Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

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-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

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 IIJ, 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas