

LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL ESTATAL MEXICANO. UN ANÁLISIS CONCEPTUAL

Daniel A. BARCELÓ ROJAS*

SUMARIO: I. Introducción. II. Concepto y sujetos de responsabilidad política del Poder Ejecutivo. III. Deberes diferenciados y formas diferenciadas de exigir responsabilidad política al gobernador y a los secretarios de despacho.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objeto el análisis del concepto de “responsabilidad política” del Poder Ejecutivo de los estados. La tarea impuesta ha consistido por un lado en sistematizar lo que varios distinguidos autores mexicanos han señalado sobre una u otra cara del poliedro —figura geométrica que gráficamente representa la polisemia asociada a la expresión “responsabilidad política”—. A ello proyectó y sumó cuestiones que han gozado de mayor atención en la doctrina extranjera, concretamente lo concerniente con el cese o dimisión de los secretarios de despacho como instrumento indirecto de exigencia de responsabilidad política sobre el jefe del Ejecutivo.

El método que he utilizado para el análisis conceptual de la responsabilidad política es el desarrollado por la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que, privilegiando el

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

estudio sistemático de la norma constitucional, busca imprimir coherencia y plenitud democrática al sistema presidencial mexicano.¹

El trabajo se encuentra dividido en dos partes; en la primera se despeja el significado del concepto de responsabilidad política acogido por las constituciones estatales mexicanas vigentes, tarea que nos permite identificar cinco deberes diferentes contenidos en dicho concepto; en este apartado también se identifica qué cargos públicos del Poder Ejecutivo se encuentran sujetos al régimen de responsabilidad política. En la segunda parte se elabora sucesivamente el significado de los cinco deberes condensados en el concepto de responsabilidad política, y se apuntan las formas de exigencia de responsabilidad política diferenciadas para cada uno de los cinco deberes.

II. CONCEPTO Y SUJETOS DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL PODER EJECUTIVO

Todas las constituciones normativas del mundo utilizan en su texto un lenguaje cuyo significado e implicaciones en el arquetipo político suele darse por sentado, como por ejemplo Estado, República, federalismo, democracia, derechos fundamentales. El significado de los conceptos no se detalla en la constitución sino que se encuentra en la teoría del derecho constitucional así como en el derecho constitucional positivo de cada país.² Entre tales nociones con significado preestablecido de las Constituciones de los estados y federal de la República mexicana, se encuentra el concepto de “responsabilidad política” que es inseparable de la concepción de la democracia representativa.³

¹ En un trabajo anterior sostuve que en México se han venido perfilando tres corrientes metodológicas, no excluyentes sino complementarias, para el estudio del sistema presidencial. La personalista, la politológica y la constitucionalista —esta última cultivada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por Jorge Carpizo y Diego Valadés—. Cf: “La reforma del Estado en México. Propuesta de la escuela constitucionalista del IJJUNAM y de los partidos políticos nacionales para la actualización del sistema presidencial”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número conmemorativo del sexagésimo aniversario, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 69.

² López Guerra, Luis, *Introducción al derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994, pp. 24-26.

³ Friedrich, Carl J., *El hombre y el gobierno*, tr. de José Antonio González Casanova, Madrid, Tecnos, 1968, pp. 330-344.

La esencia del concepto de “responsabilidad política” es el deber de todo individuo investido de autoridad pública con respecto a otros, los gobernados, que en un sistema democrático representativo delegan en forma condicionada el poder de gobernar.⁴ De este núcleo se desprenden diversos deberes muy concretos para los gobernantes, pero que varían según el órgano del gobierno que ejerce autoridad. La “responsabilidad política” se extiende sin excepción a todos los mandos superiores del gobierno del Estado, esto es, al jefe del Poder Ejecutivo de los estados y los miembros de su gabinete; a los representantes populares del Poder Legislativo; a los jueces superiores del Poder Judicial; a los miembros de los consejos de los órganos constitucionales autónomos unimembres y colegiados, así como a los regidores de los Ayuntamientos. Pero los deberes concretos que de ellos se espera y la forma de exigencia de responsabilidad política difiere para cada uno de los titulares que integran los órganos señalados, en función de los deberes respectivamente asignados por la Constitución estatal a cada órgano.

La existencia de la responsabilidad política de todos los funcionarios de los órganos del Estado es un elemento esencial que define al sistema político: si existe, el sistema político es democrático; si no existe, el sistema político es autoritario. Originalmente la idea del gobierno responsable se formó en la democracia practicada en la Antigüedad por los griegos y por los romanos en tiempos de la República.⁵ Acogida en Inglaterra, el concepto de la responsabilidad del gobierno irradió al constituyente norteamericano y francés del siglo XVIII y mexicano del siglo XIX, cada uno de los cuales realizó un ejercicio de ingeniería política para garantizar el deber del gobernante con los gobernados. Dato capital es el siguiente: el concepto de responsabilidad está imbricado en la estructura del gobierno representativo y en el proceso político que discurre entre los órganos de gobierno y los ciudadanos.⁶

La “responsabilidad política” de los gobernantes frente a los gobernados es inherente al sistema político democrático, independientemente de que éste adopte una forma de gobierno parlamentaria o presidencial. En

⁴ Mayo, Henry B., *An Introduction to Democratic Theory*, Cambridge, Oxford University Press, 1960, pp. 38 y ss.

⁵ Finley, Moses I., *El nacimiento de la política*, tr. de Teresa Sempere, Barcelona, Crítica, 1986, pp. 71 y ss.

⁶ Lipson, Leslie, *Los grandes problemas de la política. Introducción a la ciencia política*, trad. de Francisco González Arámburu, México, Limusa, 1964, p. 231.

la obra *Representative and Responsible Government*, en la que Anthony Birch disecciona y filia el concepto de responsabilidad política, se sostiene que en la democracia representativa británica, de tipo parlamentario, por “responsabilidad” se entienden tres cuestiones diferentes:

En primer lugar, el término <responsable> es generalmente utilizado para describir un sistema de gobierno en el cual la administración es sensible a las demandas populares y a los movimientos de la opinión pública. Es con este sentido que el término es usado algunas veces para distinguir entre regímenes liberales o democráticos —en los cuales se reconoce la obligación del gobierno de ser receptivo a la opinión pública—, y regímenes dictatoriales o autoritarios —que pueden ser sensibles a la opinión pública por razones de prudencia, pero que generalmente aprecian más la virtud del liderazgo en el gobierno que la conformidad de éste con el sentir popular—. La diferencia de énfasis se refleja claramente en las actitudes de los gobernantes frente a la censura: en los sistemas liberales se piensa que la censura es dañina porque distorsiona la opinión pública sobre la que se supone descansa el gobierno; por contraste en los sistemas autoritarios la censura es a menudo justificada como un arma permisible para ser usada contra grupos que tratan de erosionar la confianza del pueblo en aquellos que ostentan el poder ...⁷ En segundo lugar, el término es utilizado en una forma señaladamente diferente, que hace alusión a las nociones de deber y responsabilidad moral. El director de una escuela es responsable por el bienestar de los alumnos; el director del penal es responsable de que los reclusos no se escapen o se maten entre ellos o ataquen a los guardias; en el mismo sentido, los Ministros de las diferentes carteras son responsables de que el gobierno implemente una política pública inteligente, independientemente de si ésta cuenta con la aprobación inmediata del público...⁸ Hay un tercer uso que se le da al término <responsabilidad> que es más común en Gran Bretaña que en otros países. Este consiste en el uso que se le da para significar la responsabilidad ante una Asamblea, electa popularmente, por parte de los ministros individualmente considerados o del gobierno en su conjunto (*accountability*). En la Gran Bretaña los ministros son individualmente responsables ante el Parlamento por el trabajo de sus departamentos, y el gabinete es colectivamente responsable por las políticas públicas. En principio ello implica que los ministros deben renunciar (o estar preparados para renunciar) cuando son desvelados errores graves

⁷ Birch, Anthony H., *Representative and Responsible Government*, Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1964, pp. 17 y 18.

⁸ *Ibidem*, p. 18.

de sus departamentos, y que el gobierno debe renunciar cuando la confianza del Parlamento le es retirada.⁹

En síntesis Birch identifica en las diferentes formas en que se utiliza el vocablo “responsabilidad” en inglés, en primer lugar la relación íntima entre responsabilidad y el sistema político democrático —que implica la apertura permanente de los gobernantes ante los gobernados para concebir las tareas del gobierno—. Un gobierno “responsable” es el que se encuentra abierto a escuchar razones y desde luego a que éstas se expresen libremente. En segundo lugar Birch distingue el significado de responsabilidad como una cualidad del liderazgo en una democracia de tipo representativo —que aunque atento a las consideraciones del pueblo, no se somete al movimiento de corto plazo de la opinión pública, sino que “responsablemente” opta por el mejor interés de los gobernados aunque no siempre coincida cronológicamente con la opinión pública—. En tercer lugar Birch apunta los métodos para exigir responsabilidad a los gobernantes por la concepción y ejecución de las decisiones políticas en el sistema parlamentario británico. Un gobierno “responsable” es el que asume las consecuencias de su actuación, tanto en forma individual por cada Ministro, como del gobierno en su conjunto.

Los tres diferentes significados de responsabilidad política identificados por Anthony H. Birch se encuentran igualmente bordados en la noción de la democracia representativa mexicana, pero bajo un sistema republicano presidencial que se rige por una Constitución escrita.¹⁰ Una

⁹ *Ibidem*, p. 20.

¹⁰ La democracia representativa mexicana y su concepto de responsabilidad política vino influida por la experiencia norteamericana, por lo que interesa naturalmente un comentario sobre esta última. A este respecto, el profesor Lipson de la Universidad de Berkeley apunta la diferencia entre la responsabilidad política de Inglaterra y los Estados Unidos que resulta de especial relevancia para nosotros los mexicanos: “El problema de (Thomas) Jefferson, cuando redactó el comienzo de la Declaración de Independencia, era semejante al que había tenido que enfrentarse (John) Locke un siglo antes. Estaba exponiendo el derecho a rebelarse contra toda clase de autoridad que no fuese responsable ante los gobernados. Deseaba una sociedad de hombres libres, puesto que para él la libertad era un supremo bien. Los hombres libres, reconoció, deben aceptar algunas restricciones a su conducta y deben hacer que los transgresores de la ley cumplan lo que el derecho ordena. Como los demás padres de la revolución norteamericana, Jefferson no era un anarquista. Su propósito no era el de barrer con toda suerte de gobierno, sino sustituir a la autoridad que no tenía ante quien responder por una autoridad responsable, ¿cómo podía hacerse esto?... En la solución norteamericana del antiquísimo problema de hacer

democracia representativa con Constitución escrita —como la mexicana— se concibe como un sistema político en el que unas personas, los gobernados o destinatarios del poder, delegan voluntariamente el poder de gobernar que en ellos reside de forma inalienable, en otras personas —los gobernantes o detentadores del poder—. Pero dicha delegación se hace fijando los fines lícitos del poder público; por un tiempo determinado; atribuyendo competencias diferenciadas a cada órgano de gobierno y; bajo condiciones de ejercicio escritas expresamente en un texto solemne denominado Constitución. En tanto que la democracia es del tipo representativo —en la cual no existe identidad entre gobernante y gobernado como en la democracia directa, y donde además no existe voto imperativo del representante con respecto a los representados— la delegación del poder es *confiada* para su debido ejercicio, pero sujeta a diversos mecanismos de comprobación y de sanción (positiva y negativa) propios del sistema presidencial. En este orden de ideas, por lo que se refiere al lenguaje del derecho constitucional mexicano (federal y estatal), hemos encontrado que la variedad de significados de la noción “responsabilidad política” que diversos autores mexicanos le atribuyen, se puede reconducir a cinco responsabilidades o deberes constitucionales contenidos en dicho concepto que emanan de la referida noción de democracia representativa. Y precisamente debido a que estos deberes son diferentes, también son diferentes las formas de exigir el cumplimiento de cada uno de ellos.

Los cinco deberes constitucionales contenidos en el concepto de responsabilidad política son:

1. Deber de cumplir la Constitución y leyes federales, así como la constitución y leyes del estado;¹¹

al gobierno, a la vez receptor y responsable (es decir, de darle el poder de servir, pero negarle el de dominar), el rasgo distintivo es el papel especial asignado a la Constitución. En tanto que la revolución inglesa del siglo XVII dio el poder supremo al Parlamento, la revolución norteamericana dio como resultado la supremacía de la Constitución”, Lipson, *op. cit.*, pp. 262 y 263.

¹¹ Jorge Carpizo apunta: “La democracia está encauzada por la norma constitucional y sus leyes orgánicas y reglamentarias: los preceptos sobre elecciones, la organización y competencias de los órganos, los controles y las responsabilidades, los derechos civiles, políticos, y sociales, los procedimientos para resolver toda clase de conflictos, la defensa de la propia Constitución y de la democracia, los procedimientos para legislar. Es un andamiaje para racionalizar el poder, y evitar arbitrariedades y la discrecionalidad, y si éstas se dan, existen los instrumentos que la propia ley fundamental otorga para combatirlos...”

2. Deber de orientar las decisiones políticas en el mejor interés de los gobernados al ejercer el cargo público;¹²
3. Deber de ejecutar o gestionar la decisión política con la mayor diligencia y honradez;¹³
4. Deber de rendir cuentas del ejercicio del poder al pueblo, tanto en forma directa como a través de sus representantes populares;¹⁴
5. Deber de asumir las consecuencias¹⁵ positivas¹⁶ y negativas del ejercicio del poder.

El control del poder está estrechamente relacionado con la idea de que todo funcionario público es responsable de sus actos, ya que siempre debe actuar dentro del marco constitucional y legal”. *Cfr.* Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, p. 101.

¹² Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa, 1998, p. 45.

¹³ *Ibidem*, pp. 46 y ss.

¹⁴ Señala Diego Valadés: “En tanto que el poder supremo fue transferido al Estado y más tarde al pueblo, es ante éste que se responde y es en nombre de éste que sus representantes actúan y, entre otras cosas, participan en las forma de ejercicio de control del poder. Por eso es tan importante el concepto de soberanía popular: porque explica el origen del poder, el ejercicio del poder, la forma del poder y el control del poder”. *Cfr.* Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2000, p. 148.

¹⁵ Explica Diego Valadés: “La noción de control político debe vincularse a la de responsabilidad pública... El servidor público de cualquiera de los órganos del poder de que se trate, está vinculado obligatoriamente al cumplimiento de las atribuciones del órgano del que forma parte. Las inhibiciones para actuar, muy frecuentemente impuestas por la conveniencia personal de escapar a la crítica pública o a la de otros servidores públicos (del mismo o de diverso órgano del poder) implican una vulneración al principio de que las funciones de derecho público no son de ejercicio potestativo... La responsabilidad pública implica que un servidor no es libre de hacer algo contrario a lo que el desempeño de su función impone, pero tampoco lo es para dejar de hacer lo que en relación con esa misma función establece la norma de competencia”, *ibidem*, pp. 163 y 164.

Es en el contexto de las responsabilidades públicas que se entienden los controles públicos. Éstos no conforman otra cosa que un conjunto de facultades para determinar si el ejercicio de la función pública se adecua a lo preceptuado. El control no es sólo sinónimo de restricción, como pudiera entenderse en una acepción limitativa, sino también de verificación; no se aplica para impedir que quienes tienen una responsabilidad pública la cumplan, sino precisamente para lo contrario: para que ningún órgano del poder y ningún servidor hagan lo que no les corresponde, ni dejen de hacer lo que les concierne”. *Cfr.* Valadés, Diego, *op. cit.*, pp. 163 y 164.

¹⁶ Desde la Grecia de Pericles se practica el deber de los ciudadanos que viven bajo un sistema democrático de honrar a sus mejores hijos, como se expresa en la Oda Fúnebre a los caídos en la Guerra del Peloponeso. En lo que sigue no nos habremos de referir a los efectos positivos del buen actuar de los altos funcionarios públicos del Poder Ejecutivo.

Estos cinco deberes son exigibles de los funcionarios del Poder Ejecutivo que, de acuerdo con la Constitución, tienen el poder de dirigir,¹⁷ esto es, el poder de construir decisiones políticas que afectan a los gobernados —decisiones políticas que se convierten en planes de gobierno, programas anuales de operación, iniciativas de ley, presupuestos, reglamentos, órdenes administrativas y actos ejecutivos—, o alternativamente, decisiones políticas que deliberadamente implican una abstención de actuación pública. Los funcionarios del Poder Ejecutivo que tienen potestades para tomar decisiones públicas que afectan a los gobernados, y que por tanto son sujetos de “responsabilidad política”, son el gobernador y los miembros de su gabinete.¹⁸

Al efecto de la determinación de los funcionarios que son políticamente responsables, es importante tener presente que el Poder Ejecutivo de los estados se compone de:

- a) el gobernador del estado;
- b) el gabinete;
- c) el personal de carrera que sirve en la administración pública centralizada y paraestatal.

El gobernador y los secretarios de despacho son sujetos de “responsabilidad política” y “responsabilidad jurídica”; ésta última se traduce en “responsabilidad penal”, “responsabilidad administrativa” y “responsabilidad civil”. Por su parte los funcionarios del servicio civil de carrera del Poder Ejecutivo que sólo ejecutan órdenes, pero no deciden el conte-

Pero quede dicho que en la democracia de individuos iguales, los honores rendidos a un personaje público por los servicios prestados a la República, son la única base legítima para establecer diferencias entre los individuos: los honores a los hombres de Estado son incentivos legítimos de una democracia para que ésta rinda mejores resultados para los gobernados. Los honores republicanos se ofrecen cuando los gobernantes se los han ganado de acuerdo con la ponderación de sus conciudadanos, y así se determina por el procedimiento correspondiente. Uno de ellos es la reelección del jefe del Ejecutivo que, por explicable y justificadas razones históricas, está prohibido en México. Otros honores se reciben por la apreciación positiva del ejercicio de la encomienda que se otorgan después de concluido el encargo público, y que se puede identificar como “responsabilidad histórica”.

¹⁷ Sobre el poder de dirigir del sistema presidencial mexicano me he ocupado en otro trabajo. Véase mi contribución a la obra coordinada por Peter Haberle y Domingo García Belaunde *El control del poder. Estudios en homenaje a Diego Valadés*; en prensa dentro del programa editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.

¹⁸ Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 2a. ed., México, 1933, pp. 276-280.

nido de las políticas públicas, únicamente se le puede exigir “responsabilidad jurídica” pero no “responsabilidad política”.

III. DEBERES DIFERENCIABLES Y FORMAS DIFERENCIADAS DE EXIGIR RESPONSABILIDAD POLÍTICA AL GOBERNADOR Y A LOS SECRETARIOS DE DESPACHO

1. *El deber de cumplir la Constitución y las leyes federales y la Constitución y leyes del Estado*

El deber del rey entendido como respeto a un contrato social no escrito que ata moralmente a éste con sus súbditos, no es de fragua reciente en la historia de las ideas políticas de nuestro entorno cultural iberoamericano.¹⁹ En su discurso de ingreso a la Real Academia Española de la Lengua, Eduardo García de Enterría explica magistralmente que en el siglo XVIII lo que constituyó una auténtica “revolución” es la concepción del respeto del jefe del gobierno a una ley superior, pero escrita, que surge en la revolución americana y francesa: “Es aquí donde emerge el concepto de “responsabilidad” como deber de cumplir la ley, acompañado de los medios técnicos para hacer cumplir la norma suprema a todos los agentes del gobierno del pueblo sin excepción”.²⁰ De dichas revoluciones tomarían inspiración los mexicanos que, como José María Morelos y Pavón —empapados con las ideas de la Ilustración— creían que era la ley de todos y no la emanada de un solo hombre la que debía regir los destinos de los hombres.²¹

Tributaria de esa tradición liberal, la democracia constitucional mexicana de nuestros días parte de la idea que a través de una ley superior llamada “Constitución” el pueblo fija fines generales al ente abstracto

¹⁹ Sánchez Agesta, Luis, “Los orígenes de la teoría del Estado en el pensamiento español del siglo XVI”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 98, 1958, pp. 85 y ss.

