única cámara que tiene la potestad de aprobar el presupuesto de egresos, es la única que puede llegar a ejercer un débil control *ex post* sobre la aplicación del garrote y la zanahoria. El Senado no participa en su control. La Auditoría Superior de la Federación es un órgano de la Cámara de Diputados que realiza sólo auditorías aleatorias *ex post* para auxiliar a los diputados en el proceso de evaluación de la cuenta anual que les presenta el presidente de la República.

¿Cómo resolver el problema constitucional del control parlamentario de los gobiernos sobre la implementación de la legislación concurrente ley general-ley estatal? La propuesta es configurar un procedimiento de control en comisiones unidas del Senado, en tiempo real, con una frecuencia mínima predeterminada en cada ley general vigente para sesiones de control ordinarias. En dichas sesiones de control el secretario del ramo deberá informar sobre la aplicación de la ley general que le corresponda a las comisiones unidas de federalismo y la comisión competente según la materia sustantiva. El secretario debe responder las preguntas que previamente le hayan remitido los miembros de las comisiones unidas del Senado. Y ha de informar no sólo sobre los problemas de implementación atribuibles a su dependencia u otras dependencias del gobierno federal para aplicar la ley general, sino también fallos atribuibles a los gobiernos de los estados identificando al estado y el problema concreto de implementación. Para ello, el secretario podría ser asistido en su comparecencia por los funcionarios que determine, así como por su delegado federal ante la entidad federativa que presenta fallos de implementación. Los senadores de los gobiernos de los estados tomarían nota de la comparecencia del secretario del presidente, para informar posteriormente a los secretarios homólogos competentes de sus gobiernos y a los diputados de las comisiones de sus legislaturas, para rectificar fallos que se estuvieran produciendo.

do imputables a la administración pública estatal. Sin embargo, los secretarios y los diputados locales, sin tener derecho a voz o a voto en la sesión de comisiones unidas del Senado, podrían observar en vivo la comparecencia de los funcionarios federales por medios digitales²³² y utilizar el conducto de sus senadores para participar en la sesión por alusiones expresas a problemas de implementación en sus estados.

El proceso de control del gobierno sobre la implementación de la ley tiene como finalidad evaluar la implementación de la legislación concurrente ley general-ley estatal en su totalidad, para identificar fallos y *proponer la rectificación procedente*. Su propósito no es exigir responsabilidad política y la destitución de altos funcionarios que dependen de la confianza política del parlamento. Ello es propio de la lucha agonal entre grupos parlamentarios de los partidos políticos de la forma parlamentaria de gobierno. No es aplicable a la forma presidencial de gobierno de México. Los fallos detectados de implementación atribuibles a los estados tienen a los senadores de los gobiernos de los estados como el conducto idóneo para comunicarlo a sus gobernadores y sus secretarios, y cuando el fallo proviene del funcionario federal central éste se entera en la propia sesión de control ordinaria del Senado, donde también se le sugiere la correspondiente rectificación por y desde el estado en que se presenta. El objetivo ha de ser la colaboración con lealtad federalista para la gestión de tareas comunes,²³³ lo

²³² Uno de los efectos positivos que ha generado la experiencia del tratamiento parlamentario de la pandemia del coronavirus es la actualización de los procedimientos de las asambleas de representantes populares para que se puedan celebrar sesiones igualmente por medios digitales cuando las necesidades lo exijan. Véase Fuchs, Marie Christine y Nader, Esteban (eds.), *Covid-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales*, Bogotá, Tirant lo Blanch-Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

²³³ Diego Valadés sostiene que “entre las condiciones para el ejercicio del poder en una democracia, además de la efectividad y la legitimidad, es necesario considerar un tercer factor: la fidelidad. La vida social está en buena medida determinada por relaciones fiduciarias: la confianza en el cumplimiento de los deberes ajenos inspira la seguridad en los derechos propios. El sentido colectivo de fidelidad es la base la responsabilidad de los titulares de los órganos del po-

cual necesariamente implica identificar fallos y rectificar cuando haya lugar.

El esquema de control propuesto se perfecciona en cuanto a su fase descendente disminuyendo las amplias facultades discrecionales de control que actualmente se otorgan al titular de la SHCP sobre los gobiernos de los estados, solamente otorgando aquellas absolutamente necesarias a juicio del Senado, con la condición de su control parlamentario en tiempo real. Se introduciría un control parlamentario del Senado sobre el ejercicio de evaluación de la SHCP a los estados que el gobierno federal unilateralmente considera omisos en la implementación de leyes generales y/o políticas públicas concurrentes de fuente nacional o internacional. El titular de la SHCP informaría por escrito con una frecuencia mínima predeterminada en la ley sobre el flujo de participaciones y transferencias a los estados, y en su caso respondería en tiempo real sobre las razones por las cuales no se cumplen los calendarios o se retienen las participaciones o transferencias federales a estados concretos que le plantearan los senadores de los gobiernos de los estados.

Por una consideración al principio de lealtad federal o *comity*, no por obligación constitucional exigible mediante litigio constitucional, los delegados federales en los estados pueden acudir físicamente a las legislaturas estatales a *informar* cuando sean llamados a ello para comparecer ante comisiones —en las que también podrían estar presentes funcionarios de los gobiernos estatales—. Es absolutamente necesario prever el control parlamentario del gobierno federal desde la óptica de los gobiernos de los estados en la aplicación de leyes generales o políticas públicas de fuente nacional o internacional. Actualmente, como producto del hiperpresidencialismo, no existe *control parlamentario* de la periferia al centro sobre la implementación de tareas comunes. Sólo se cuenta con un control vertical en *sede administrativa* del centro sobre la

der, exigible a través de los instrumentos constitucionales de control³⁷. Véase su obra *Constitución y democracia*, cit., p. 112.

periferia; esto es, del presidente sobre los gobernadores. Pero es un dato obvio que en cualquier gobierno del mundo los fallos de implementación en un Estado federal pueden generarse también por el gobierno federal. Y que ello puede ser la causa por la cual los estados no estén en posibilidad de cumplir con sus respectivos deberes públicos de implementación.

Nótese que en el párrafo citado arriba se ha querido enfatizar con letras cursivas el deber de informar de la *accountability* para establecer la colaboración interparlamentaria entre el Senado y las legislaturas de los estados en sentido descendente y ascendente. Siguiendo en ello a los profesores Rafael Bustos Gisbert²³⁴ y Robert Mulgan,²³⁵ se pueden identificar *y separar* los distintos deberes contenidos en la *accountability* de la democracia representativa: *informar, explicar, justificar (debatir) y asumir responsabilidad política* por las acciones u omisiones del gobierno (deber de rectificar). Ello, en el entendido de que la obligación del gobierno de rendir cuentas a los representantes del pueblo reunidos en el Congreso es un componente esencial de toda democracia representativa auténtica, sea parlamentaria o presidencial. Toda democracia representativa asume la idea del gobierno *responsable*, que ha de rendir cuentas al pueblo de los asuntos del gobierno a través de sus representantes y en forma directa. Esto es, el gobierno ha de responder por sus acciones y omisiones *informando, explicando, justificando y asumiendo la responsabilidad política* por la acción u omisión concreta. Ahora bien, cada país le otorga el tratamiento que crea conveniente según su forma de gobierno a la asunción de responsabilidades políticas de los secretarios del presidente y de los secretarios de los gobernadores en organizaciones federales.²³⁶ Es así que exis-

²³⁴ Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, cit., pp. 52 y ss.

²³⁵ Mulgan, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, cit., pp. 196-209.

²³⁶ Dahl, Robert, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, pp. 213 y ss.; Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 161-238; Spiro, Herbert,

ten sistemas parlamentarios cuyos ministros acceden a sus cargos por la confianza del parlamento, el cual tiene por esta razón la potestad constitucional de removerlos, como en el sistema inglés; hay otros sistemas parlamentarios, sin embargo, donde la censura parlamentaria a un ministro no es vinculante, como en España, y lo mismo sucede en los sistemas presidenciales.²³⁷ En México, la reprobación parlamentaria de un secretario del presidente no es vinculante.

Con todo ello en mente, la propuesta que en este apartado planeamos es que tanto en el Senado como en las legislaturas estatales los funcionarios competentes de los poderes Ejecutivos federal y de los estados *informen y expliquen* de su gestión en sede parlamentaria, con el objetivo de rectificar cuando haya necesidad de hacerlo, y que el Senado y las legislaturas de los estados se comuniquen cotidianamente y se coordinen para dicha tarea compartiendo sus informes y evaluaciones. Lo que se busca es promover la rectificación de fallos de implementación en sede ejecutiva federal o estatal en forma respetuosa con el marco vigente de la división horizontal y vertical de poderes. Es decir, en el proceso de *accountability* multinivel no se incluye la justificación mediante debate parlamentario y la exigencia de responsabilidades políticas, sino que únicamente se pretende que

Responsibility in Government. Theory and Practice, New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1969, pp. 3-46; Valadés, Diego, “La garantía política como principio constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIV, núm. 132, septiembre-diciembre de 2011, pp. 1259-1291; Warren, Mark E., “Accountability and Democracy”, en *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 39 y 40.

²³⁷ En otros Estados nacionales organizados como democracias representativas con forma de gobierno presidencial sí se prevé el efecto vinculante de la censura parlamentaria, como sucede en las Constituciones de Argentina, Colombia, o Perú —entre otros—; en Estados Unidos se ha ido construyendo por precedentes parlamentarios a partir de la censura intentada contra el secretario de Justicia Al González en el periodo presidencial de George Bush hijo. Sobre el instrumental de los modernos sistemas presidenciales, consúltese Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., México, El Colegio Nacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 69-133.

se cumpla con el deber de informar y explicar la información que se proporciona como dato necesario para rectificar fallos de implementación.

En el orden de ideas expuesto, cabe considerar también un control más eficaz sobre el gobierno federal por el ejercicio de competencias exclusivas concerniente con las relaciones exteriores, y en particular sobre la negociación y control de la implementación de tratados internacionales, cuyos efectos se dejan sentir en los Estados. Los tratados y políticas públicas internacionales son negociados por el Poder Ejecutivo, y ratificados en su fase final por el Senado de la República (artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, CPEUM). Dichos tratados y acuerdos sobre políticas públicas internacionales configuran únicamente controles en sede ejecutiva.²³⁸ En este punto, siguiendo el ejemplo estadounidense, se sugiere que por convención política entre el presidente y el Senado de la República se solicite a los negociadores de tratados internacionales del Poder Ejecutivo Federal, que involucren a los senadores de la República en el momento de la negociación, y que en la configuración de las cláusulas del tratado o de la política pública internacional se deje abierta la posibilidad para el control parlamentario de la implementación del tratado o política pública internacional del lado mexicano.²³⁹

²³⁸ Véase, por ejemplo, *Decreto Promulgatorio del Tratado para Fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y de la República de Guatemala*, firmado en la Ciudad de México, el diecisiete de julio de 1990, *DOF*, 05/03/2003.

