

IX. Orígenes históricos de la rendición de cuentas en México

La rendición de cuentas es un tema de muy reciente estudio en México desde una perspectiva de ciencia política. Desde un enfoque histórico, sin embargo, la necesidad de acotar y supervisar el poder ha sido un problema planteado por cerca de doscientos años, desde el Congreso Constituyente de 1824. Ello se debe en buena medida a que esa primera Constitución del México independiente tuvo una marcada inspiración estadounidense (y, por ende, madisoniana). La adopción de una forma de gobierno con separación de poderes, gobiernos locales soberanos y una Federación a la cual se adherían, abrió por primera vez en México el debate, entonces muy imperfecto, sobre la rendición de cuentas.

México adoptó como forma de gobierno una república representativa, popular y federal, y se dividió el “Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (art. 6º, Constitución de 1824). El Acta Constitutiva otorgó gran autonomía y facultades al Congreso federal y a los estados. El Poder Ejecutivo tenía margen de maniobra, pero su suerte no era equiparable a la del Poder Legislativo. El Con-

greso tenía la facultad de fijar los gastos de la Federación y las recaudaciones, y llamar a cuentas al gobierno con una periodicidad anual (art. 50). Una de las facultades conferidas al Congreso y que dejaban al Poder Ejecutivo a la suerte del primero, consistió en conceder a los legisladores la posibilidad de emitir acusaciones en contra del presidente por la presunta comisión de algún delito (también podían hacerlo sobre miembros de la Corte Suprema de Justicia, gobernadores y secretarios de Estado), y erigirse en Gran Jurado (art. 40). Así, el Congreso tenía la prerrogativa constitucional, bajo ciertas circunstancias, de destituir al presidente; pero éste no contaba con facultades para disolver la asamblea. El Ejecutivo se vio aún más sujeto al arbitrio del Legislativo debido a su forma de elección indirecta. El presidente y vicepresidente –al igual que los 12 miembros de la Corte Suprema– no eran electos popularmente; lo eran, en cambio, por el voto mayoritario de las legislaturas locales y la calificación de las elecciones por el Congreso federal. Si los sufragios de todas las legislaturas estatales no daban el triunfo a alguno de los candidatos, el Congreso elegía al nuevo presidente (art. 83).

El éxito de la Convención de Filadelfia y de la Constitución estadounidense de 1789 tuvo gran influencia en los legisladores mexicanos liderados en ese momento por Lorenzo de Zavala, presidente del Congreso. Pero la inspiración estadounidense, acompañada de circunstancias nacionales en nada parecidas al curso de la historia que se observaba en el país del norte, hacía difícil pronosticar éxito a las leyes que se estaban dando en el naciente pueblo mexicano. “Se notaron muchos defectos, y algunos gravísimos [...] el muy esencial de haberse querido ciegamente imitar la Constitución de los Estados Unidos de América, sin hacer las distinciones debidas [...]” (sic).⁵⁴ Lucas Alamán comenta al respecto: “La Acta Constitutiva venía a ser una traducción de la Constitución de los Estados Unidos del Norte, con una aplicación inversa de la que en ellos había tenido, pues allí sirvió para ligar entre sí partes distintas, que desde su origen estaban separadas, formando con el conjunto de todas una nación, y en Méjico tuvo por objeto dividir lo que estaba separado, y hacer naciones diversas de la que era y debía ser una sola” (sic).⁵⁵

En opinión de muchos, el parecido entre las constituciones mexicana y estadounidense era el mejor de los resultados posibles que el Congreso habría sido capaz de producir. Para otros como Bocanegra y Alamán, esa copia distaba mucho de ser un buen resultado. Aunque incipiente y muy imperfecto, el sistema de pesos y contrapesos y de control y vigilancia del poder tuvieron sus inicios en el Constituyente de 1824.

Aunque la Constitución de 1824 estableció un sistema incipiente de rendición de cuentas y de fiscalización del Ejecutivo, adoleció, a la vez, de una parte central de los postulados de James Madison relacionada con los derechos de los ciudadanos. El control, los pesos y contrapesos del poder público fueron diseñados en el terreno de las instituciones centrales del Estado, pero no se pensó en un contrapeso que imposibilitara a los poderes públicos intervenir en la vida de las personas. Fue hasta la Constitución de 1857 que se establecieron, por primera vez, libertades y derechos ciudadanos como mandato constitucional para asegurar al ciudadano su defensa frente al poder del Estado. Los primeros artículos de la nueva Constitución fueron dedicados a asegurar una justa distribución del trabajo y las libertades de prensa, de tránsito y de propiedad, así como a fijar las obligaciones políticas de la ciudadanía.

⁵⁴ José María Bocanegra, *Memorias para la historia de México independiente*, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1985, p. 329.

⁵⁵ Lucas Alamán, *Historia de Méjico, 1792-1853*, (cinco tomos), Libros del Bachiller, México, Tomo V, p. 447.

La Constitución de 1857 modificó sustancialmente la organización de los poderes de la Unión y la relación institucional entre éstos. El Congreso se compuso sólo por una cámara denominada Asamblea (más tarde, en 1874, mediante una reforma de Lerdo de Tejada se reincorporó al Senado). Continuó la elección indirecta del presidente y del vicepresidente de la República, aunque después se modificó adoptando la elección directa.⁵⁶ Por otra parte, se construyó la lista de delitos por los que podría ser destituido el presidente. La Constitución de 1824 dispuso que prácticamente cualquier delito –la lista era interminable– era motivo de remoción del presidente, pero la de 1857 permitió la destitución sólo por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución o delitos graves del fuero común. Adicionalmente, mientras que en 1824 el Congreso se erigía en Jurado de Acusación sin ningún contrapeso, la Constitución

de 1857 incorporó a la Suprema Corte en esta tarea asignándole el papel de Jurado de Sentencia, conforme al artículo 105. El resultado de la Constitución de 1857 fueron poderes más acotados y menos arbitrarios.

Vistas en perspectiva, las constituciones de 1824 y 1857 definieron la importancia de organizar y controlar el poder. La primera separó el poder y adoptó mecanismos de pesos y contrapesos, como el veto presidencial o el llamamiento a cuentas que podía hacer el Congreso al Poder Ejecutivo. La de 1857 otorgó grandes poderes al Congreso para exigir cuentas al Ejecutivo (lo que resultó un obstáculo para la gobernabilidad del país) y dispuso, por primera vez, la existencia constitucional de garantías individuales. Los principios de lo que hoy se conoce como la rendición de cuentas horizontal eran incorporados a la vida institucional de nuestro país.

⁵⁶ Por los frecuentes conflictos que se registraban entre el presidente y el vicepresidente, se decidió suprimir la figura de vicepresidente. Sin embargo, la Constitución de 1857 optó por reincorporar esta figura.