²⁰ García de Enterría, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Madrid, Alianza Universidad, 1995, pp. 136-141.

²¹ Rabasa, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008; pp. 5-26. En el mismo sentido Madrid Hurtado, Miguel de la, “División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán”, *Estudios de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1986, pp. 171-203. Editado originalmente en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, Publicaciones de la Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1964.

llamado “Estado”, pero al mismo tiempo fija competencias específicas a los órganos de su gobierno. Estos deben cumplir las tareas que la norma del pueblo, la Constitución, les asigna. En este sentido se utiliza la acepción de responsabilidad política cuando se dice, por ejemplo: “El gobernador es responsable por velar por la seguridad de las personas”, ya que la constitución estatal le atribuye esta encomienda haciéndolo jefe de la policía del estado y ejecutor de las leyes penales y administrativas. Dicha tarea o “responsabilidad” de proteger a los gobernados debe ser efectivamente descargada por el funcionario al que la Constitución le asigna la facultad de “ejecutar las leyes” que aprueba el congreso del estado. Pero es que antes que ejecutar las leyes la Constitución estatal le encomienda al gobernador velar por la constitucionalidad local, es decir, hacer respetar la Constitución del Estado. A este fin le asigna la potestad de veto como primer instrumento para impugnar leyes aprobadas por el congreso que estime inconstitucionales, instrumento al que se suman la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional que el gobernador debe ejercer a propósito de velar por la regularidad constitucional de los actos de las autoridades estatales y de los municipios. Adicionalmente la Constitución estatal le asigna al Poder Ejecutivo la encomienda de prestar auxilio al Poder Judicial local para hacer cumplir la Constitución y las leyes del estado.²²

Bajo este entendido las Constituciones estatales lógicamente exigen de los gobernadores la protesta al momento de que son investidos, de “respetar y hacer respetar la Constitución del estado, y las leyes que de ella emanan”. Lo primero, “respetar la Constitución”, como diría Perogrullo, sigue lógicamente a lo segundo “hacer respetar la Constitución”;²³ ¿cómo podría un individuo que no respeta la Constitución y las leyes que de ella emanan exigirle a otros que lo hagan? Por ello Francisco Laporta correctamente señala que “se da una incoherencia crasa entre quienes transmiten el mensaje de obediencia a las leyes y, al mismo tiempo, se hurtan a su cumplimiento. Esto no es moralismo sino una violación flagrante

²² Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, pp. 13-16 y p. 215 y ss.

²³ Artículo 46 de la Constitución del estado de Tabasco: “*Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del estado, las leyes que de ellas emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Gobernador que el Pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del estado. Si no lo hiciere así que la Nación o el Estado me lo demanden*”.

de los requisitos más elementales de la racionalidad ético-política. Tal quiebra de racionalidad produce deslegitimación”.²⁴ Coincidente con esta posición, en nuestra doctrina el profesor Jaime Cárdenas Gracia ha expresado en forma comprensiva y precisa la premisa que sustenta todo el edificio del Estado de derecho. Señala Cárdenas Gracia que la obligación moral de los gobernados de cumplir la ley decrece cuando el gobernante encargado de velar el cumplimiento de la ley se sustrae de su cumplimiento y a la asunción de las consecuencias de ello —supuesto que cae en el terreno del autoritarismo y no de un auténtico Estado democrático de derecho regido por una norma suprema—. ²⁵

El indicado deber de respetar la Constitución y las leyes es un deber del gobernador del estado que se expresa en la forma más intensa en el deber de conducirse de conformidad con las cláusulas de contenido eminentemente político del contrato social, de no realizar deliberadamente actos *prohibidos* por la Constitución y leyes del estado (y desde luego de la Constitución y leyes federales). La razón es de la mayor importancia: la Constitución estatal estructura el *proceso político* de la democracia representativa; la Constitución es, según la concisa descripción de Diego Valadés: “el estatuto jurídico del poder a través del cual discurre el proceso político de la democracia representativa, ya que configura tanto las reglas de acceso como las reglas de ejercicio del poder”.²⁶ Estas no

²⁴ Laporta, Francisco J., “La corrupción política. Introducción general”, en la edición del mismo autor en colaboración con Silvina Álvarez, *La corrupción política*, Madrid, Alianza editorial, 1997, p. 24.

²⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, “Es posible el Estado de derecho sin adhesión al sistema normativo”, *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, México, núm. 1, 2007; p.239

²⁶ Explica Diego Valadés: “Muchas son las formas de entender lo que es una Constitución (una de ellas es entenderla como) el estatuto jurídico del poder. Desde esta perspectiva, la Constitución regula cuatro formas de relación con el poder: el derecho al poder, el derecho del poder, el derecho ante el poder y el control del poder.

El derecho al poder incluye toda la gama de libertades públicas, entre las que figuran los derechos electorales, el derecho de asociación, y la libertad de pensamiento y expresión. Por otra parte la Constitución también contempla el derecho del poder. En este rubro figuran la forma de organización y funcionamiento de todos los órganos del Estado y los partidos políticos, cuando el sistema les atribuye funciones de relevancia constitucional específicamente en lo que concierne a participar en procesos electorales y orientar la acción de los congresos. El derecho ante el poder está integrado por la gama de garantías para los derechos de seguridad, propiedad, libertad e igualdad que toda Constitución democrática consagra. Finalmente, al control del poder conciernen los instrumentos jurí-

deben ser transgredidas por quien tiene el deber de hacerlas cumplir pues si dicho proceso se obstruye por el jefe del Ejecutivo o por los miembros de su gabinete, necesariamente se corrompen las tres notas esenciales de la responsabilidad política en un sistema representativo, que como hemos dicho son: (1) un gobierno receptivo a las demandas y necesidades del pueblo; (2) el ejercicio ponderado pero firme del liderazgo público; (3) la asunción de las consecuencias del ejercicio del poder.

La Constitución estatal reconoce (o debe reconocer) los derechos políticos de los gobernados a votar por la opción de gobierno que mejor le parezca y que le presente en el marco de la competencia electoral, un partido político a través de una plataforma electoral; a mantenerse informado de cómo se traduce esa plataforma electoral en plan de gobierno; a valorar positiva o negativamente, por sus resultados sociales, la concepción y ejecución del plan de gobierno en forma permanente. En consecuencia la Constitución prohíbe al gobernador la violación de estos derechos políticos.

La Constitución estatal reconoce (o debe reconocer) el “derecho de las oposiciones” a señalar errores de concepción y ejecución del plan de gobierno, y presentar alternativas al momento de su ejecución tanto al gobierno y a su grupo parlamentario en el Congreso, como directamente a los ciudadanos. En consecuencia la Constitución prohíbe al gobernador que obstruya a las oposiciones de realizar la función de control del gobierno.

Además del control político de constitucionalidad proveído por la separación de poderes y el sufragio de los gobernados, la Constitución estatal reconoce (o debe reconocer) un esquema de justicia constitucional estatal por medio del cual, y a través de los instrumentos de juicio local de amparo, se hacen respetar los derechos políticos de los ciudadanos a votar y ser votado, a acceder a la información pública, a manifestar libremente sus ideas, a expresar críticas contra el gobernador y sus secretarios de despacho. Un esquema de control constitucional local que también contemple el instrumento de la controversia constitucional a través de la cual el Poder Legislativo puede exigir que un secretario de despacho,

dicos que permiten contener a cada uno de los órganos del poder dentro de los límites que le asigna la Constitución. Estos instrumentos corresponden por igual a la ciudadanía, a sus asociaciones representativas y a cada uno de los órganos del poder con relación a los demás”. *Cfr.* Valadés, Diego, “La Constitución y el poder”, *Constitución y democracia*, 1a. reimpresión, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 25.

que se niega voluntariamente a hacerlo, acuda al congreso del estado a informar sobre un asunto del área de su responsabilidad.

En suma, los derechos políticos de los gobernados y los derechos de las oposiciones son las manifestaciones más destacadas —que no las únicas— del proceso político protegido por la Constitución estatal; son, como didácticamente señala Jorge Carpizo, las “reglas del juego”, donde el gobernante debe ser el primer obligado al *fair play*.²⁷ En este sentido el gobernador al respetar la Constitución estatal protege el proceso político que da vida a las tres acepciones nucleares de la responsabilidad política, entre ellos encajar con lealtad constitucional las críticas a su gobierno.

Como jefe del Poder Ejecutivo, el deber de respetar la Constitución y las leyes del Estado impone al gobernador al integrar su gabinete (1) el deber de elegir a personas cuya conducta pública y privada haya sido conforme con el orden normativo del estado, y (2) el deber de vigilar que continúan respetando dicho orden ya en su carácter de miembros de su gabinete, y de cesarlos en caso de faltar a éste.

El encargado de velar preventivamente de que el gobernador efectivamente cumpla con el deber de nombramiento de persona idónea es el Congreso del Estado a través del proceso de ratificación. Una vez ratificados los altos funcionarios del Poder Ejecutivo el congreso debe permanecer vigilante de que conduzcan sus acciones con respeto al orden jurídico y hacer del conocimiento del gobernador si lo quebrantan.