²³⁹ Con respecto al tema del control parlamentario sobre asuntos públicos internacionales desde la óptica e instituciones parlamentarias nacionales y locales de Estados federales —sobre la idea de “globalidad parlamentaria”—, remito a las aportaciones teóricas y prácticas del académico y letrado parlamentario español José Tudela, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, pp. 262-268. En sentido coincidente, véase también Papadopoulos, Yannis, “Accountability and Multi-Level Governance”, en Bovens, Mark; Goodin, Robert y Schillemans, Thomas (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 273-284. También Thorlakson, Lori, “Representation in the EU: Multi-Level Challenges and New Perspectives from Comparative

3. *Procedimiento legislativo para aprobar modificaciones al presupuesto federal propuestos por el presidente de la República durante el ejercicio fiscal*

Se ha dicho en páginas precedentes que el arreglo constitucional actual para aprobar el presupuesto federal, que deciden el presidente y los diputados federales (artículo 74, fracción IV, CPEUM), no cuenta con garantía política de equidad territorial para su distribución entre los distintos estados de la federación y las regiones económicas del país, porque no participa el Senado de la República. Y apuntamos que el problema de inequidad interterritorial es aún más agudo cuando el presupuesto de egresos se reforma durante el ejercicio fiscal, porque unilateralmente lo deciden los secretarios del presidente sin requerir autorización de los diputados federales. Los secretarios del presidente no tienen incentivos de sensibilidad territorial por efecto del proceso de su nombramiento, o para sostenerse en el cargo. Por las razones apuntadas —hemos dicho—, ambas cámaras del Congreso de la Unión deben participar en la aprobación y reforma del presupuesto federal. Y una vez que se reformara la Constitución en el sentido propuesto, habría que concebir el procedimiento para la modificación expedita, pero a la vez con *control parlamentario territorial del presupuesto*. El derecho comparado provee modelos de los cuales tomamos la experiencia.

Es posible configurar un procedimiento de aprobación de reformas presupuestales introduciendo en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los reglamentos camerales el procedimiento ya existente de iniciativa preferente del presidente (artículo 71, párrafos penúltimo y último, CPEUM) para la reforma expedita del presupuesto. La iniciativa preferente de modificación presupuestal sería aprobada por la comisión bicameral de Hacienda si a juicio de ésta la petición del presidente es territorialmente equitativa, además de cumplir

Federalism”, en Fossum, John Erik y Jachtenfuchs, Markus (eds.), *Federal Challenges and Challenges to Federalism*, Londres, Routledge, 2018, pp. 78-91.

con los requisitos establecidos en la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria. Para asegurar la celeridad del procedimiento legislativo, no habría necesidad de someter a votación del pleno en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República la decisión de la comisión bicameral. Sin embargo, estos órganos superiores de decisión política se han de reservar la potestad de atracción para impedir posibles abusos del presidente de la República y de la comisión bicameral; los cuerpos colegiados pequeños son más expeditos que los muy numerosos, pero al mismo tiempo suelen estar más expuestos a la corrupción como método de persuasión sobre sus pocos miembros.

El fundamento constitucional para el procedimiento de reforma al presupuesto de egresos por el Poder Legislativo que se ha esbozado sería el artículo 72, base F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

4. Procedimiento legislativo para ejercer la garantía democrática de forma preventiva

En cuanto al procedimiento de la competencia vigente de intervención reconstructiva por los poderes federales, se sugiere que la petición se turne a la Comisión de Federalismo para su estudio y dictamen por los senadores de los gobiernos de los estados. La participación de los senadores de los gobiernos de los estados tendería a reducir al máximo posible una cuestión tan traumática para un estado,²⁴⁰ así como para el mantenimiento

²⁴⁰ La cláusula de intervención reconstructiva para regenerar el orden constitucional de un estado no suele utilizarse, por la ausencia del Senado para hacer valer su competencia de representación territorial. Ello, con grave daño para la gobernanza democrática del estado que lo sufre y de la República en su conjunto. Los problemas alejados de la atención cotidiana de los pasillos del poder político en México evolucionan hasta convertirse en problemas mayores. Así sucedió en Chiapas, por ejemplo. En 1995, sin el procedimiento marcado por la Constitución, se decidió desde Ciudad de México que zonas enteras de dicho estado de la frontera sur quedaran sin presencia de autoridades estatales

del dispositivo constitucional del control vertical de poderes del federalismo, sea abordado únicamente desde la lógica de los grupos parlamentarios de partidos políticos y sus respectivos intereses electorales de corto plazo.

Ahora bien, para activar la potestad constitucional de lo que denominamos convencionalmente como “intervención preventiva de la garantía democrática del Estado federal” por el Senado de la República se requiere un procedimiento más complejo que el anterior. El Senado de la República año con año debe ordenar la elaboración de un informe estado por estado, sobre las condiciones de calidad que guarda la democracia representativa, los derechos fundamentales, la división de poderes y el Estado de derecho en cada entidad federativa. El informe sería público, como primer instrumento para promover su cumplimiento, por efecto de la censura de la ciudadanía entre elección y elección. La experiencia de la Unión Europea puede servir de guía.

Para garantizar la neutralidad política del informe, éste se puede encomendar al órgano constitucional autónomo INEGI, o bien a una o varias instituciones académicas independientes. Ello, con el requisito de que se aplique una metodología e indicadores científicamente reconocidos sobre la calidad de la democracia representativa y el Estado de derecho, los cuales tendrían que ser aprobados por el Senado de la República antes de su aplicación por el INEGI. Las autoridades estatales que lleguen a ser aludidas en el informe deben tener garantía de audiencia para externar objeciones al mismo, a través de su respectiva legislatura estatal. La Comisión de Federalismo propondría al Pleno del Senado las recomendaciones pertinentes, y en su caso tendría la obligación de dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones aprobadas.

El procedimiento que aquí se sugiere se inspira en el artículo 7o. de los Tratados de la Unión Europea, y en la experiencia

y/o federales, y así continúan. Véase Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, *DOF*, 11 de marzo de 1995.

que se ha venido generando por el tratamiento en el seno de las instituciones de la Unión Europea al fenómeno del descenso de calidad del Estado de derecho, división de poderes y la democracia representativa en Hungría y Polonia por efecto de iniciativas de reforma constitucional y legales emprendidas por las autoridades democráticamente electas de dichos Estados nacionales, que violan valores esenciales de la Unión Europea.²⁴¹ En la República federal norteamericana y en México, que adaptó su sistema federal, se pueden imponer desde el Congreso, condiciones de entrada de calidad con respecto al compromiso con los derechos humanos, el Estado de derecho, la democracia representativa y la división de poderes, a los territorios que solicitan ser elevados a la categoría de estados de la Unión federal; pero una vez que se convierten en estados, no hay remedio establecido para reaccionar contra su *descenso gradual de calidad* en los valores esenciales del sistema político. No existe un mecanismo de intervención preventiva en el sistema federal norteamericano que alternativa-mente pueda servir de inspiración al mexicano. Tras la Guerra Civil de norteamérica, en la cual se utilizó la cláusula constitucional reconstructiva en los anteriores estados rebeldes, Estados Unidos ha reaccionado exitosamente desde entonces con sus mecanismos de defensa ordinarios políticos y jurisdiccionales para corregir desviaciones constitucionales sistemáticas en los estados utilizando como punto de apoyo la protección de derechos fundamentales.²⁴²

²⁴¹ Kochenov, Dimitry y Pech, Laurent, “Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rethoric and Reality”, *European Constitutional Law Review*, vol. 11, núm. 3, 2015, pp. 524 y ss. También Manko, Rafal, *Protecting the Rule of Law in the EU. Existing Mechanisms and Possible Improvements*, Brussels, European Parliamentary Research Service, PE642.280, 2019, pp. 1-11.

²⁴² Wiecek, William M., *The Guarantee Clause of the U.S. Constitution*, Ithaca, Cornell University Press, 1972, pp. 133 y ss.

CAPÍTULO NOVENO

RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN ESTADO DE EXCEPCIÓN Y EN ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA Y/O DESASTRE NATURAL

La comunidad científica viene señalando que por causa de la actividad económica depredadora de los seres humanos, el futuro nos depara más pandemias como la que experimentamos del Covid 19, y también el incremento en la frecuencia y potencia destructiva de los desastres naturales. El derecho constitucional se debe hacer cargo de tal pronóstico científico. Las tareas por realizar son: *a)* la actualización del marco jurídico del estado de emergencia sanitaria, que requiere de un control parlamentario más intenso en el ámbito federal y en los estados), y *b)* configurar el régimen jurídico del estado de emergencia por desastre natural, con participación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados.

Empecemos por subrayar que ha habido confusión en la arena parlamentaria y aun en la doctrina sobre la aplicación del artículo 29 al estado actual de emergencia sanitaria, que es menester despejar. El artículo 29 constitucional no se refiere a emergencias sanitarias como la planteada por el virus SARS-CoV-2 o a emergencias por desastres naturales. Se refiere a “estados de excepción” por peligros sobre la existencia misma de la República y de los principios de su organización política establecidos en los artículos 39 y 40 de la Constitución. Una epidemia se ubicaría dentro del artículo 29 sólo si el virus fuera un arma bacteriológica en el contexto de un conflicto bélico internacional, o si fuera utilizado para atacar al Estado mexicano por organizaciones te-

roristas o del crimen organizado mexicanos o extranjeros. Esto es: no es lo mismo un estado de excepción por peligro de integridad política de la República (artículo 29, CPEUM), que un estado de emergencia sanitaria nacional y/o internacional (artículo 73, fracción XVI, CPEUM), o un estado de emergencia por desastre natural que activa las competencias de protección civil (artículo 73, fracción XXIX, inciso I, CPEUM).

La Constitución prevé por separado en dos artículos —29, y 73, fracción XVI— dos escenarios de peligro para la República, y los instrumentos para hacerles frente. Cada amenaza alude a un supuesto de diferente naturaleza y potencia destructiva. Respectivamente, se refieren a la integridad política y física de la República mexicana, el de más alta peligrosidad;²⁴³ y a la sanidad pública amenazada por epidemias y enfermedades exóticas.²⁴⁴ En los dos casos la Constitución dispone facultades para su tratamiento expedito por el Poder Ejecutivo, adecuadas a la intensidad del peligro, con capacidad para restringir derechos fundamentales, *y aun para modificar las relaciones intergubernamentales del arreglo federal*. Las medidas son temporales. Importan diferencias sustanciales de las fuentes del derecho a utilizar por el presidente en cada supuesto con respecto a las que operan para tiempos de normalidad, y en paralelo diferencias en cuanto a los mecanismos para su control parlamentario. Los desastres naturales no han sido considerados constitucionalmente como estados de emergencia, y deberían serlo, pues por un lado vigorizan las potestades de coordinación del presidente sobre los gobernadores y presidentes municipales, y por otro habilitan el uso de las fuerzas armadas en el Plan DN III (artículo 73, fracción XXIX, inciso I, CPEUM).

²⁴³ Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 157-159.

²⁴⁴ Al investigar el origen del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución de 1917, Felipe Tena Ramírez, señala “la materia de salubridad está regida por disposiciones excepcionales que contrastan con todo nuestro sistema constitucional”, *Derecho constitucional mexicano*, t. I, 2a. ed., México, Porrúa, 1949, p. 359.

