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

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

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

> 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.

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

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.

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

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-

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

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.

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

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.

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

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

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

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.

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

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.

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

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.

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

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

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

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

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

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.

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

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

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

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.

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

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 indubitablemente 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 mejoría 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

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

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

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

problemas: la situación en la cual una misma acción *ilegal* 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.

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

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-

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

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.

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

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.

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

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.

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

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-

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

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.

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

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.

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

que en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública puedan obtener los ciudadanos[44] 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 Loaeza, 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.

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

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

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

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 reprobable.

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.

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

> 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.

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

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-

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

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 Gonsales 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.

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

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

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

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-

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

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.

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

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.

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

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 le 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.

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

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 precepto[59] 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.

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

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 Heroles, 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.

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

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.

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

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.

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