La violación de la norma constitucional o de las leyes por los miembros del gabinete implica el cese inmediato del funcionario por el gobernador. Esta no es una decisión discrecional del gobernador pues el gobernador no puede eximir a nadie de su cumplimiento; tampoco puede otorgar el perdón a los miembros de su gobierno por esta causal que además de responsabilidad política puede traer aparejada responsabilidad penal —encontrándose prohibido el indulto a sus subordinados—. Lo que sí es discrecional en los supuestos en que un secretario de despacho viola la Constitución y leyes del estado es la decisión del Congreso de so-

²⁷ Señala Carpizo: “La Constitución contiene las reglas del juego que los dirigidos, el pueblo o sociedad política han decidido. La democracia constituye una serie de reglas del juego que se encuentran principalmente en la Constitución y en la ley. En consecuencia, la democracia se actualiza permanente y constantemente a través del respeto a esas reglas del juego; es decir, a la Constitución y al Estado de derecho que ésta construye”; en Carpizo, *op. cit.*, p. 101.

meter al funcionario —además y en forma posterior a su cese— a juicio político con el propósito de inhabilitar al funcionario para ocupar otros cargos públicos en el futuro.

2. El deber de orientar las decisiones políticas en el mejor interés de los gobernados al ejercer el cargo público.

A diferencia del deber de cumplir la Constitución y las leyes, que se expresa en no pasar por alto las prohibiciones del orden jurídico, el deber de orientar el Ejecutivo no se encuentra ante prohibiciones expresas sino por el contrario con la posibilidad constitucional de actuar en direcciones diferentes. La democracia constitucional de tipo representativo consigna un deber moral que recae sobre el jefe del Poder Ejecutivo y en sus secretarios de despacho para ejercer un liderazgo ponderado, pero firme, cuyo fin último es el bienestar general. La democracia representativa, a diferencia de la democracia directa, no opera bajo la regla de la mayoría como regla preponderante de decisión; el sistema representativo del continente americano es un sistema de gobierno que deliberadamente se alejó de la forma de operación mayoritaria de la democracia directa para promover, por otros medios, el refinamiento de las decisiones públicas. Entre éstos se encuentran el diálogo público y ciertos controles contra mayoritarios cuyo objetivo final es lograr el bienestar general —no seducir a la masa con medidas populares—. ²⁸

En otras palabras, en el marco de la democracia de tipo representativo el liderazgo político del Ejecutivo implica concebir y adoptar una decisión política y traducirla en hechos, aunque dicha decisión no cuente con la aprobación popular de forma inmediata. En este contexto la “decisión responsable” es la que se debe tomar en forma total o parcialmente excluyente de otras, siendo las opciones excluidas desde luego sumamente impopulares. El ejemplo clásico de decisión responsable es ponderar y decidir entre (1) incrementar el gasto público, (2) reducir impuestos, y (3) alcanzar equilibrio presupuestal. El gobernador del estado no puede escoger las tres cosas a la vez.

El deber de orientar las decisiones políticas en el mejor interés de los gobernados viene coloreado por posiciones ideológicas. Esto es una con-

²⁸ Pitkin, Hanna F., *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California, 1997, pp. 144-167.

secuencia necesaria del pluralismo político que la Constitución estatal reconoce. La posibilidad de interpretar la Constitución a través de las leyes que tienen su origen en el Poder Ejecutivo en clave de derecha, centro o izquierda, es lo que la doctrina denomina la textura abierta de la Constitución,²⁹ y que es una cualidad tanto de la Constitución federal como de cada una de las Constituciones de los estados. La Constitución tiene múltiples intérpretes: jueces constitucionales, legisladores, gobernadores, ciudadanos.³⁰ Pero el que pone en movimiento todo el sistema es el jefe del Ejecutivo que, en el sistema presidencial estatal, tiene la responsabilidad de la “dirección política” que orienta sobre todo con fundamento en su competencia para iniciar leyes y presupuestos y para elaborar y presentar ante el congreso del estado el plan estatal de desarrollo.³¹

Mediante las mencionadas potestades jurídicas de iniciativa de ley y de presupuesto así como con la elaboración del plan estatal de desarrollo, *el gobernador orienta e impulsa la acción pública del estado sin condicionamientos externos, salvo la interpretación que él haga —con el apoyo de su gabinete— del mejor interés de los gobernados bajo el prisma ideológico del partido político que lo postuló al cargo.* La Constitución es una norma abierta a diferentes cursos de acción pública para un mismo problema y, por tanto, exige buen juicio para decidir sobre un curso de acción público. En dicha tarea de dirección política el gobernador tiene un margen muy amplio de discrecionalidad para optar por una vía de acción pública y descartar las restantes. Justamente por ser un juicio, la Constitución estatal ordena en forma solemne al gobernador que haga los juicios de ponderación entre cursos diversos y excluyentes de acción

²⁹ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1992, pp. 150-153.

³⁰ Fix-Zamudio, Héctor, “Lineamientos esenciales de la interpretación constitucional”, en Eduardo Ferrer MacGregor (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2003, p. 3363.

³¹ De una lectura sistemática de la Constitución estatal se desprende que el gobernador tiene atribuido *el poder de dirigir*: cada sociedad política estatal enfrenta ciertos problemas o abraza ciertas expectativas colectivas sobre su futuro desarrollo económico, político y social. Para satisfacer dichas expectativas sociales el gobernador elabora por mandato constitucional un plan de gobierno a partir de la plataforma electoral que presentó a la consideración de los electores, y que traduce en un paquete legislativo y presupuestal a través de la potestad constitucional que ostenta de iniciativa de ley, así como de su potestad constitucional para elaborar la ley de presupuestos —que incluye los ingresos y los egresos—.

pública de forma “leal y patriótica”.³² El deber de un gobernador de izquierda o derecha es por tanto un deber de decidir —desde su concepción ideológica— la opción que “leal y patrióticamente” considere la mejor para el interés general. Los límites a dicho ejercicio de reflexión y decisión entre diferentes opciones son los marcados por las cuatro esquinas de la Constitución federal y del estado así como por las leyes que respectivamente de éstas emanan y, en su caso, de obligaciones internacionales asumidas por el Estado mexicano.

Ahora bien, en la teoría de la Constitución la tarea de dirigir, a diferencia de la tarea de ejecutar, no reposa en una sola persona: la técnica de derecho constitucional para decidir de mejor manera las políticas públicas que a todos afectan es a través del diálogo —que necesariamente comprende a más de una persona—.³³ En el seno del Poder Ejecutivo el diálogo para optar por la mejor decisión política en el mejor interés de los gobernados se establece entre el gobernador y sus secretarios de despacho sea en acuerdo bilateral o, idealmente, en sesión de gabinete pues sólo en el seno del gabinete se puede percibir la coherencia del conjunto de las políticas públicas. El gobernador se apoya en los secretarios de despacho, que son sus consejeros de gobierno. Éstos igualmente ostentan margen de apreciación en los asuntos públicos bajo su responsabilidad y sobre los cuales aconsejan al jefe del Poder Ejecutivo.

Desde su origen y hasta nuestros días, los teóricos han entendido que en una democracia representativa que establece filtros contramayoritarios, el deber de orientar la acción pública en el mejor interés de los gobernados demanda necesariamente calidad profesional del gobernante. Exige por tanto ilustración del gobernador y de sus secretarios de despacho para tomar importantes decisiones en nombre del pueblo. Al elegir al gobernador el pueblo debe ponderar sus calificaciones profesionales y su don de mando, que incluye la cualidad de elegir y vigilar a todos los miembros del Poder Ejecutivo y especialmente a sus colaboradores directos que le apoyan como consejeros de gobierno y ejecutores de las políticas públi-

³² Artículo 46 de la Constitución del Estado de Tabasco: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del estado, las leyes que de ellas emanen, y *desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Gobernador* que el Pueblo me ha conferido, *mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del estado*. Si no lo hiciere así que la Nación o el Estado me lo demanden”.

³³ Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1980, pp. 68-78.

cas.³⁴ Ante la complejidad de las modernas administraciones públicas, no se espera que el gobernador sea experto en cada rama de la administración pública, y por ello se apoya en su gabinete que funge como consejo de gobierno. Sí en cambio se espera del gobernador que tenga la sabiduría suficiente para decidir entre cursos alternativos de acción pública que someten a su consideración los secretarios de despacho que fungen como consejeros de gobierno en ramos específicos de la administración pública.³⁵ Las políticas públicas de todas las unidades administrativas deben ser coherentes entre sí, y consistentes a lo largo del tiempo. Esta es una tarea que asume el gobernador como jefe de gobierno.

Para descargar adecuadamente el deber de orientar la acción pública en el mejor interés de los gobernados, el gobernador debe ponderar cuidadosamente la calidad profesional de cada consejero de gobierno en un rubro específico de la administración pública. Pero el derecho constitucional mexicano de nuestros días no se conforma con la fórmula de la designación libre de los secretarios de despacho por el jefe del Ejecutivo, y ha optado como obligación constitucional de éste que deba someter los nombramientos de ciertos miembros de su gabinete a la ratificación del Congreso del Estado.³⁶ A su vez los secretarios de despacho deben compartir la responsabilidad política por la inteligencia y la oportunidad de las principales acciones impulsadas formalmente por el jefe del Poder Ejecutivo en el mejor interés de los gobernados, tales como el plan estatal de gobierno, las iniciativas de ley, la iniciativa de ley de presupuestos, los reglamentos administrativos, los programas operativos anuales de cada dependencia del Poder Ejecutivo, etcétera. Dicha corresponsabilidad sobre la orientación política entre el gobernador y sus secretarios de despacho se perfecciona en el derecho constitucional mexicano, a través de la figura del refrendo³⁷ así como con la aprobación congresual del plan

³⁴ El Padre de la Patria, José María Morelos y Pavón, señalaba el 14 de septiembre de 1813 en sus *Sentimientos de la Nación*: “5. Que la soberanía dimana directamente del Pueblo el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, *que deben ser Sujetos sabios y de probidad*”. Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 8a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 29.

³⁵ Wilson, Woodrow, *El gobierno constitucional en los Estados Unidos*, trad. de Federico González Garza, México, Cultura, 1922, pp. 66 y 67.

³⁶ Valadés, *op. cit.*, pp. 393 y 394.

³⁷ Martínez Báez, Antonio, “El Ejecutivo y su Gabinete”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, t. II, núm. 6, abril-junio, 1952, pp. 59-73.

estatal de desarrollo y de los respectivos programas anuales en los que éste se descompone que el Ejecutivo debiera someter a la consideración del Congreso.

La rectitud del deber de orientar las políticas públicas se exige al gobernador permanentemente a través de la pregunta parlamentaria formulada en el seno del congreso a sus secretarios de despacho, funcionarios que pueden ser objeto de interpelaciones y de censuras por parte de los diputados locales si faltan a su deber de dirección política. El hecho de que el deber de orientar no se traduzca en el cumplimiento de “reglas” constitucionales no significa que la inteligencia de las políticas públicas no pueda ser medida objetivamente³⁸ mediante el contraste de las metas señaladas en el plan estatal de desarrollo con los resultados sociales efectivamente conseguidos después de un periodo razonable de tiempo.³⁹ Sin embargo, en el sistema presidencial, la remoción del secretario de despacho es potestativa para el gobernador a pesar de que el funcionario haya sido censurado. Ello es así no porque se pretenda proteger la irresponsabilidad política —en el sentido de asumir consecuencias—, sino porque en el sistema presidencial se privilegia erigir protecciones para que el jefe del Ejecutivo pueda orientar la acción política en forma ponderada pero con firmeza, sin estar sujeto a los constantes vaivenes de la opinión pública que la oposición se encarga de canalizar y rentabilizar políticamente. Es un filtro contramayoritario de la democracia representativa de tipo presidencial. En ésta se sacrifica en el corto plazo responsabilidad política entendida como asunción de consecuencias, para potenciar la responsabilidad política como ejercicio responsable de dirección política; una acepción de responsabilidad política se hace prevalecer sobre otra acepción de responsabilidad política.⁴⁰

³⁸ Sobre el esfuerzo realizado en el sistema semipresidencial francés para sentar las bases de la evaluación parlamentaria de las políticas públicas, véase Jean Louis Quermone y Luc Rouban “French Public Administration and Policy Evaluation: The Quest for Accountability”; *Public Administration Review*, vol. 46, núm. 5, 1986, pp. 397 y ss.

³⁹ André Hauriou señala a este respecto, un parlamento es “en primer lugar, un conjunto de censores. Su función primordial, más importante quizá que la votación de las leyes, es servirse de las preguntas, las interpelaciones, la discusión del presupuesto, para obligar a los gobernantes a justificarse públicamente, y someter a la crítica pública las razones de su política”; en Hauriou, André, *op. cit.*, p. 74.

⁴⁰ Alexander Hamilton indica sobre la razón de la rigidez del Ejecutivo como condición para un liderazgo ponderado pero firme: “Hay quienes están dispuestos a considerar la docilidad servil del Ejecutivo a las tendencias dominantes en la comunidad o la

3. *El deber de ejecutar o gestionar la decisión política con la mayor diligencia*

El tercer deber contenido en el concepto de responsabilidad política es el de ejecución o gestión de la decisión política una vez que las decisiones políticas se han traducido en leyes, presupuestos y programas de gobierno. En este sentido se utiliza la palabra responsabilidad cuando se dice: “El gobernador es responsable de evitar la tala clandestina de árboles”. Este deber impone un deber de (1) diligencia y de (2) honradez en la conducción de la ejecución de la ley.⁴¹

La diligencia se refiere a la capacidad del funcionario del Poder Ejecutivo para ejecutar una acción en forma eficaz y eficiente. Esto es, las acciones deben ser hechas; y deben serlo además con la mayor calidad y con el menor uso de recursos públicos posibles. La honradez es la integridad en el obrar.

El deber de ejecutar la decisión política con la mayor diligencia y honradez por parte del gobernador del estado se traduce en dos deberes concretos para con sus secretarios de despacho:

1. El deber de escoger y nombrar como miembros de su gabinete a personas con capacidad profesional para la gestión de la tarea asignada en un ramo de la administración pública; así como la obligación de seleccionar a personas con solvencia moral para conducirse con honradez en el ejercicio de la encomienda ejecutiva;

legislatura como su mejor recomendación. Tales hombres poseen nociones muy toscas, tanto de los propósitos a que obedece la institución del gobierno como de los verdaderos medios de promover la felicidad pública. El principio republicano exige que el sentir meditado de la comunidad norme la conducta de aquellos a quienes encomienda el manejo de sus asuntos; pero no requiere una actitud incondicional de condescendencia con cada brisa repentina de pasión, ni con cada impulso pasajero que se comunique al pueblo por obra de las artes de quienes halagan sus prejuicios con el fin de traicionar sus intereses”; *Cfr.* Hamilton, Alexander, *El federalista*, núm. LXXI, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 304.

⁴¹ En la primera página de su trabajo sobre la moral pública en México, Jorge Carpizo expresa: “Las instituciones las hacen funcionar y las actualizan las personas, éstas son la sangre y la energía de aquéllas. Instituciones correctamente estructuradas no funcionan adecuadamente si en los cargos directivos no se encuentran personas idóneas. Cuando los servidores públicos son incompetentes, irresponsables, no comprometidos con su labor o corruptos, o una combinación de algunos o de todos estos aspectos, las mejores instituciones se encaminan ineluctablemente al fracaso...”. *Cfr.* Carpizo, Jorge, “La moral pública en México”, *Voz y Voto*, núm. 181, marzo de 2008.

2. La obligación de mantenerse vigilante para que el funcionario del gabinete mantenga ambas cualidades —aptitud profesional y moral— durante toda la gestión del gobernador.

El deber de dirección política y de ejecución diligente y honrada puede ser medido con los modernos instrumentos de evaluación que aporta la ciencia de la administración pública. La evaluación, como instrumento de la administración pública se entiende como: “un análisis que cubre la conceptualización y diseño de la intervención pública, el seguimiento permanente de la implementación del programa y la valoración de la utilidad del programa”.⁴²

La forma que el Congreso del Estado tiene para medir permanentemente la diligencia en la ejecución de un secretario de despacho se realiza contrastando periódicamente los resultados obtenidos contra las metas señaladas en el plan estatal de desarrollo y en el programa específico elaborado por el propio funcionario responsable; la forma de medir la eficiencia la arroja la conformidad de la ejecución con el programa operativo anual. Un ejemplo muy gráfico aclara la cuestión: en el plan estatal de desarrollo se fija el objetivo de reforestar, y en el programa operativo anual que de aquel se deriva se establece como meta un número determinado de árboles plantados. Después de un año de que éstos han sido plantados, se puede medir objetivamente el porcentaje de árboles viables. No sembrar en los periodos agrícolas adecuados, o sembrar árboles que no corresponden a las condiciones de suelo y atmosféricas derivará inevitablemente en el fracaso de un programa de reforestación. Este sería un error de ejecución perfectamente mensurable.

La honradez en la ejecución de los miembros del gabinete no puede procurarse ni medirse con la misma facilidad que la diligencia. Pero tanto para maximizar este valor como para fijar un parámetro más objetivo para la conducta pública entre los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, el derecho comparado sugiere que el gobernador debiera establecer por escrito códigos de ética para sus más altos funcionarios. Los códigos de ética llenan los vacíos que naturalmente existen en las leyes que fijan las responsabilidades penal, civil y administrativa de los funcionarios públicos. Es un estándar ético más elevado que el que fija la ley, encaminado a llenar los intersticios de ésta y configurar parámetros concretos para

⁴² Rossi, Peter y Freeman, Howard, *Evaluation. A Systemic Approach*, Beverly Hills, Sage, 1982, p. 16.

que el gobernador pueda valorar la moral de los secretarios de despacho y descargar con mayor objetividad su deber de vigilar la actuación de sus subordinados.

Cabe apuntar que la remoción de un secretario de despacho por ejecución negligente es sin embargo discrecional en el sistema presidencial. El Congreso puede censurar al funcionario incompetente aportando datos objetivos para hacerlo renunciar, pero el gobernador determina si le remueve o no. Se repite aquí lo dicho en el apartado anterior sobre las razones teóricas de por qué una acepción de responsabilidad política se hace prevalecer sobre otra en el sistema presidencial: en éste se privilegia la responsabilidad política entendida como orientación firme y ejecución diligente, a la asunción de responsabilidades inmediatas del gobernador y de su secretario de despacho.⁴³

Por lo que se refiere a la honradez, el gobernador puede sostener a un funcionario que no goce de prestigio moral asumiendo el costo político que ello conlleva. Pero ello siempre y cuando la falta de integridad del funcionario no llegue a la violación de leyes —caso en el cual su remoción por el gobernador deja de ser discrecional y se torna absolutamente imperativa bajo el esquema del sistema presidencial mexicano—. En este caso la censura que puede hacer el congreso de un funcionario —la retirada de la confianza— no es lo que determina su remoción, sino la violación a la constitución y a la ley. La lógica del sistema presidencial no pasa por la fractura del Estado de derecho.

4. El deber de rendir cuentas del ejercicio del poder al pueblo, tanto en forma directa como a través de sus representantes populares

El cuarto deber del jefe del Poder Ejecutivo y de los miembros de su gabinete es rendir cuentas de lo actuado ante el superior jerárquico: el pueblo soberano. En este sentido utiliza la voz responsable un ciudadano que contribuye a los gastos públicos cuando reclama: “Es responsabilidad del gobernador explicar en qué se gastó nuestro dinero”. El deber de rendir cuentas implica *informar* y cuando es requerido también *explicar* al pueblo y *justificar* ante él las acciones públicas emprendidas y aún las no emprendidas. El deber de rendir cuentas es un proceso de la democra-

⁴³ Véase nota 40.

cia representativa compuesto de (1) el deber de informar, (2) el deber de explicar y (3) el deber de justificar.

En el origen del constitucionalismo mexicano a principios del siglo XIX, este deber constitucional del Ejecutivo se hacía exigible a través del cumplimiento del respeto a la orden contenida en el actual artículo 16 de la Constitución federal y de los derechos homólogos de las Constituciones estatales, que determinan que nadie puede ser molestado en sus derechos y libertades, sino por causa legal que funde y motive el procedimiento. Este deber se hacía, y continúa siendo al día de hoy, exigible, a través de los tribunales.

Pero no todas las acciones del Ejecutivo toman la forma de actos invasores de los derechos de los gobernados, sobre todo en tiempos ya no del Estado gendarme sino del Estado intervencionista. Como efecto directo de la Revolución mexicana (1910-1917) en el siglo XX el Estado se fijó la tarea de moldear en forma más justa a la sociedad, y para ello debió intervenir como constructor y gestor directo de políticas públicas⁴⁴ lo que significó una mutación del Estado —mutación que trascendió igualmente al concepto de ley—. ⁴⁵ En el siglo XIX en su gran mayoría las leyes estaban dirigidas a los tribunales y su expresión gráfica era la siguiente: si A es, B debe ser; en el siglo XX, además de este tipo de ley se formará uno diferente como continente de políticas públicas que aunque sigue siendo aprobado por el Congreso, no va dirigido a los tribunales sino a la administración pública.⁴⁶

Debido a esta mutación de los fines del Estado, que ha trascendido a la ley como instrumento emblemático del Estado de derecho, en primer lugar el gobernador debe informar permanentemente a los gobernados de la ejecución de la acción pública al momento en que ésta se ejecuta y, una vez ejecutada, mantener los archivos abiertos para que el ciudadano pueda acceder a la información en cualquier momento.⁴⁷ El acceso a la

⁴⁴ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1969, pp. 17-64.

⁴⁵ García Pelayo, Manuel, “Las mutaciones del Estado contemporáneo”, *Obras completas de Manuel García Pelayo*, vol. I, Madrid, CEC, 1991, pp. 523 y ss.

⁴⁶ Rubin, Edward L., “Law and Legislation in the Administrative State”, *Columbia Law Review*, vol. 89, núm. 3, 1989, pp. 372-375.

⁴⁷ Dada la complejidad de la administración pública de nuestros días, y el monto invertido del dinero de los contribuyentes, este deber también impone al jefe del Poder Ejecutivo el deber de traducir las cifras de los programas en forma inteligible para todos

información pública es un derecho fundamental de los ciudadanos para poder ejercer a su vez sus deberes ciudadanos, entre ellos expresar libremente su juicio sobre tal o cual acción pública, emitir votos razonados o ejercer la petición fundada a un funcionario público de cambiar el curso de la acción pública en una política pública concreta o iniciar una acción pública en un problema social que no ha recibido tratamiento.⁴⁸

En segundo lugar el Ejecutivo debe rendir cuentas ante el Congreso del estado informando, explicando y justificando las políticas públicas, pues a diferencia del primer tipo de ley típico del Estado gendarme, en el cual una vez aprobadas el congreso poco tenía que hacer, en la gestión del segundo tipo de ley propia del Estado social de derecho o intervencionista, el Congreso se debe interesar en forma permanente de cómo se gestionan las leyes por las administraciones públicas. En este contexto entre los instrumentos de rendición de cuentas del Ejecutivo ante el Congreso, tenemos el informe anual de gobierno y las comparecencias de los secretarios de despacho después de un informe de gobierno o cuando lo exija el Congreso. El instrumento de última generación introducido al sistema presidencial mexicano es la pregunta parlamentaria, que inicia su andadura en nuestro país en 2008.⁴⁹

Cabe aclarar que rendir cuentas no es una potestad sujeta a la discreción del jefe del Poder Ejecutivo ni de los secretarios de despacho que conforman su gabinete. El gobernador debe rendir cuentas por obligación

los gobernados independientemente de que tengan o no formación académica o una baja escolaridad. En todo caso, el legislador al hacer la función de control de gobierno debe de ser también el conducto para traducir al pueblo los complejos temas de la gestión de la administración pública.

⁴⁸ López Ayllón, Sergio, “La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?”, en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, UNAM-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008, pp. 29 y 30.

⁴⁹ El jefe de gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón, se ve envuelto en una grave crisis derivada de la ejecución negligente de un operativo policiaco que resulta en la muerte de varios jóvenes en una discoteca de la ciudad de México. Toma varias medidas para responder al reclamo popular de justicia, entre ellas convocar una investigación independiente a cargo del *ombudsman* capitalino, y destituir de inmediato al jefe policiaco que ejecutó el operativo. Las medidas sin embargo no calman los ánimos. El 8 de julio de 2008 se ve obligado a aceptar la renuncia el secretario de seguridad pública, Joel Ortega Cuevas. Este último funcionario no había participado directamente en los hechos, pero como cabeza de la unidad administrativa debía asumir las consecuencias finales del trágico evento.

constitucional ya sea por sí mismo o a través de sus secretarios de despacho. No rendir cuentas ante el congreso es una violación constitucional que trae aparejada la destitución del cargo y su inhabilitación, tanto del gobernador como del secretario de despacho renuente.

5. *El deber de asumir las consecuencias (positivas y) negativas del ejercicio del poder*

Cuando el ciudadano Alejandro Martí le señaló a los gobernadores y al Presidente de la República, en tanto que ejecutores de las leyes de protección de la vida, seguridad y propiedad de las personas: “México hoy está en crisis de seguridad (pública)... Señores: si piensan que la vara es muy alta; si piensan que es imposible hacerlo; si no pueden, ¡renuncien!”,⁵⁰ Alejandro Martí utilizó la voz responsabilidad en la acepción que indica la asunción de consecuencias del ejercicio del poder. Tal es el sentido de la apostilla a la protesta constitucional que debe hacer el gobernador del estado, “y si así no lo hiciere que la Nación y el Estado me lo demanden”.⁵¹

Antes he dicho que la responsabilidad es inseparable del sistema representativo. Son dos cosas estrecha y especialmente vinculadas entre sí. Por ello, en el sistema presidencial de los estados, si ha de hablarse de un genuino sistema representativo, el gobernador y los secretarios de despacho son sujetos por los cuatro deberes que se han enlistado líneas arriba, esto es, por su fidelidad a la Constitución del estado; por el descargo del deber de orientar las decisiones públicas en el mejor interés de los gobernados; por la ejecución diligente y honrada de las políticas públicas y; por el deber de rendir cuentas. Pero es importante tener bien presente las cuatro diferentes acepciones de la responsabilidad política, porque los diferentes deberes implican consecuencias diferentes y porque los modos de exigirla son también diferentes. En adición es de destacar que la asunción de responsabilidad en el sistema presidencial estatal establece diferencias entre el gobernador y los secretarios de despacho, como a continuación se explica.

⁵⁰ Martí, Alejandro. *El Universal*, edición del 22 de agosto de 2008, primera plana.

⁵¹ Artículo 46 de la Constitución del estado de Tabasco: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del estado, las leyes que de ellas emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Gobernador que el Pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del estado. *Si no lo hiciere así que la Nación o el Estado me lo demanden*”.

El deber de asumir las consecuencias por el ejercicio del cargo de gobernador del estado le impone a éste dos deberes en el orden indicado: (a) el deber de rectificar y, (b) el deber de dimitir. El deber de rectificar obliga al Jefe del Ejecutivo a informar ampliamente a los representantes populares y al pueblo sobre un acto cuestionado, a explicar la acción pública, a justificarla y, de ser el caso, a enmendar el error con la medida adecuada —que sólo en casos extremos puede consistir en la renuncia del propio gobernador del estado—. La dimisión o renuncia del gobernador es el reconocimiento de que ha violado gravemente la confianza pública y que por ello deja el cargo para ser ocupado por otra persona. Esta es la medida técnica de derecho constitucional de última generación de las democracias constitucionales, que —ante violaciones graves al contrato social— evita tanto el recurso al “tiranicidio” teorizado en la Edad Media pero hoy proscrito, como el derecho a la revolución aún vigente y su in-cruenta modalidad contemporánea, el recurso a la desobediencia civil.⁵²

En primer lugar el gobernador debe renunciar por cometer faltas graves a la Constitución del estado, por ejemplo, por desobediencia a un mandamiento de control de constitucionalidad local del Tribunal Superior de Justicia del estado, o de un mandamiento del Instituto de Acceso a la Información Pública. También debe renunciar cuando se niega a rendir cuentas —que es a la vez una falta grave a la Constitución—, por ejemplo, negarse a presentar el informe anual de gobierno o rehusar que éste sea ampliamente explicado en el Congreso por cada secretario de despacho; o por no contestar al Congreso del estado una pregunta parlamentaria oral o escrita. Rendir cuentas no es una opción abierta a la interpretación del jefe del Ejecutivo, es una obligación construida con estructura de “regla” constitucional.⁵³ Sobre este entendimiento, la renuncia al cargo de

⁵² García de Enterría, *op. cit.*, pp. 143-145.

⁵³ Ir al congreso a rendir cuentas es una regla que se cumple o no se cumple. En cambio decir la verdad es una segunda cuestión asociada con la rendición de cuentas que no tiene estructura de regla. El derecho comparado muestra que en la práctica política comprobar la veracidad de las declaraciones de los secretarios de despacho ante el Congreso ha sido más problemático, tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidenciales. Esta obligación de decir la verdad se ha introducido recientemente en la Constitución federal mexicana y queda por definir cómo habremos de identificar mentiras y sancionarlas en sede parlamentaria. El derecho comparado provee varios modelos. En Estados Unidos rendir falso testimonio ante autoridades legislativas constituye un delito equiparable al de mentir ante autoridad judicial, que trae aparejada responsabilidad política y penal. El Presidente William Jefferson Clinton fue sometido a juicio político por

governador del estado es en un primer momento una decisión interna del jefe del Poder Ejecutivo tomada en función de la gravedad de la acción inconstitucional vista a la luz de las circunstancias políticas concretas —caracterizada siempre por la reacción aireada de los gobernados por un acto de gobierno o privado del gobernador que la oposición canaliza a la opinión pública—. Si el gobernador a pesar de ello pondera que el acto no es de gravedad crítica y no renuncia, el Congreso del Estado le puede destituir por ofender gravemente la Constitución local utilizando el juicio político. Al respecto señala Héctor Fix-Zamudio:

La mayoría de las constituciones modernas establecen un sistema para exigir responsabilidad política a los titulares de los órganos del poder, cuando rebasan las facultades que les son atribuidas por la ley suprema, al incurrir en arbitrariedad, abuso o exceso de poder. El procedimiento para determinar dicha responsabilidad debe considerarse como una garantía constitucional, puesto que tiene por objeto reprimir y sancionar las violaciones a las disposiciones fundamentales que señalan los límites a que deben sujetarse los propios titulares de los órganos del poder, con independencia del órgano al que se encomienda su enjuiciamiento, mismo que se desarrolla por medio de un procedimiento jurisdiccional en el cual figura como acusado el alto funcionario a quien se atribuye la extralimitación de las atribuciones que le encomienda la carta fundamental.⁵⁴

Apunta el profesor Fix que en el derecho comparado existen tres modelos de exigencia de responsabilidad al Ejecutivo por violar la Constitución —el americano, el francés y el alemán—, y que de éstos las Constituciones federales mexicanas de 1857 y 1917 así como las estatales de los siglos XIX, XX y principios del XXI —siguiendo todas ellas el pionero ejemplo de la Constitución de Yucatán de 1841— optaron por el modelo de juicio político inspirado en el *impeachment* norteamericano.⁵⁵

perjurio por el caso Lewinsky, pero no se le condenó; sin embargo, por haber mentido ante autoridad legislativa y faltar a los deberes de la abogacía, le fue retirada la licencia profesional para ejercer la profesión.