Ha sido mencionado que la Constitución distingue dos escenarios de peligro, y se ha explicado que para cada uno dispone una fuente formal de derecho que mana del titular del Poder Ejecutivo (decreto). Pero para cada supuesto de hecho la Constitución diferencia con claridad los requisitos para su formación, y también sus efectos jurídicos, tanto en la esfera jurídica de los gobernados como en el grado de autonomía de las obligaciones que impone a las autoridades ejecutivas estatales las órdenes del presidente. Por ser la Constitución mexicana una de las más longevas del mundo, explicablemente no incorpora los conceptos que actualmente se usan en el derecho comparado para identificar los diferentes tipos de peligro. Pero se puede observar que por disposición expresa de la Constitución, el estado de excepción, por ser la situación de peligro de mayor intensidad para la República, ha de ser declarado por el presidente mediante un decreto que necesariamente tiene que contar con la aprobación previa del Congreso —es decir, la Constitución prevé un potente control interorgánico del poder para declarar que se ha materializado el supuesto fáctico establecido por la ley fundamental—. ²⁴⁵ Sin la intervención del Congreso el decreto del presidente no tiene validez. ²⁴⁶ La razón es de peso: una vez declarado el estado de excepción, el presidente reúne en sus manos dos poderes: el Legislativo y el Ejecutivo, y puede restringir el goce de derechos fundamentales de los gobernados, así como erigirse como superior jerárquico sobre los gobernadores de los estados que deben obedecer sus mandatos; por ejemplo, ante una invasión militar extranjera o el intento de un golpe de Estado. Por ello, también se prevé adicionalmente un control jurisdiccional de constitucionalidad en el mismo precepto constitucional.

²⁴⁵ El Poder Revisor de la Constitución suprimió el control intraorgánico del Consejo de Ministros que desde 1857 preveía la Constitución, y que complementaba el control interorgánico, *DOF*, 10 de febrero de 2014.

²⁴⁶ Sobre el decreto que declara que los Estados Unidos Mexicanos se encuentra en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón, y la atribución de poderes excepcionales al presidente por el Congreso, véase *DOF*, 27/05/1942, y 02/06/1942.

La forma en la que se produce la declaración formal del estado de excepción del artículo 29²⁴⁷ es claramente desemejante a la exigida para el estado de emergencia sanitaria nacional del artículo 73, fracción XVI. Este último es declarado por decreto del titular del Poder Ejecutivo, *sin requerir intermediación del Congreso*. Y una vez declarada la emergencia, la Constitución le confiere al titular del Poder Ejecutivo la facultad de emitir “disposiciones” con fuerza de ley capaces de restringir derechos y libertades públicas.²⁴⁸ En adición, y esto por mera inercia del pasado autoritario mexicano que concedió en la práctica poderes excepcionales al presidente sin que materialmente existiera estado de excepción,²⁴⁹ la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria habilita al titular del Poder Ejecutivo para reformar el presupuesto sin requerir la aprobación de la Cámara de Diputados, en clara contravención al artículo 74, fracción IV, CPEUM.

La Ley General de Salud, reglamentaria del precepto constitucional 73, fracción XVI, habilita expresamente al presidente en su artículo 183, a restringir los derechos fundamentales de los gobernados. Y la Constitución y dicha Ley reglamentaria le atribuyen además al presidente la potestad de coordinación sobre los gobernadores de los estados para la contención de la epidemia, según dispone en el artículo 73, fracción XVI, base 3a., en los siguientes términos: “La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país”.

Ha de decirse que en consideración a los importantes poderes de decisión y ejecución atribuidos al presidente que la decla-

²⁴⁷ Salazar, Pedro, “Comentario al artículo 29”, en Soberanes, José Luis (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 21a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, pp. 245-249.

²⁴⁸ Quero Molares, José, “El derecho sanitario mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, núm. 49, 1963, pp. 150-158.

²⁴⁹ Orozco Henríquez, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *cit.*, p. 49.

ratoria de emergencia sanitaria trae aparejados, la Constitución mexicana, desde 1917, estableció dos controles intraorgánicos para garantizar el ejercicio racional de los poderes de emergencia sanitaria por el presidente de la República: el primero de ellos es la declaratoria de emergencia que compete emitir al Consejo de Salubridad General para alertar a la sociedad y a su gobierno que el país se encuentra objetivamente en una emergencia sanitaria por una epidemia. Su régimen jurídico toma sustento en los artículos 73, fracción XVI, de la Constitución; 15, 16 y 17, de la Ley General de Salud, y en el 9o., fracción XVII, del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General. El segundo control intraorgánico sobre la declaratoria de estado de emergencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 92 de la Constitución, es el refrendo del secretario de Salud al decreto presidencial, en el que se expresa el estado de emergencia, y que contiene además al detalle las primeras medidas sanitarias a ejecutar. El secretario de Salud preside el Consejo de Salubridad General.

Empero, durante la crisis del Covid-19 los controles intraorgánicos aludidos han cedido con facilidad extrema a la voluntad presidencial, porque no han podido ser apuntalados por controles parlamentarios diseñados específicamente para operar en estados de emergencia sanitaria. He aquí la consecuencia directa de la inexplicable omisión del Poder Revisor de la Constitución para adecuar las disposiciones sobre tratamiento de epidemias del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución mexicana, a lo dispuesto en el artículo 27 del Pacto de San José y de los artículos 3o., 4o., y 11 de la Carta Democrática Interamericana.

Es pertinente enfatizar que de conformidad con la Constitución y la Ley General de Salud, el Consejo de Salubridad General es una pieza clave para garantizar el ejercicio objetivo, racional y proporcional de las potestades jurídicas que se delegan en el presidente de la República durante el estado de emergencia sanitaria. De acuerdo con el indicado esquema normativo, la ciencia informa las decisiones públicas sobre medidas sanitarias que afectan derechos y arreglos federales.

Ahora bien, para incrementar la racionalidad de las medidas públicas a adoptar por el presidente de la República en el contexto de una emergencia sanitaria nacional, sería además aconsejable introducir en el ordenamiento jurídico mexicano “sesiones de gabinete” como un control intraorgánico adicional. Ello, en tanto que las medidas de contención sanitaria que se toman en el seno del Poder Ejecutivo son transversales y verticales inevitablemente, es decir, atañen a políticas públicas de otras áreas de responsabilidad del Poder Ejecutivo (transversalidad) con importantes efectos territoriales de competencia estatal (verticalidad). En sí misma, ésta es una justificación suficiente para la intervención del gabinete como dispositivo para racionalizar las decisiones transversales y territoriales del presidente. Pero cabe además considerar la gestión de una emergencia sanitaria por un presidente con gobierno de coalición, de conformidad con el esquema constitucional incorporado en el artículo 89, fracción XVII, CPEUM. En este escenario, las decisiones del presidente no pueden ser unipersonales, pues atañen igualmente a otras fuerzas políticas democráticamente electas en el esquema de gobiernos de coalición.²⁵⁰ La garantía política encomendada al gabinete se torna una necesidad lógica en el contexto del gobierno de coalición, que se complementa con la garantía política a cargo de las cámaras del Congreso de la Unión. Éstas son dos garantías políticas que, sumadas a la garantía judicial que proponemos incorporar similar a la ya existente en el último párrafo del artículo 29, CPEUM, para estados de excepción, pondrían al día el derecho mexicano en estados de emergencia sanitaria nacional.²⁵¹ Es asimismo necesario establecer en la Constitución

²⁵⁰ Sobre la intervención del gabinete como dispositivo político de racionalidad horizontal y territorial de políticas públicas, véase Barceló Rojas, Daniel y Valadés, Diego, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, cit.

²⁵¹ Sobre los incentivos del Poder Legislativo para proteger derechos, véase Tushnet, Mark, “Interpretation in Legislatures and Courts: Incentives and Institutional Design”, en Bauman, Richard y Kahana, Tsvi (eds.), *The Least Examined*

el estado de emergencia por desastres naturales. La declaración formal de desastre natural habilita acciones intergubernamentales de protección civil, que requieren la restricción de ciertos derechos fundamentales y libertades públicas, así como medidas de carácter económico. Tales acciones en las que participan en coordinación los gobiernos federal, estatal y municipales deben contar con los debidos controles congresuales y jurisdiccionales.

Un punto por demás importante en situaciones de excepción y de emergencia sanitaria es el control parlamentario. Para el caso del estado de excepción, expresamente la Constitución mexicana establece un control congresual *ex post* para el decreto ley previsto en el artículo 29, y del ejercicio de las potestades extraordinarias delegadas al presidente por el Poder Legislativo. Se restringe la potestad de control parlamentario en tiempo real que ordinariamente tienen las cámaras del Congreso; esto es, no tiene poder el Congreso para llamar al secretario de Defensa a comparecer mientras, por ejemplo, se conduce una guerra. Y no hay obligación de que sean atendidas inmediatamente por el Poder Ejecutivo las solicitudes de información, o las preguntas orales o escritas mientras dure el estado de peligro extraordinario. El hipotético abuso de tal prerrogativa puede ser contenido por el Congreso en tanto que la Constitución le atribuye a éste la potestad de dar por concluido el estado de emergencia mediante un decreto al que no se puede oponer el Ejecutivo, decreto que tiene el efecto de obligar al presidente a rendirle cuentas al Congreso, del ejercicio de los poderes que se le hubieran delegado durante el estado de excepción.

En el estado de excepción, la Constitución concentra el ejercicio de los poderes legislativos y ejecutivos en el presidente para hacer expedita su acción. Pero al tiempo previene en el artículo 29, de conformidad con el artículo 27 del Pacto de San José, que

Branch. *The Role of Legislatures in the Constitutional State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 355 y ss

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión (de derechos fundamentales y libertades públicas), serán revisados de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Ahora bien, por contraste a lo señalado en el artículo 29 sobre el control parlamentario de los decretos y demás potestades extraordinarias delegadas al presidente, la Constitución no indica nada sobre el control congresual con respecto a los decretos legislativos, que tienen su fundamento en el artículo 73, fracción XVI, concernientes con la gestión de la salud pública en tiempos de emergencia sanitaria. ¿Cómo se debe interpretar este silencio constitucional? En mi opinión, la interpretación correcta es que el control congresual sobre el gobierno se mantiene intacto. Más aún si se considera que el supuesto de hecho sobre la epidemia y las autoridades ejecutivas para su contención se encuentran regulados en el artículo 73 de la Constitución dentro de las competencias del Congreso, no en el artículo 89, concerniente con la organización y competencias del Poder Ejecutivo. Y en el marco de la división de poderes con forma presidencial de gobierno, ello le otorga un margen de supervisión amplio al Congreso con base en las potestades implícitas que le concede la Constitución en el artículo 73, fracción XXXI.

La falta de control parlamentario en tiempo real a la gestión de la pandemia a cargo del presidente ha tenido efectos sistémicos negativos en el engranaje de controles intraorgánicos, interorgánicos y verticales del ejercicio del poder. En primer lugar, se han aflojado los resortes del control intraorgánico a cargo del Consejo de Salubridad General, al grado de anularlo. Ha sido notorio durante la pandemia del Covid 19, que dicho Consejo, como el secretario de Salud que lo preside, han sido sustituidos *de facto* por el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, que no es autoridad sanitaria, según lo dispuesto en la Constitución y en la Ley General de Salud. La página web del Consejo

de Salubridad General²⁵² no reporta el número de sesiones que este órgano ha tenido durante la pandemia desde que sesionó para efectos de la declaración formal de estado de epidemia nacional.²⁵³ Tampoco reporta el contenido de las medidas sugeridas por dicho Consejo;²⁵⁴ ello contrasta con el Comité de Emergencia establecido en el Reglamento Sanitario Internacional, que sugiere las medidas sanitarias a adoptar por el director general de la Organización Mundial de la Salud —cuerpo colegiado de científicos que desde la declaratoria de la “emergencia pública internacional” hasta la última semana de octubre de 2021 había sesionado en nueve ocasiones. Los contenidos de las deliberaciones del Comité se encuentran en su página web.

Pero el efecto de la falta de control parlamentario en tiempo real sobre la gestión de la pandemia que aquí más interesa destacar ha sido fracturar la cohesión federal. En lo que va de la crisis del Covid-19 no ha habido oportunidad de participación parlamentaria de los estados en el proceso de toma de decisiones del gobierno federal porque el Senado no ha actuado como cámara de representación territorial. El secretario de Salud y presidente del Consejo de Salubridad General ha comparecido solamente en una ocasión en el Senado para informar, explicar y justificar los criterios territoriales para la toma de las decisiones sanitarias con efecto directo sobre la salud y la vida de los representados de los senadores en los estados, y sobre las economías locales.²⁵⁵ El titular del Poder Ejecutivo federal ha decidido unilateralmente la distribución entre estados del equipamiento para médicos y enfermeras en primera línea de contención del Covid-19 y, lo más importante, los criterios para su distribución en los 31 estados de la República federal y la Ciudad de México. En cuanto a su con-

²⁵² Disponible en <https://www.csg.gob.mx> (consultado el 8 de enero de 2022).

²⁵³ *DOF*, 23/03/2020.

²⁵⁴ Disponible en <https://www.who.int/>.

²⁵⁵ Comunicado de prensa 446 de la Secretaría de Salud, 15 de octubre de 2021, disponible en <https://www.gob.mx/salud>.

trol parlamentario, el Senado ha actuado en la lógica de grupos parlamentarios de partidos políticos, no de representación de los estados.

Finalmente, al comentar sobre el control parlamentario de las medidas sanitarias que toma el presidente, un punto de la mayor importancia es determinar qué está excluido de los poderes presidenciales. Al respecto, cabe señalar que el poder delegado al presidente establecido en el artículo 29 para garantizar la sobrevivencia del Estado mexicano implica igualmente amplios poderes fiscales: el presidente de México puede determinar en qué va a gastar y cómo va a obtener los ingresos sin consultar al Congreso una vez que éste ha declarado el estado de excepción y le ha otorgado tales poderes excepcionales. Pero en cambio la potestad que se le confiere al presidente para atender emergencias sanitarias nacionales en el artículo 73, fracción XVI, no incluye poderes fiscales. Sin embargo, se ha de decir en coincidencia con Diego Valadés, que en la gestión del Covid-19 el presidente de México viene decidiendo por sí solo, sin consultar al Congreso, la modificación del presupuesto federal. A ello le habilita aun para tiempos de normalidad la ley de presupuestos del país, en clara contravención a lo dispuesto en el artículo 72, inciso F, de la Constitución mexicana. Dicha práctica contraria a la Constitución es un legado del viejo autoritarismo presidencial del siglo XX asumido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, promulgada y publicada por el primer presidente de la alternancia del siglo XXI (PAN, 2000-2006)²⁵⁶ y aprobada por la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, en la que el PRI, antes partido hegemónico, no tenía mayoría.

En suma, en este trabajo se sostiene que el Congreso de la Unión ha de intervenir durante la gestión de una pandemia. No sólo como órgano de control político al inicio de una pandemia para convalidar la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo para declarar por decreto el estado de emergencia nacional, sino tam-

²⁵⁶ *DOF*, 30 de marzo de 2006.

bién para controlar el desempeño del Poder Ejecutivo en la gestión sanitaria de la pandemia y en la distribución de recursos económicos y materiales de manera racional y territorialmente equitativa.²⁵⁷

Cabe decir que la pandemia descubrió la deficiencia institucional y regulatoria también en los Estados nacionales democráticos consolidados, así como en aquellos en vías de su consolidación democrática, como México. La crisis ha situado en la agenda pública en el futuro inmediato atender la cuestión de cómo se debe responder con eficacia al tratamiento sanitario de una pandemia tan prolongada en el tiempo y de contagio exponencial como la actual, al tiempo que se respetan otros derechos humanos que han sido restringidos durante la pandemia para proteger el derecho a la salud. Ello, mediante la operación de los parlamentos.

El debate constitucional tanto en las calles como en las aulas universitarias, en los parlamentos y en los tribunales, aun se encuentra abierto al momento de escribir estas páginas. En el caso específico de México, el debate constitucional en las calles ha tomado un camino distinto al que se ha observado en los países de la Unión Europea, como en Alemania (Estado federal), Austria (Estado federal), Francia (Estado centralizado), España (Estado federal), e Italia (Estado políticamente descentralizado), por citar sólo algunos. En dichos Estados y en otros más de la Unión Europea se observa que un número indeterminado, pero significativo, de ciudadanos se manifiestan organizadamente en las calles en defensa de sus derechos de libertad de circulación, de

²⁵⁷ Comparto las observaciones y opiniones expresadas por Gabriela Ríos Granados en su trabajo “Gasto público y fondos de emergencia sanitaria por Covid-19 en el Estado mexicano”, y Ortiz López, Denisse, “Solidaridad y responsabilidad fiscal: una oportunidad de solidaridad en medio de la emergencia sanitaria”, ambos publicados en la obra en González Martín, Nuria y Serna de la Garza, José María (coords.), *Emergencia sanitaria por Covid-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 33-47 y 49-57, respectivamente.

reunión, de integridad física y de objeción a la prueba PCR, de elegir vacunarse o no, así como en defensa de otros derechos afectados por las distintas medidas sanitarias para contener la pandemia. Tal es la reacción popular a la acción gubernativa de ordenar el aislamiento de las personas, el cierre de establecimientos de comercio, ocio y, en general, de provisión de servicios públicos y privados, y la vacunación obligatoria y la presentación del “pasaporte” Covid, ordenados por sus gobiernos como medidas para contener el virus SARS-CoV-2 en distintos momentos. En México, por contraste, no se han producido manifestaciones de este tipo como medios de control del poder que hayan recibido, por su magnitud, la atención de los medios de comunicación. Una de las explicaciones de tal comportamiento político puede tener su explicación en el hecho de que el gobierno federal mexicano promovió las medidas sanitarias sugeridas por la OMS por medio de “recomendaciones” no vinculantes, e influyó por medios políticos de persuasión sobre los gobernadores de los estados para que éstos adoptaran la misma política pública federal para la contención epidémica no coercitiva. No obstante ello, en distintos momentos los gobernadores de los estados sí han adoptado medidas restrictivas de naturaleza coercitiva en el marco del sistema constitucional de distribución de competencias entre los gobiernos de los estados y el gobierno federal en materia de salud. Es así que, por ejemplo, en los aeropuertos de competencia federal no se impusieron medidas de restricción al libre tránsito de pasajeros extranjeros y nacionales por la autoridades de migración y salud, respectivamente; pero en cambio, en establecimientos privados sujetos a derecho estatal y municipal, como mercados, panteones, restaurantes, bares, cines, o gimnasios, por citar sólo algunos, sí se ha ordenado la suspensión de actividades comerciales. También se ha establecido el uso obligatorio de mascarillas sanitarias en espacios públicos cerrados. Y ello aun en estados con gobiernos del mismo partido político que el del presidente de la República (More-

na)²⁵⁸ siguiendo la prescripción del “semáforo epidemiológico” operado por el Poder Ejecutivo Federal.

¿Ha sido correcta la política pública del presidente de la República mexicana? El tiempo aportará la respuesta con datos duros cuando concluya el estado de emergencia sanitaria internacional, y se comparen los resultados del tratamiento sanitario, social y económico de la pandemia por países. Sin embargo, una conclusión categórica es que, en una auténtica democracia representativa organizada bajo el principio federal, la ponderación entre el derecho humano a la salud, por un lado, y otros derechos humanos que han de restringirse por las medidas sanitarias en una pandemia —entre ellos los concernientes con las actividades económicas—, por otro, debe llevarse a cabo entre el presidente y las dos cámaras del Congreso de la Unión, así como con los representantes populares de los estados. Y, desde luego, también las medidas dirigidas a proteger el empleo y la economía, así como la atención a grupos sociales vulnerables.

Especialmente el Senado de la República debe tener una participación mayor. Ello, porque una vez que las cámaras del Congreso de la Unión convaliden por mayoría absoluta la declaratoria presidencial de emergencia sanitaria nacional, se activa el mecanismo de centralización para la gestión de la emergencia sanitaria ya establecido en la Constitución mediante el cual el presidente actúa como coordinador de los gobernadores de los estados y regidores municipales con mandatos vinculantes (artículo 73, fracción XVI, CPEUM). Pero al mismo tiempo que se vigoriza la potestad de coordinación del presidente sobre los gobernadores

²⁵⁸ Concha Cantú, Hugo, “Gobernabilidad federal y crisis sanitaria”; Hernández Martínez, María del Pilar, “Emergencia sanitaria y restricción al ejercicio de los derechos humanos: facultad concurrente de las entidades federativas”; Serna de la Garza, José María, “Facultades de las entidades federativas para dictar medidas de seguridad sanitaria ante epidemias como el Covid-19”, en la obra en González Martín, Nuria y Serna de la Garza, José María (coords.), *Emergencia sanitaria por Covid-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 57-65, 25-31, y 25-32, respectivamente.

y regidores municipales, se debe construir un sistema de control parlamentario de gestión sobre el gobierno federal a través del secretario de Salud, un control parlamentario con sensibilidad territorial por el Senado de la República.²⁵⁹

²⁵⁹ Sobre la complejidad del control parlamentario de competencias concurrentes, véase Tuschoff, Christian (1999), “The Compounding Effect: The Impact of Federalismo on the Concept of Representation”, *cit.*, pp. 16-33.

BIBLIOGRAFÍA

- ABERBACH, Joel D., *Keeping a Watchful Eye. The Politics of Congressional Oversight*, Washington, Brookings Institution, 1990.
- ACKERMAN, Bruce, *We The People* (3 vols.), Cambridge, Belknap Press, 2019.
- ADSERA, Alicia *et al.*, “Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government”, *The Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 19, núm. 2, 2003.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor, “Nocturno de la democracia”, *Nexos*, mayo de 2016.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor, “PRI: descenso del milagro”, *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, núm. 14, 1988.
- AKHTAR, Majeed, “Shared Rule and Self Rule in the Working of Indian Federalism”, en COURCHENE, Thomas *et al.* (eds.), *The Federal Idea. Essays in Honour of Ronald L. Watts*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 2011.
- ALTAMIRA Y CREVEA, Rafael, *Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la Legislación Indiana* (edición facsimilar de la primera edición de 1957 publicada por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia; estudio introductorio de María del Refugio González), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.
- APPLBAUM, Arthur Isak, “Democratic Legitimacy and Official Discretion”, *Philosophy & Public Affairs*, vol. 21, núm. 3, 1992.
- ASUAD, Norman, “Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México en el corto y mediano plazo”, *Investigación Económica*, Facultad de Economía UNAM, vol. LX, 2000, núm. 23.

