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 tercero

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

---

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

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

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

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 tiempos del PRI del siglo XX, la exigencia de responsabilidad política ministerial individual[71] existía, pero se caracterizaba por ser libérrima, pues el presidente no tenía quién se la exigiera desde el Congreso, dominado hegemónicamente por su partido político. Pero fue creada dentro del partido en el gobierno por Plutarco Elías Calles para trasladar a su interior las desavenencias que pudieran tener los diputados y senadores del partido en el gobierno con el presidente de la República y sus secretarios, "que aquellos podían hacer valer con fundamento en potestades constitucionales". Construyó una vía alternativa al Congreso. Ello le permitiría a Elías Calles y a sus sucesores, evitar los problemas de inestabilidad en el gobierno que habían experimentado como presidentes de la República Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada en el siglo XIX, y en la época revolucionaria Francisco I. Madero, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, en confrontación dentro del Congreso con sus propios correligionarios dentro de las cámaras.[72] Antes de tomar posesión

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[95] Véase infrascrito comentario a pie de página 93.

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