Para el modelo presidencial estadounidense, véase Fisher, Louis, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 4a. ed., Kansas, University Press of Kansas, 1997, pp. 160-195.

⁵⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, op. cit., p. 179.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 182.

Pero cabe decir que ante la ineficacia del juicio político como instrumento de exigencia de responsabilidad política por la disciplina de voto del grupo parlamentario del partido en el gobierno,⁵⁶ algunos estados han valorado incluir, en adición al juicio político, la remoción del gobernador por voto popular —entre ellos Chihuahua y Tlaxcala—. Este es un instrumento alternativo al del juicio político,⁵⁷ que sin llamarse tal es en realidad un juicio político pero en manos de los ciudadanos, sin intermediación del Congreso del estado y de los partidos políticos. Es un instrumento de democracia directa que creemos debe extenderse al resto de Constituciones estatales.

Ahora bien, con respecto a los deberes de orientar y ejecutar, la situación es diferente en el sistema presidencial de los estados. El gobernador solo debe renunciar por falta de aptitud psíquica sobrevenida por enfermedad, accidente o atentado, que disminuya significativamente su capacidad mental para imprimir dirección política a la acción del gobierno, o que igualmente por enfermedad, accidente o atentado se vea afectada gravemente su aptitud física para ejecutar las acciones públicas que el cargo de gobernador trae consigo.⁵⁸ Desde luego ello si la incapacidad es permanente. Si en cambio la incapacidad es de corto tiempo el goberna-

⁵⁶ Véase el caso del juicio político enderezado en el Congreso del estado contra el gobernador de Morelos, Sergio Estrada Cajigal (PAN, 2000-2006).

⁵⁷ Orozco Henríquez, J. Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, “Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México”; en Hugo Concha Cantú (coord.) *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, pp. 624 y 625.

⁵⁸ El constitucionalismo estatal mexicano no prevé el supuesto de que el gobernador, alterado por una enfermedad psicológica, se niegue voluntariamente a renunciar o pedir licencia temporal. El constitucionalismo norteamericano en cambio sí prevé esta situación, otorgándole al gabinete la responsabilidad de comunicar al Congreso del Estado la inaptitud sobrevenida del jefe del Ejecutivo. Con base en esta comunicación oficial y con sustento en controles médicos independientes ordenados por el Congreso, éste puede decretar la separación forzosa del cargo de gobernador hasta que el tratamiento de la patología haya sido atendida y así lo establezcan nuevamente exámenes médicos independientes ordenados por el Poder Legislativo, de oficio o a petición del afectado. La experiencia del constitucionalismo estatal estadounidense se acogió en la enmienda XXV de la Constitución federal. Cfr. Gilbert, Robert, “The Genius of the Twenty-Fifth Amendment: Guarding Against Presidential Disability but Safeguarding the Presidency”; en la obra editada por el mismo autor, *Managing Crisis: Presidential Disability and the Twenty-Fifth Amendment*, Nueva York, Fordham University Press, 2000, pp. 25 y ss.

dor elegido por el pueblo puede reasumir el cargo una vez que los controles médicos lo permitan.⁵⁹

El gobernador debe renunciar también cuando una falla de dirección política o de ejecución ha sido de tal magnitud, que pierde la confianza de los gobernados depositada en él. La renuncia del gobernador del estado es la medida más dramática de la asunción de responsabilidad dentro del Poder Ejecutivo por faltas graves a los deberes del cargo público, pero no es la única opción posible para asumir responsabilidad. Antes de la renuncia del gobernador se encuentra el cese o dimisión del secretario de despacho como procedimiento de asunción de responsabilidad política del jefe del Poder Ejecutivo. En el sistema presidencial el Poder Legislativo no puede destituir a un gobernador por no estar de acuerdo en la concepción y ejecución de las políticas públicas, es decir, no puede destituirlo porque considere que es un mal gobernante. Lo que sí puede y debe hacer el Congreso estatal —en realidad la oposición—, es someter a constante escrutinio al gobernador a través de los secretarios de despacho, estos sí amovibles por presión política derivada de errores graves de gobierno sea de dirección o de ejecución.

El jefe de gobierno del estado asume las consecuencias de la conducción del Poder Ejecutivo, respondiendo (1) por su conducta privada y (2) por actos institucionales del Poder Ejecutivo. Estos últimos pueden ser actos propios o actos imputables a sus subordinados, pero de los que en último término asume el gobernador las consecuencias por ser el jefe de gobierno y cabeza de la administración pública estatal.

Los actos de la vida privada del gobernador son en principio únicamente objeto de sanción moral por sus conciudadanos, sin consecuencia política. Pero cuando trascienden de tal manera la vida pública, pueden constituirse también en supuestos de hecho que políticamente pueden conducir a la renuncia del cargo si no funcionan medidas correctivas de menor importancia —entre las cuales se encuentra necesariamente el reconocimiento del error y el ofrecimiento de disculpas—. Los actos del ámbito privado pueden tener repercusiones que afectan de tal manera la *autoritas* del jefe

Para el caso español, véase González Alonso, Alicia, “El Gobierno en funciones”; en Manuel Aragón Reyes y Ángel J. Gómez Montoro (coords.), *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, CEC, 2005, pp. 529-537.

⁵⁹ El gobernador del estado de Chihuahua, Patricio Martínez García (PRI, 1998-2004), sufrió una herida de bala en la cabeza el 17 de enero de 2001 que lo mantuvo hospitalizado por varios meses. Martínez García se restableció, y reasumió sus funciones.

del Ejecutivo que, una vez que sale a la luz pública un escándalo privado del gobernador, simplemente es incapaz de gobernar.⁶⁰ El gobierno democrático descansa en el consentimiento de los gobernados. Violar esta premisa fundamental pone en riesgo la gobernanza democrática o capacidad de gobernar.⁶¹

Por cuanto a los actos institucionales el gobernador puede y debe rectificar cuando se le indiquen errores de gobierno. La medida de rectificación debe ser proporcional al error y a la presión política que imprima el congreso, la comisión estatal de los derechos humanos de ser el caso y los ciudadanos —incluidos los medios de comunicación y los provenientes de círculos académicos—. La información sobre el asunto, la explicación, la justificación y en su caso una disculpa, así como el compromiso de enmendar el error, pueden ser suficientes.⁶² Pero a veces estas medidas resultan insuficientes y la medida de rectificación escasa: en ocasiones el remedio consiste en la remoción del secretario y su sustitución por otro que cambie la política pública, o que ejecute de mejor manera la política

⁶⁰ El gobernador de Puebla, Mario Marín Torres (PRI, 2005-2011) vio mermada su autoridad moral para gobernar, por la exposición en los medios de comunicación social de una grabación telefónica que supuestamente le vincula como protector de un empresario de su estado —Kamel Nacif— acusado de pederastia por la periodista Lydia Cacho en su libro “Los demonios del edén”. Cfr. *La Jornada*, 14 de febrero de 2006.

⁶¹ Fernando Jiménez Sánchez: “El abuso del poder o la violación a la confianza social en que haya podido incurrir el agente político afectado provoca una reacción social de repulsa que puede terminar produciendo determinados efectos en el orden político. Estos pueden ir desde la desaparición de la escena política del agente afectado hasta incluso el tambaleamiento del propio régimen político (entendido éste como las reglas básicas del juego político en un grupo social)”. Cfr. “Posibilidades y límites del escándalo político como una forma de control social”; en Francisco Laporta y Silvina Álvarez (coords.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza editorial, 1997, p. 293.

⁶² De 2000 a la fecha varios ejemplos pueden ofrecerse de este supuesto, pero quizá el más emblemático haya sido el que aporta el Gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez (PAN, 2007-2013), que dona recursos públicos para favorecer a su iglesia, escándalo político que se identificó como “megalimonsna”. En respuesta a la reacción popular adversa a dicha medida, y a su conducta inicial, el gobernador rectifica: pide disculpas y devuelve el dinero a las arcas públicas —medida que al parecer satisfizo a la opinión pública de su estado que no volvió a manifestarse con el vigor que lo había hecho—. Los instrumentos de exigencia de responsabilidad jurídica —penales, civiles y administrativos— en el ordenamiento de Jalisco (al igual que el de los demás estados de la República) siguen siendo como en el siglo XX, sumamente débiles, lo que explica que el asunto no escalara a más.