- BALLA, Stephen y GORMLEY, William, *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*, 4a. ed., Washington, CQ Press, 2017.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel, “El sistema electoral del federalismo mexicano de ayer y hoy”, en CARBONELL, Miguel *et al.*, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, t. IV.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel *et al.*, “II. Los poderes Ejecutivo y Legislativo”, *Manual de derecho constitucional. Estructura y organización del Estado mexicano*, México, FCE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel, *El control de la aplicación del derecho internacional. En el marco del estado de derecho*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel y ÁVALOS VÁZQUEZ Roxana, *Derecho de los tratados. Teoría y práctica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- BEEHNER, Lionel *et al.* (eds.), *Reconsidering America Civil-Military Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2021.
- BEHN, Robert, “Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures”, *Public Administration Review*, vol. 63, núm. 5, 2003.
- BELLAMY, Richard y PALUMBO, Antonino, *Political Accountability*, Londres, Routledge, 2017.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “México: avances y límites de las relaciones civiles-militares ante la democratización. Los retos de 2013”, en GARCIADIEGO, Javier (coord.), *El Ejército mexicano. Cien años de historia*, México, Colmex, 2014.
- BENNET, Robert J., “Administrative Systems and Economic Spaces”, *Regional Studies*, vol. 31, núm. 3, 1997.

- BENZ, Arthur, “Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?”, *European Law Journal*, vol. 13, núm. 4, 2007.
- BENZ, Arthur, “Dimensions and Dynamics of Federal Regimes”, en BENZ, Arthur y BROSCHEK, Jörg (eds.), *Federal Dynamics. Continuity, Change and the Varieties of Federalism*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- BENZ, Arthur, “Patterns of Multilevel Parliamentary Relations. Varieties and Dynamics in the EU and Other Federations”, en FOSSUM, John y JACHTENFUCHS, Markus (eds.), *Federal Challenges and Challenges to Federalism*, Londres, Routledge, 2018.
- BENZ, Arthur y SONNICKSEN, Jared, “Patterns of Federal Democracy: Tensions, Friction, or Balance Between two Government Dimensions”, *European Political Science Review*, núm. 9, 2017.
- BERTRANOU, Julián, “Programa Nacional de Solidaridad: ¿un nuevo o un viejo modelo de política?”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, 1993.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma, “La Unión Europea contra el retroceso democrático en los Estados miembros. De la democracia al estado de derecho, del estado de derecho a la independencia de las jurisdicciones nacionales”, en ESCOLAR, Belén y VIDAL, Begoña (coords.), *La Unión Europea al cumplirse los 70 años de la declaración Schuman (1950-2020)*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2020.
- BLICK, Andrew, “The Cabinet Manual and the Codification of Conventions”, *Parliamentary Affairs*, núm. 67, 2014.
- BOGDANOR, Vernon, “Ministerial Accountability”, *Parliamentary Affairs*, vol. 50, 1997.
- BOLLEYER, Nicole, “Executive-Legislative Relations and Interparliamentary Cooperation in Federal Systems”, en FOSSUM, John Erick y JACHTENFUCHS, Markus (eds.), *Federal Challenges and Challenges to Federalism*, Londres, Routledge, 2018.
- BORN, Hans *et al.*, “Democratic Control of Armed Forces: Renaissance of an Old Issue?”, en BORN, Hans; HALTNER,

- Karl y MALESTIC, Marjan (eds.), *Renaissance of Democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies*, Baden-Baden, Nomos, 2004.
- BOVENS, Mark “Analizing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, *European Law Journal*, vol. 13, núm. 4, 2007.
- BOVENS, Mark, “Public Accountability”, en E. LYNN, Laurence; FERLIE, Ewan y POLLITT, Cristopher (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2005.
- BOVENS, Mark, *The Quest for Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- BOVENS, Mark, “Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism”, *West European Politics*, vol. 33, 2010.
- BRADSHAW, Kenneth y PRING, David, *Parliament & Congress*, Austin, Texas University Press, 1972.
- BRANDSMA, Gijs Jan y ROEDERER-RYNNING, Christilla, “Strong Bicameralism. Pressures for Change in Inter-Institutional Legislative Negotiations in the EU, the USA, and Germany”, en *European Parliamentary Research Services*, Bruselas, marzo de 2022.
- BROYDE, Michael y SCHAPIRO, Robert, “Impeachment and Accountability: The Case of the First Lady”, *University of Minnesota School of Law Constitutional Commentary*, vol. 15, 1998.
- BUSTOS GISBERT, Rafael, *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Madrid, Marcial Pons, 2017.
- BUSTOS GISBERT, Rafael, “Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007.
- BUSTOS GISBERT, Rafael, “Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 25, 2010.
- BUSTOS GISBERT, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, Colex, 2001.

- BUSTOS GISBERT, Rafael, “Las reglas de conducta de los políticos: evolución en el Reino Unido”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm.104-II, enero-abril de 2016.
- BUSTOS GISBERT, Rafael, “Responsabilidad política y responsabilidad penal: dos conceptos radicalmente distintos”, en *Jueces para la Democracia*, núm. 60, 2007.
- BUSTOS GISBERT, Rafael *et al.*, “El Consejo: ¿una segunda cámara para la Unión Europea?”, *European Parliamentary Research Services*, Bruselas, marzo de 2022.
- CAMACHO, César, “Evolución de los órganos internos de gobierno de la Cámara de Diputados”, en CAMACHO, César (ed.), *Rendimiento institucional del Congreso en México*, México, Tirant lo Blanch, 2018.
- CAMERON, David y O’DONNELL, Gus, *The Cabinet Manual: A Guide to Laws, Conventions and Rules on the Operation of Government*, Londres, 2011.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Federalismo”, en *Mesa Federalismo y municipalismo del V Seminario de Derecho Constitucional Oaxaca 2020*, UABJO, 27 de mayo de 2019.
- CAREY, Maeve P. y M. DAVIS, Christopher, *The Congressional Review Act (CRA): Frequently Asked Questions* (CRS Report R43992), 2021.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI, 1985.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982.
- CARPIZO, Jorge, “La república democrática en la Constitución Mexicana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 132, septiembre-diciembre de 2011.
- CARPIZO, Jorge, “Los derechos humanos de solidaridad”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 19, 2012.
- CARPIZO, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa, 2000.
- CARRANZA, Venustiano “Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente”, en TENA RAMÍREZ, Felipe (ed.), *Leyes fundamentales de México*, 25a. ed., México, UNAM, 2008.

- CARRILLO, Mario Alejandro, “La Primera dama: bajo la sombra del poder”, *Política y Cultura. Revista de la UAM-Xochimilco*, núm. 1, otoño de 1992.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, *Gobierno*, México, INEHRM, 2017.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, “Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)”, *Revista de Administración Pública*; reproducido en *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa*, t. II, vol. XL, núm. 111, 2006.
- CARRILLO FLORES, Antonio, “El Senado en el sistema constitucional mexicano, México”, en *Memoria del Colegio Nacional*, t. X, núm. 1, 1982.
- CASAR, María Amparo, “Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública”, en OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús; ELLIS, Andrew y ZOVATTO, Daniel (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- CASILLAS, Roberto (comp.), *La restauración del Senado 1867-1875*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, México, CEDIP, 2012.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “Sistemas de comisiones parlamentarias”, en CAMACHO, César (coord.), *Rendimiento institucional del Congreso en México*, México, Tirant lo Blanch, 2018.
- CHAISTY, Paul *et al.*, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective. Minority Presidents in Multiparty Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2018.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- CHOPER, Jesse, *Judicial Review and the National Political Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1980.

- CLOSA MONTERO, Carlos, “Study on Democratic Control of Armed Forces. How to Exercise This Control?”, *European Commission on Democracy Through Law*, núm. 389, 2007.
- CLOSA MONTERO, Carlos, “Study on Democratic Control of Armed Forces. Who Controls?”, *European Commission on Democracy Through Law*, núm. 389, 2007.
- CONCHA CANTÚ, Hugo, “Gobernabilidad federal y crisis sanitaria”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y SERNA DE LA GARZA, José María (coords.), *Emergencia sanitaria por Covid-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- CÓRDOVA, Lorenzo, *Grupo Plural, reunión de trabajo con el presidente del Consejo General del INE*, Senado de la República, Canal del Congreso, México, 10 de febrero de 2022.
- CÓRDOVA, Lorenzo, “La integración del Poder Legislativo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917”, en ESQUIVEL, Gerardo; IBARRA PALAFOX, Francisco y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el Centenario. Estudios políticos*, México, IBD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. 4, 2017.
- COROMINAS, Joan, *Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua Castellana*, vol. III, Madrid, Gredos, 2002.
- CRUM, Ben y FOSSUM, John Eric, “The Multilevel Parliamentary Field: a Framework for Theorising Representative Democracy in the EU”, *European Political Science Review*, vol. 1, núm. 2, 2009.
- CUEVAS HERNÁNDEZ, José Ángel, “El gabinete presidencial en México. Evaluación de la relevancia de las secretarías de Estado”, *Política y Gobierno*, vol. XXIX, núm. 1, 2022.
- DAHL, Robert, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- DAVIS, Christopher M. y HUDIBURG, Jane A., “Resolutions to Censure the President: Procedure and History”, en *Congressional Research Service*, 2021.
- DELGADILLO MACÍAS, Javier *et al.*, *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2001.

- DEVINS, Neal, “Congressional-Executive Information Access Disputes: A Modest Proposal-Do Nothing”, *Administrative Law Review*, núm. 48, 1998.
- DÍAZ CAYEROS, Alberto, “La tensiones entre federalismo y centralismo fiscal en las Constituciones”, en ESQUIVEL, Gerardo; IBARRA PALAFOX, Francisco y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el Centenario*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. 4, 2017.
- DÍAZ RICCI, Sergio, “Sobre las mutaciones constitucionales”, en *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, Córdoba, en proceso de publicación, 2022.
- DRESSER, Denise, “Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad”, *El Cotidiano. Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana*, núm. 49, 1992.
- EBERLING, Ernest J., *Congressional Investigations: A Study on the Origin and Development of the Power of Congress to Investigate and Punish for Contempt*, New York, Columbia University Press, 1928.
- EDWARDS III, George C. et al., *Presidential Leadership: Politics and Policy Making*, 11a. ed., Nueva York, Bowman & Littlefield, 2020.
- ELGIE, Robert, “Semipresidentialism”, *Political Studies Review*, vol. 3, núm. 2, 2004.
- ELLIS, Andrew et al., *Electoral System Design. The New International Idea Handbook*, Stockholm, IDEA Internacional, 2005.
- ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias: estudio comparado sobre la funcionalidad del pluralismo político en México y en España*, México, Porrúa, 2004.
- FEAVER, Peter D., “The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control”, *Armed Forces and Society*, vol. 23, núm. 2, 1996.
- FEREJOHN, John A., “Deliberation and Citizens Interest”, en BACHTINGER, André (ed.), *Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, 2018.
- FEREJOHN, John A. y KUKLINSKI, James (eds.), *Information and Democratic Processes*, Urbana, University of Illinois Press, 1990.

- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “Las mociones de reprobación y la responsabilidad política individual”, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984.
- FERNÁNDEZ, Jorge, *Poder Ejecutivo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2017.
- FERNÁNDEZ FARIÑA, Federico, “Responsabilidad política”, *Revista Mexicana de Justicia*, vol. V, núm. 3, 1987.
- FERREIRA, Héctor, *Por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2003.
- FINER, Samuel, “The Individual Responsibility of Ministers”, *Public Administration*, vol. 34, núm. 4, 1956.
- FISHER, Louis, *American Constitutional Law*, vol. 1, *Constitutional Structures. Separated Powers and Federalism*, 6a. ed., Durham, Carolina Academic Press, 2004.
- FISHER, Louis, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, 5a. ed., Kansas, University Press of Kansas, 2007.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Aproximación al examen de la función constitucional de la oposición política en el ordenamiento mexicano”, en MORODO, Raúl y VEGA, Pedro de (coords.), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Los estados de excepción”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 111, septiembre-diciembre de 2004.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 9a. ed., México, Porrúa, 2017.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- FLINDERS, Mathew. “The Enduring Centrality of Individual Ministerial Responsibility within the British Constitution”, *Journal of Legislative Studies*, vol. 3, núm. 6, 2000.
- FLINDERS, Matthew, *The Politics of Accountability in the Modern State*, Aldershot, Ashgate, 2002.

- FORTUNATO, David *et al.*, “Government Agenda-Setting and Bicameral Conflict Resolution”, *Political Research Quarterly*, vol. 66, núm. 4, 2013.
- FRIEDRICH, Carl J., *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*, Madrid, Tecnos, 1968.
- FUCHS, Marie Christine y NADER, Esteban (eds.), *Covid-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales*, Bogotá, Tirant lo Blanch-Konrad Adenauer Stiftung, 2021.
- FULBRIGHT, William J., “Congressional Investigations: Significance for the Legislative Process”, *University of Chicago Law Review*, núm. 18, 1951.
- GAILMARD, Sean, “Accountability and Principal-Agent Theory”, en BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E. y SCHILLEMANS, Thomas (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- GARCÍA ARÁN, Mercedes, “Responsabilidad penal y responsabilidad política: elementos para la diferenciación y la confluencia”, *Revista Penal*, núm. 11-12, septiembre de 2016-agosto de 2017.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa*, Madrid, Civitas, 2009.
- GARCÍA ESCUDERO, Piedad, “Diplomacia y cooperación parlamentarias. Las Cortes Generales”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 19, 2008.
- GARCÍA MOCTEZUMA, Francisco, “La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)”, *Boletín del Instituto de Geografía de la UNAM*, núm. 71, 2010.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín, “Responsabilidad política y responsabilidad penal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 18, núm. 52, enero-abril de 1998.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 3a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1982.

- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “La jurisdicción y los valores de la democracia”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Estudios jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Libertad de expresión y derecho a la información”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, núm. 239, 2003.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y URIBE VARGAS, Erika, *Derechos de los servidores públicos*, 4a. ed., México, INERHM-INAP-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- GARCÍA ROCA, Javier, “Control parlamentario y convergencia sobre presidencialismo y parlamentarismo”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016.
- GARCÍA ROCA, Javier, “Del principio de la división de poderes”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 108, 2000.
- GARCÍA ROCA, Javier, “El control del gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario”, en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.
- GARCÍA ROCA, Javier, “La fragilidad de los ministros (de su competencia y responsabilidad directa)”, en MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas (coord.), *Gobierno y Constitución. Actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Madrid, 2005.
- GARCÍA SAYÁN, Diego, “Responsabilidad política y jurídica de los gobernantes”, *Presente y futuro de los derechos humanos. Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*, San José, IIDH, 1998.
- GARITA ALONSO, Arturo (coord.), *La función legislativa. Senado de la República*, México, Senado de la República, 2015.
- GARITA ALONSO, Arturo, “Las sesiones: tipología, facultades y limitantes”, en CAMACHO, César (coord.), *Rendimiento institucional del Congreso en México*, México, Tirant lo Blanch, 2018.
- GALEANA, Patricia, “El federalismo en México”, *200 años del Pacto Federal. Significado, actualidad y perspectivas*, México, IBD Senado de la República, 2022.
- GALEANA, Patricia, “Historia del feminismo en México”, en ESQUIVEL, Gerardo; IBARRA PALAFOX, Francisco y SALAZAR

- UGARTE, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el Centenario. Estudios económicos y sociales*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. 1, 2017.
- GALEANA, Patricia (ed.), *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917* (ts. I y II), México, Secretaría de Cultura-INEHRM, 2017.
- GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional. Instituciones políticas mexicanas*, México, Porrúa, 2020.
- GANGHOF, Steffen, “Reconciling Representation and Accountability: Three Visions of Democracy Compared”, *Government and Opposition*, vol. 51, núm. 2, 2016.
- GARVEY, Todd, “Civil Enforcement of Congressional Authorities”, *Congressional Research Service*, Washington, D. C., 2021, disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/TE/TE10064>.
- GARVEY, Todd, “Congress’s Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: Law, History, Practice and Procedure”, *Congressional Research Service*, Washington, D. C., 2017, disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL34097.pdf>.
- GARVEY, Todd, “The Constitutionality of Censuring the President”, *Congressional Research Service*, Washington, D. C., 2018, disponible en: <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU03/20210608/112726/HHRG-117-JU03-Wstate-GarveyT-20210608.pdf>.
- GARVEY, Todd, y SHEFFNER, Daniel J., “Congress’s Authority to Influence and Control Executives Branch Agencies”, en *Congressional Research Service*, Washington, D. C., 2021, disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R45442.pdf>.
- GARZA, Guillermo, “Las políticas urbano-regionales en México (1915-1985)”, *El Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, núm. 2, 1984.
- GATES, Margaret y FINES KNOWLES, Marjorie, “The Inspector General in the Federal Government. A New Approach to Accountability”, *Alabama Law Review*, vol. 36, núm. 3, 1985.
- GÓMORA JUÁREZ, Sandra, “La ejemplaridad y proyección del precedente”, *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, núm. 12, 2018.

- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, “El refrendo y el régimen de responsabilidades”, en BUEN, Néstor de *et al.*, *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.
- GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, “Política, derecho y Estado constitucional”, en CARBONELL, Miguel; GONZÁLEZ, Luis Raúl; FIX-FIERRO, Héctor y VALADÉS, Diego (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. IV, núm. 1, 2015.
- GRIGLIO, Elena, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, London, Hart Publishing, 2017.
- GUERRERO, Omar, “El Departamento de Contraloría 1917-1933”, *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa*, t. II, vol. XL, núm. 111, 2006.
- GUERRERO VALENCIA, Carolina, “Las primeras damas como miembros de la élite política”, *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 81, abril de 2019.
- GUNLICKS, Arthur B., “Legislative Competences, Budgetary Constraints, and the Reform of Federalism in Germany from the Top Down and the Bottom Up”, en BURGUESS, Michael y TARR, G. Alan (eds.), *Constitutional Dynamics in Federal Systems. Subnational Perspectives*, Kingston, Forum of Federations-McGill University Press, 2012.
- GURRÍA TREVIÑO, José Ángel, “La modernización de la administración pública: la reforma al sistema presupuestario”, *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa*, t. II, vol. XL, núm. 111, 2006.
- GUTIÉRREZ, Gerónimo *et al.*, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- HALTNER, Karl, “Democratic control of Armed Forces: Renaissance of an old issue?”, en BORN, Marina y CAPARINI, Philipp Fluri (eds.), *Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies*, Baden-Baden, Nomos, 2003.

- HAURIUO, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2a. ed., trad. José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1980.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, “Comentario al artículo 87”, en SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (coord.) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 21a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, “Emergencia sanitaria y restricción al ejercicio de los derechos humanos: facultad concurrente de las entidades federativas”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y SERNA DE LA GARZA, José María (coords.), *Emergencia sanitaria por Covid-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- HERNÁNDEZ, Antonio María, “Presidencialismo y federalismo en Argentina”, en OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús; ELLIS, Andrew y ZOVATTO, Daniel (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- HOLLAND, Kenneth M. *et al.*, *Federalism and the Environment: Environmental Policymaking in Australia, Canada and the United States*, Westport Connecticut, Greenwood Press, 1996.
- HUERTA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- HUNTINGTON, Samuel, “Relaciones civiles militares”, en SILLS, David (dir.) *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, vol. 9, Madrid, Aguilar, 1979.
- ITURRIAGA, José, “Presidentes de México”, *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa*, t. I, vol. XL, núm. 111, 2006.
- JEANNETTI DÁVILA, Elena, “Una tendencia mundial: la privatización”, *Revista de Administración Pública*, núm. 76, 1990.
- JONES, G.W., “Public and Private Lives”, *Parliamentary Affairs*, vol. 36, núm. 4, 1983.
- KAM, Chistopher, “Party Discipline”, en MARTIN, Shane; SAALFELD, Thomas y STRÖM, Kaare (comps.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2014.

- KAUL, Inge, “The Changing Role of the United Nations: Lessons for Multi-Level Governance”, en ENDERLEIN, Henrik; WÄLTI, Sonja y ZÜRN, Michael (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010.
- KELSEN, Hans, “Causalidad e imputación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, trad. de Ariel Peralta García, núm. 19, 1974, enero-abril de 1974.
- KNAPP, Frank A., “Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History”, *The Hispanic American Historical Review*, vol. 33, núm. 1, 1953.
- KOHN, Richard H., “How Democracies control de Military”, *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 4, 1997.
- KOCHENOV, Dimitry y PECH, Laurent, “Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rethoric and Reality”, *European Constitutional Law Review*, vol. 11, núm. 3, 2015.
- KÖLLING, Mario, “Calidad democrática y distribución territorial del poder en Alemania”, en TUDELA, José; KÖLLING, Mario y REVIRIEGO, Fernando (coords.), *Calidad democrática y organización territorial*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Manuel Giménez Abad, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2018.
- LABORDE MARVÁN, María, “Transparencia: de la ley a la constitución de políticas públicas”, *Serie Praxis del INAP*, núm. 167, México, INAP, 2015.
- LAMAS, Marta, “Las mujeres y la Constitución. El dilema de la diferencia sexual”, en ESQUIVEL, Gerardo; IBARRA PALAFOX, Francisco y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el Centenario* (t. 3), *Estudios económicos y sociales*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- LAYNEZ POTISEK, Javier, “Facultades concurrentes y federalismo”, en ESQUIVEL, Gerardo; IBARRA PALAFOX, Francisco y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (t. 2), *Es-*

- tudios jurídicos*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- LEVISTKY, Steven y ZIBLATT, Daniel, *How Democracies Die*, Nueva York, Crown, 2019.
- LIGHT, Paul C., *Monitoring Government. Inspector General and the Quest for Accountability*, Washington, The Brookings Institution, 1993.
- LOAEZA, Soledad, “Los partidos de oposición”, en ESQUIVEL, Gerardo; IBARRA PALAFOX, Francisco y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el Centenario* (t. 4), *Estudios políticos*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1957.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO HUERTA, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, Secretaría de la Función Pública, 2009.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, “Confluencia de funciones entre el gobierno y Parlamento”, *Activitat Parlamentària*, núm. 4, 2002.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, “Democracia y división del poder”, en FÉLIX TEZANOS, José (coord.), *La democracia post-liberal*, Madrid, Fundación Sistema, 1996.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, “El control parlamentario como instrumento de las minorías”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, “El titular del control parlamentario”, *Problemas Actuales del Control Parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, “Funciones de gobierno y dirección política”, *Documentación Administrativa*, núm. 215, 1988.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, “Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del gobierno. Su aplicación a la Constitución Española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 8, núm. 23, mayo-agosto de 1988.

- LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, “La función de control en la reforma administrativa”, *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa*, ts. I-II, vol. XL, núm. 111, 2006.
- LONGLEY, Lawrence D., *Bicameral Politics: Conference Committees in Congress*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- LUJAMBIO, Alonso, “Sistema de comisiones y control evaluatorio de la política pública en el proceso presupuestario mexicano”, en *Alonso Lujambio. Estudios congresionales*, México, Cámara de Diputados, 2013.
- MADRAZO, Jorge, “Protesta constitucional”, *Diccionario jurídico mexicano*, t. VII, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, “La eficiencia de la administración pública”, *Numérica*, núm. 45, 1978.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, “Reformas a la Constitución federal en materia de representación”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, núm. 50, 1963.
- MANKO, Rafal, “Protecting the Rule of Law in the EU. Existing Mechanisms and Possible Improvements”, en *European Parliamentary Research Service*, Brussels, disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2019\)642280](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2019)642280).
- MANIN, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- MARSHALL, Geoffrey, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, Clarendon Press, 1986.
- MARSHALL, Geoffrey, “Ministerial Responsibility”, *The Political Quarterly*, vol. 34, núm. 3, 1963.
- MARSHALL, Geoffrey, “What are Constitutional Conventions?”, *Parliamentary Affairs*, vol. 38, núm.1, 1985.

- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “El derecho constitucional”, *México y la cultura*, México, SEP, 1946.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “El Poder Legislativo mexicano y las relaciones exteriores”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, vol. I, núm. 2, mayo-agosto de 1991.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, “La responsabilidad de los servidores públicos como concepto fundamental del Estado”, *Revista Mexicana de Justicia*, vol. V, núm. 3, julio-septiembre de 1987.
- MARTIN, Shane y ROZENBERG, Olivier (eds.), “Parliamentary Questions”, *Special Issue of Journal of Legislative Studies*, vol. 17, núm. 3, 2011.
- MASHAW, Jerry, “Accountability and Institutional Designs: Some Thoughts on the Grammar of Governance”, en DOWDLE, Michael (ed.), *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- MELGAR ADALID, Mario, “La protesta del presidente de la República, ¿rito o requisito constitucional?”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 18, 2008.
- MERINO, Mauricio, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, *Revista de Administración Pública. Antología Commemorativa*, t. II, vol. XL, núm. 111, 2006.
- MENDOZA CRUZ, Luis, “Gobierno de coalición en la institución presidencial mexicana”, en CAMACHO, César (coord.), *Rendimiento institucional del Congreso en México*, México, Tirant lo Blanch, 2018.
- MCKEON, Richard, “The Development and the Significance of the Concept of Responsibility”, *Revue Internationale de Philosophie*, vol. 11, núm. 39, 1957.
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 2, 2000.
- MIRKINE-GUETZEVICH, Boris, *Las nuevas Constituciones del mundo*, Madrid, 1931.
- MONCRIEFFE, Joy Marie, “Reconceptualising Political Accountability”, *International Political Science Review*, vol. 19, núm. 4, 1998.

- MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*, México, Porrúa, 2004.
- MORA DONATTO, Cecilia, *Constitución, Congreso, legislación, control. Coordinadas para legisladores en tiempos de reelección*, México, Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- MORA DONATTO, Cecilia, *El Congreso mexicano y sus desafíos actuales*, México, Cámara de Diputados, 2015.
- MORA DONATTO, Cecilia, *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.
- MORA DONATTO, Cecilia, *Treinta años de investigaciones parlamentarias en México (1977-2007). ¿Qué investigaron los diputados federales?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- MUELLENBERG, Kurt W. y VOLZER, Harvey, J., “Inspector General Act of 1978”, *Temple Law Quarterly*, vol. 53, núm. 4, 1980.
- MULGAN, Robert, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Londres, Pallgrave MacMillan, 2013.
- MÜLLER, Wolfgang y SIEBERER, Ulrich, “Procedure and Rules in Legislatures”, en MARTIN, Shane; SAALFELD, Thomas y STRÖM, Kaare (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, Madrid, Real Academia Española-Cumbre Judicial Iberoamericana-Consejo General del Poder Judicial de España, 2017.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, “Iniciativa de Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXI, núm. 5116-III, 18 de septiembre de 2018.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, “La reforma del Estado mexicano”, *El Cotidiano*, vol. 22, núm. 144, 2007.

- LUCAS VERDÚ, Pablo, “El derecho constitucional como derecho administrativo”, *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 13, 1982.
- O'BRIAN, David y SILVERSTEIN, Gordon, *Constitutional Law and Politics. Struggles for Power and Governmental Accountability*, 11a. ed., Nueva York, W. W. Norton, 2020.
- O'DONNELL, Guillermo, “Horizontal Accountability in New Democracies”, *The Journal of Democracy*, vol. 9, 1988.
- OLESZEK, Walter J., *Congressional Procedure and the Policy Process*, Washington D. C., CQ Press, 2011.
- OLESZEK, Walter J., “Congressional Oversight: An Overview”, en *Congressional Research Service Report*, Washington D. C., Congressional Research Service, 2010, disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R41079.pdf>.
- OLIVA, Javier, “El ejército mexicano y la Secretaría de la Defensa Nacional (2000-2013)”, en GARCADIEGO, Javier (coord.), *El ejército mexicano. Cien años de historia*, México, Colmex, 2014.
- OLIVER, Dawn, “Ministerial Accountability: What and Where are the Parameters?”, en BOGDANOR, Vernon; BUTLER, David y SUMMERS, Robert (eds.), *The Law, Practice and the Constitution. Essays in Honour of Geoffrey Marshall*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1993.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “El sistema presidencial mexicano en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 19, 2013.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Régimen electoral”, en HENRÍQUEZ, Jesús; CARPIZO, Jorge; FIX-FIERRO, Héctor y SERNA DE LA GARZA, José María, *Evolución de la organización político-constitucional de México 1975-2010*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *La responsabilidad de los servidores públicos*, México, UNAM, 1984.
- ORTIZ LÓPEZ, Denisse, “Solidaridad y responsabilidad fiscal: una oportunidad de solidaridad en medio de la emergencia sanitaria”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y SERNA DE LA GARZA, José María (coords.), *Emergencia Sanitaria por Covid-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- PANI, Alberto J., “El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa”, *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa*, ts. II, vol. XL, núm. 111, 2006.
- PAOLI BOLIO, Francisco J., “La nueva Ley Orgánica del Congreso”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 2, 2000.
- PALACIOS, Ramón, *Las facultades extraordinarias del Ejecutivo*, Puebla, Escuela de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Puebla, 1965.
- PAPADOPOULOS, Yannis, “Accountability and Multi-Level Governance”, en BOVENS, Mark; GOODIN, Robert y SCHILLEMANS, Thomas (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- PATTERSON, Samuel y MUGHAN, Anthony, “Fundamentals of Institutional Design: Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, núm. 1, 2001.
- PAXTON-TURNER, Ashlee, “Changing the First Lady’s Mystique: Defining the First Lady’s Legal Role and Upending Gender Norms”, *University of Massachusetts Law Review*, vol. 13, núm. 1, 2018.
- PECH, Laurent y KOCHENOV, Dimitry, “Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rethoric and Reality”, *European Constitutional Law Review*, vol. 11, núm. 3, 2015.
- PECH, Laurent y BÁRD, Petra, “The Comission’s Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values”, *European Parliament Research Service*, Bruselas, 2022, disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/727551/IPOL_STU\(2022\)727551_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/727551/IPOL_STU(2022)727551_EN.pdf).

- PIZA, Agapito, *Historia parlamentaria de la Cámara de Senadores*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1882.
- POLSBY, Nelson, “Political Opposition in the United States”, *Government & Opposition*, vol. 32, núm. 4, 1997.
- POSSER, Diether, “Significado del *Bundesrat*”, *Manual de Derecho Constitucional*, trad. de Antonio López Pina, Madrid, Marcial Pons-Instituto Vasco de Administración Pública, 1996.
- PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg, “Bicameralismo en la Constitución mexicana y en perspectiva comparada”, en ESQUIVEL, Gerardo; IBARRA PALAFOX, Francisco y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el Centenario* (t. 4), *Estudios políticos*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- QUERO MORALES, José, “El derecho sanitario mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, núm. 49, 1963.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956.
- RANSON, Stewart, “Public Accountability in the Age of Neo-Liberal Governance”, *Journal of Educational Policy*, vol. 18, núm. 5, 2003.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de autoridades (1726-1739)*, edición facsímil, O-Z, Madrid, Gredos, 1976.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española. Edición del tricentenario*, Madrid, REALA, 2021.
- REYES HEROLES, Jesús, “El Estado y el desarrollo económico”, *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa*, t. II, vol. XL, núm. 111, 2006.
- RÍOS GRANADOS, Gabriela, “Gasto público y fondos de emergencia sanitaria por Covid-19 en el Estado mexicano”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y SERNA DE LA GARZA, José María (coords.), *Emergencia Sanitaria por Covid-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- RIVERA ORTEGA, Ricardo, *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos. El antídoto de la arbitrariedad*, Madrid, Iustel publicaciones, 2020.

- RUBIO LLORENTE, Francisco, “El control parlamentario”, *Revista Mexicana de Derecho Parlamentario*, vol. 1, núm. 1, 1991.
- RUIZ MASSIEU, Francisco, “El abogado-gobernante”, en *El papel del abogado*, 5a. ed., México, Porrúa-Universidad Americana de Acapulco-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- RUIZ MASSIEU, Francisco, “El referendo en la evolución constitucional de México: un recuento dogmático”, *El referendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.
- RUIZ MASSIEU, Francisco, *Los efectos jurídicos de los planes gubernamentales: un tema administrativo*, México, Academia Nacional de Derecho Administrativo y Administración Pública, 1980.
- RUSSELL, Meg, *Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- RUSSELL, Meg, “The Territorial Role of Second Chambers”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, núm. 1, 2001.
- RYBICKI, Elizabeth, “Resolving Legislative Differences in Congress: Conference Committees and Amendments Between the Houses”, en *Congressional Research Service*, Washington, D. C., 2019, disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-696>.
- SALAZAR, Pedro, “Comentario al artículo 29”, en SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 21a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.
- SALAZAR, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana*, México, FCE, 2017.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “La actividad del gobierno y de la administración pública como objeto de control parlamentario”, *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, “La reprobación individual de los Ministros”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 63, 1981.

- SCHARPF, Fritz W., “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, vol. 66, núm. 3, 1988.
- SCHOLTE, Jan Aart, “Civil Society in Multi-Level Governance”, en ENDERLEIN, Henrik; WÄLTI, Sonja y ZÜRN, Michael (eds.), *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010.
- SCOTT, Colin, “Accountability in the Regulatory State”, *Journal of Law and Society*, vol. 27, 2000.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- SERNA DE LA GARZA, José María, “Facultades de las entidades federativas para dictar medidas de seguridad sanitaria ante epidemias como el Covid-19”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y SERNA DE LA GARZA, José María (coords.), *Emergencia Sanitaria por Covid-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social (proyecto PAPIIT IG300320)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en proceso de publicación.
- SILVA MEZA, Juan y SILVA GARCÍA, Fernando, *Derechos fundamentales*, 2a. ed., México, Porrúa, 2013.
- SLAUGHTER, Louise, *The General Principles of Congressional Oversight*, Washington, Congressional Research Service, 1999.
- SMITH, Jennifer, “Federalism and Democratic Accountability”, en DEBARDELEBEN, Joan y HURRELMAN, Achim, *Democratic Dilemmas of Multilevel Governance*, Londres, Palgrave MacMillan, 2007.
- SOBERANES, José Luis (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 21a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.
- SOLORIO ALMAZÁN, Héctor, *La representación proporcional*, México, TEPJF colección Temas Selectos de Derecho Electoral, 2010.

- SONNICKSEN, Jared, “Federalism and Democracy. A Tense Relationship”, en TUDELA, José; KÖLLING, Mario y REVIRIEGO, Fernando, *Calidad democrática y organización territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2018.
- SPIRO, Herbert, *Responsibility in Government. Theory and Practice*, Nueva York, Van Nostrand Reinhold Company, 1969.
- STAPENHURST, Rick *et al.* (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting A World Perspective*, Washington, World Bank, 2008.
- STRÖM, Kaare, “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”, *European Journal of Political Research*, vol. 37, núm. 3, 2000.
- STRÖM, Kaare *et al.* (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- SWENDEN, Wilfried, “Subnational Participation in National Decisions: The Role of Second Chambers”, en ENDERLEIN, Henrik; WÄLTI, Sonja y ZÜRN, Michael (eds.), *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010.
- TÉLLEZ DEL RÍO, Julio, “¿De dónde vienen los senadores plurinominales?”, *Nexos. Blog de federalismo*, 10 de diciembre de 2019, disponible en: <https://federalismo.nexos.com.mx/2019/12/de-donde-vienen-los-senadores-plurinominales/>.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 2a. ed., t. I, México, Porrúa, 1949.
- THOMPSON, Dennis F., *La ética política y el ejercicio de los cargos públicos*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- THOMPSON, Dennis, “Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands”, *American Political Science Review*, vol. 74, núm. 4, 1980.
- THORLAKSON, Lori, “Representation in the EU: Multi-Level Challenges and New Perspectives from Comparative Federalism”, en FOSSUM, John Erik y JACHTENFUCHS, Markus (eds.), *Federal Challenges and Challenges to Federalism*, Londres, Routledge, 2018.
- TOMKINS, Adam, *Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

- TORTOLERO CERVANTES, Francisco, “El federalismo mexicano actual”, en *Manual de derecho constitucional. Estructura y organización del Estado mexicano*, México, FCE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.
- TORRES MURO, Ignacio, “Jefe de Estado y jefe de gobierno en Europa. Un esbozo”, en SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel (coord.), *Constitución y desarrollo político. Estudios en homenaje al profesor Jorge de Esteban*, Madrid, Tirant lo Blanch, 2013.
- TORRES MURO, Ignacio, “Refrendo y monarquía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 87, 2009.
- TUDELA, José, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008.
- TUSCHHOFF, Christian, “The Compounding Effect: The Impact of Federalism on the Concept of Representation”, *West European Politics*, vol. 22, núm. 2, 1999.
- TUSHNET, Mark, “Interpretation in Legislatures and Courts: Incentives and Institutional Design”, en BAUMAN, Richard y KAHANA, Tsvi (eds.), *The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- UGALDE, Luis Carlos y MATA, Ximena (coords.), *Décimo reporte legislativo. LXIV Legislatura 2018-2021*, México, Integralia, 2021.
- UGALDE, Luis Carlos y CASAR, María Amparo (coords.), *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas*, México, Integralia-Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2018.
- UGALDE, Luis Carlos y MATA, Ximena (coords.), *La negociación política del presupuesto 1997-2018*, México, Integralia, 2018.
- UNITED NATIONS INTERGOVERNMENTAL PANEL OF CLIMATE CHANGE, *Sixth Assessment Report. Impacts, Adaptation, Vulnerability. Summary for Policy Makers*, Ginebra, IPCC-UN, 2022.
- VALADÉS, Diego, *Constitucionalismo crítico. Ideas para la transición constitucional en la era post Covid 19*, México, Siglo XXI editores, 2021.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

- VALADÉS, Diego, “El administrador público”, *El papel del abogado*, 5a. ed., México, Porrúa-Universidad Americana de Acapulco-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- VALADÉS, Diego, “El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México”, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.
- VALADÉS, Diego, “El marco de las relaciones entre el Congreso de la Unión y el poder ejecutivo”, en *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.
- VALADÉS, Diego, “Formación y transformación del sistema presidencial en América Latina. Una reflexión sobre el *ius constitutionale commune* latinoamericano”, en CARBONELL, Miguel; GONZÁLEZ, Luis Raúl; FIX-FIERRO, Héctor y VALADÉS, Diego, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. IV, núm. 2, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- VALADÉS, Diego, *Gobernabilidad. Aspectos constitucionales*, México, Porrúa, 2018.
- VALADÉS, Diego (ed.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- VALADÉS, Diego, “Gobierno y Congreso. Necesidad de una relación simétrica”, en MORA DONATTO, Cecilia (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

- VALADÉS, Diego, *La Constitución y la realidad*, México, Porrúa, 2016.
- VALADÉS, Diego, “La garantía política como principio constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIV, núm. 132, septiembre-diciembre de 2011.
- VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., México, El Colegio Nacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- VALADÉS, Diego, “Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México”, *Revista Mexicana de Derecho Parlamentario*, vol. 1, núm. 1, 1991.
- VALADÉS, Diego, “Partidos políticos”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*, México, UNAM-FCE, 1997.
- VALADÉS, Diego, “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano”, en ELLIS, Andrew; OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús y ZOVATTO, Daniel (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- VALADÉS, Diego y BARCELÓ ROJAS, Daniel A., *Estudio del sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de gobierno de coalición*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, 2016.
- VALDÉS UGALDE, Francisco, “La dislocación del sistema político y régimen constitucional en la post-transición democrática”, en ESQUIVEL, Gerardo; IBARRA PALAFOX, Francisco y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Cien Ensayos para el Centenario. Estudios políticos*, t. 4, México, IBD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, “Responsabilidad política de los servidores públicos”, en *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, México, Secretaría de la Contraloría-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- VERGOTTINI, Giuseppe de, “La forma de gobierno de oposición garantizada”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 9, 1979.

- VERGOTTINI, Giuseppe de, “La función de control en los parlamentos de fin de siglo”, en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997.
- WARREN, Mark E., “Accountability and Democracy”, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- WATTS, Ronald, “La repercusión de los sistemas electorales y de los partidos políticos”, en *Sistemas federales comparados*, trad. de Esther Seijas Villadangos, Madrid, Marcial Pons, 2006.
- WECHSLER, Herbert, “The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government”, *Columbia Law Review*, vol. 54, núm. 4, 1954.
- WELLER, Patrick, “Ministerial Codes, Cabinet Rules and the Power of Prime Ministers”, en FLEMING, Jenny y HOLLAND, Ian (eds.), *Motivating Ministers to Morality*, Londres, Aldershot, 2001.
- WHEARE, Kenneth C., *Modern Constitutions*, Oxford, Oxford University Press, 1962.
- WHITE, Peter B., “Military Experience of Secretaries of Defense in a Comparative Context”, en BEEHNER, Lionel; BROOKS, Risa y MAURER, Daniel (eds.), *Reconsidering American Civil-Military Relations: The Military, Society, Politics, and the Modern War*, Oxford, Oxford University Press, 2021.
- WHITTINGTON, Keith, *Constitutional Construction. Divided Powers and Constitutional Meaning*, Cambridge, Harvard University Press, 2001.
- WIECEK, William M., *The Guarantee Clause of the US Constitution*, Ithaca, Cornell University Press, 1972.
- WILHELM, Ben et al., “Congressional Oversight Manual”, Congressional Research Service, Washington, 2020, disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL30240.pdf>.
- WILHELM, Ben, “Voluntary Testimony by Executive Branch Officials: An Introduction”, Congressional Research Service, Washington,

- D. C., 2019, disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46061>.
- WOLDENBERG, José, “¿Y el Senado?”, *El Universal*, 21 de enero de 2020.
- WOLDENBERG, José, “Partido, Congreso y gobierno en la Constitución (de 1977 a la fecha)”, en ESQUIVEL, Gerardo; IBARRA PALAFOX, FRANCISCO y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el Centenario. Estudios políticos*, t. 4, México, IBD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- WOODHOUSE, Diane, “Individual Ministerial Responsibility and a «Dash of Principle»”, en BOGDANOR, Vernon; BUTLER, David y SUMMERS, Robert (eds.), *The Law, Practice and the Constitution. Essays in Honour of Geoffrey Marshall*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- WOODHOUSE, Diane, *Ministers and Parliament. Accountability in Theory and Practice*, Oxford, Clarendon Press, 1994.
- WOODHOUSE, Diane, “The Reconstruction of Constitutional Accountability”, *Public Law*, núm.1, 2002.
- WOODHOUSE, Diane, “The Role of Ministerial Responsibility in Motivating Ministers to Morality”, en FLEMING, Jenny y HOLLAND, Ian (eds.), *Motivating Ministers to Morality*, Londres, Routledge, 2001.

Responsabilidad política en el sistema presidencial mexicano. Control del Congreso al desempeño de los secretarios del presidente, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 24 de abril de 2023 en los talleres de Litográfica Ingramex, S. A. de C. V., Centeno 162-1, Granjas Esmeralda, Iztapalapa, 09810 Ciudad de México, tel. 55 5445 0470, ext. 364. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *holmen book* de 55 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 200 ejemplares (impresión digital).

La presente obra tiene por objeto el estudio de la responsabilidad política, referida al desempeño eficaz de la función ejecutiva que, de conformidad con la Constitución, el pueblo delega con su voto en el presidente de la República, y que éste a su vez delega por segmentos administrativos en sus secretarios y directores de entidades paraestatales.

En la primera parte del libro se identifican y explican los fundamentos constitucionales por los cuales los secretarios del presidente deben informar, explicar y justificar sus acciones ante el Congreso; y renunciar o ser cesados por el titular del Poder Ejecutivo cuando el desempeño individual de su encomienda pública es insatisfactorio y/o por violar el marco legal.

En la segunda parte de la obra se analiza el problema que suscita el control de desempeño de los secretarios del presidente, desde la perspectiva territorial de los estados, por el ejercicio de competencias concurrentes e implementación de políticas públicas internacionales. Se propone cómo desde el Senado se puede construir el control congresual vertical del centro a la periferia sobre tales competencias compartidas, pero también el control de la periferia al centro, del que actualmente adolece el federalismo mexicano.