Cfr. García, Cecilia, “Grandes Esperanzas”, *Voz y voto*, núm. 183, mayo de 2008.

pública encomendada a la unidad administrativa. En el primer caso la sustitución del secretario de despacho puede ser tomada como la asunción de responsabilidad política por parte del gobernador, y el cambio de rumbo de la política pública; en el segundo caso el cese del funcionario es el indicador de la asunción del error y enmienda por el jefe del Ejecutivo. Agotado este remedio, y no obstante que se hayan impulsado un conjunto de medidas correctoras —entre ellas la remoción del secretario de despacho— es el gobernador el que debe renunciar. Para ello hasta ahora se ha utilizado en México el instrumento legal de la “solicitud de licencia” ante el congreso para evitar la renuncia formal que conlleva necesariamente la explicación de los hechos.⁶³

La renuncia de los gobernadores como medio último de asumir responsabilidad por los actos personales o institucionales violatorios a los deberes concentrados en el concepto de responsabilidad política, obliga a un comentario final: a lo largo de este trabajo he venido hablando del “sistema presidencial de los estados” porque la forma de gobierno de éstos se ubica dentro de dicha tipología que le distingue por contraste con el sistema parlamentario. Pero ello no quiere decir que el presidente de la República y el gobernador del estado sean exactamente equivalentes. Ciertamente ambos gozan de inamovilidad dentro de su periodo de gobierno, como condición necesaria para la operación del control político de constitucionalidad.⁶⁴ Pero debe ser advertido que el gobernador del estado no es jefe de Estado, solo es jefe de gobierno. Además, a diferencia del presidente de la República, su dimisión no pone en riesgo la conducción de las fuerzas armadas, ni implica oprobio alguno para la Nación que mira sentado en el banquillo de los acusados al que le representa ante la comunidad internacional. Finalmente la renuncia de un gobernador no produce las sacudidas trepidatorias que sí se dan con la renuncia del

⁶³ Es el caso del exgobernador de Guerrero, Rubén Figueroa Alcocer (PRI), que pagó por errores de ejecución de sus subordinados de la policía judicial estatal y la policía motorizada, que el 28 de junio de 1995 asesinaron a militantes del partido de oposición a su gobierno (PRD) para impedir su concurrencia a un mitin, es decir, para ejercer sus derechos políticos. Figueroa Alcocer solicita licencia definitiva al cargo de gobernador el 12 de marzo de 1996.

⁶⁴ Barceló Rojas, Daniel, “La influencia del constitucionalismo estatal estadounidense en la formación del control político de constitucionalidad”; en Patricia Galeana y Daniel Barceló Rojas (coords.), *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Senado de la República, 2009.

presidente de la República —razones que en conjunto han llevado en México, y en otras democracias constitucionales del mundo, a otorgar protección reforzada a los jefes de Estado—.

Dicho lo anterior subrayo que el sistema presidencial tanto en el ámbito federal como en el de los estados descansa en la idea de que la responsabilidad “actual” del gobernador se asume por conducto de los secretarios de despacho por lo que se refiere a la orientación y ejecución de las políticas públicas —como han sugerido los eminentes juristas Miguel Lanz Duret, Antonio Martínez Báez, Gabino Fraga y José Francisco Ruiz Massieu—. El sistema presidencial estatal mexicano desde el siglo XIX en el que se introduce la figura del refrendo está diseñado deliberadamente para que los secretarios de despacho asuman las consecuencias de la responsabilidad política “actual” del gobernador del estado por los deberes de orientar y ejecutar las políticas públicas, ya que a aquél —a diferencia del sistema parlamentario— no se le puede destituir por mal gobierno. El gobernador es sujeto de responsabilidad política “histórica” y responsabilidad política “actual”. La responsabilidad “histórica” es la valoración general del gobierno una vez que se ha llegado a la conclusión del encargo —responsabilidad que es personal, no se desplaza a otra persona—, mientras que la responsabilidad política “actual” es la que el gobernador debe asumir al momento mismo en que ejerce el cargo pero que puede asumir a través de los miembros de su gabinete, que puede llegar incluso al cese de los secretarios de despacho.

En nuestro sistema presidencial ciertamente el Poder Legislativo del estado no tiene competencia para cesar a los funcionarios del Poder Ejecutivo que integran el gabinete, potestad que solo compete al jefe del Ejecutivo. Pero he insistido a lo largo de este trabajo que ello es así solo para dos de los cuatro deberes contenidos en el polisémico concepto de responsabilidad política: (a) por lo que se refiere al deber de orientación en el mejor interés de los gobernados; y (b) por lo que se refiere a la ejecución o gestión diligente y honrada de las políticas públicas. Como antes he dicho, es a través de la institución de la interpelación y de la censura individual no vinculante, que el congreso expresa su parecer sobre un miembro del gabinete solicitando su remoción, sea porque la política pública de su secretaría sea cuestionada o porque se cuestione la capacidad o solvencia moral del individuo que encabeza la secretaría, pero la opinión del congreso solo tiene efectos persuasivos frente al gobernador, no vinculantes. En contraste con los dos deberes señalados, el

governador no está en cambio en posibilidad de retener a un funcionario de su gabinete que viola la Constitución y las leyes del Estado, que es por ejemplo el caso de un funcionario que transgrede las normas constitucionales y legales en materia electoral. Tampoco puede mantener en su cargo a un miembro de su gabinete que se niega a rendir cuentas, por ejemplo, a comparecer ante el Congreso para informar sobre la gestión de los negocios públicos teniendo obligación constitucional para hacerlo, o por mentir al Congreso del Estado.

Los deberes de orientación y ejecución le imponen al gobernador el deber de elegir bien a sus colaboradores, y de vigilar que continúen demostrando su aptitud personal y profesional durante el ejercicio de su periodo de gobierno. El secretario de despacho es el responsable directo e inmediato por la dirección, organización, operación y control de su unidad administrativa. Pero ello no quiere decir que no haya importantes matices en cuanto a cómo ha de responder un secretario de despacho por lo que sucede en su unidad administrativa. La asunción de consecuencias de dirección política y de ejecución le impone dos deberes al secretario de despacho: (a) el deber de rectificar y; (b) el deber de dimitir.

El deber de rectificar. El secretario del despacho es responsable de todo lo que acontece en su unidad administrativa. Por ello éste debe ser el primer interesado en poner un sistema interno de evaluación y control. Si mediante el control interno de la propia secretaría se detecta que el objetivo de la política no se cumple por inadecuación del medio al fin, el secretario de despacho debe promover la rectificación planteando al gobernador el cambio de la política pública, lo que puede llevar aparejada la presentación de su dimisión.

Supuesto diferente es la detección de irregularidades de ejecución a través del medio de evaluación y control. Éstas deben ser corregidas con la medida adecuada, que puede ser, por ejemplo, la adecuación del marco jurídico ya que el reglamento es demasiado rígido o demasiado flexible. Puede suceder que las irregularidades detectadas —como la falta de eficacia o eficiencia— se deban a errores humanos. En éste caso el secretario de despacho deberá remover a los mandos inmediatamente inferiores que le auxilian en el desempeño de su tarea cuando éste o éstos sean los responsables de la irregularidad en la buena marcha de la gestión —me refiero concretamente a los subsecretarios de despacho—. Si el problema se encuentra todavía más abajo en la cadena de mando, el procedimiento será diferente, pues tanto el director general como los escalones inferiores de

la administración pública estatal son miembros del servicio civil de carrera, y por tanto no sujetos a la remoción del superior jerárquico —que es la medida más severa por error o negligencia de los mandos inferiores de la administración pública—. Los mandos inferiores de la administración pública están obligados a seguir las órdenes de sus superiores y si no lo hicieren, o no lo hicieren con la diligencia debida, podrán ser sancionados con diversas medidas cuya intensidad sube de grado como amonestación privada o pública, suspensión del servicio, e incluso un procedimiento laboral —que también puede incluir un procedimiento contencioso administrativo— que lleve al cese del funcionario en cuestión.⁶⁵

El segundo círculo de evaluación y control del ejecutivo sale de la esfera del secretario y se ubica en las reuniones periódicas del gabinete, donde un par o el gobernador puede indicar el defecto de dirección o ejecución de la política pública. Pero el control del gabinete sigue siendo un control interno del Ejecutivo. El siguiente control es en cambio interorgánico: es el congreso del estado periódicamente a través de la pregunta parlamentaria y en su caso mediante la interpelación del secretario de despacho que puede demandar la rectificación del Ejecutivo por una política pública mal concebida o por errores graves de ejecución. En este escenario el secretario de despacho puede aceptar ante los diputados del Congreso en sesión de comisión o de pleno los señalamientos sobre mala administración —por concepción equivocada o por ejecución negligente— y enmendar la acción pública. Ello desde luego con la anuencia del gobernador del estado. Alternativamente puede suceder que el secretario del despacho no acepte error alguno ni de concepción ni de ejecución de la política pública. El Congreso puede en este caso solicitar al Ejecutivo la remoción del funcionario mediante el instrumento de la censura individual, que jurídicamente no es vinculante, pero que políticamente resulta persuasivo sobre todo cuando la base de la censura congresual se apoya sobre sólida base empírica. Como hemos dicho, en el plan de gobierno se señalan metas que deben ser cumplidas, instrumento que constituye un parámetro objetivo de medición.

Cabe decir que en el sistema presidencial estadounidense no existe en el texto constitucional ni en los reglamentos camerales la nominación de la figura de la “pregunta parlamentaria”, la “interpelación” y de la “censura no vinculante”, pero en cambio se han reconocido en la prácti-

⁶⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Ejecutivo*, México, UNAM-Porrúa, 2008, p. 522.

ca congresual.⁶⁶ La situación en los sistemas presidenciales de América Latina es diferente, pues éstos crecientemente han incorporado expresamente en sus Constituciones tales instrumentos.⁶⁷ Por lo que respecta a las Constituciones estatales mexicanas hasta ahora éstas se asemejan a lo acontecido en el ejemplo americano; no se reconocen las figuras de la interpelación ni de la censura individual, pero sin duda el objeto que éstas buscan puede ser alcanzado utilizando otros instrumentos expresamente reconocidos en las Constituciones estatales, por ejemplo, las comparecencias de los secretarios de despacho después de cada informe de gobierno. En estas ocasiones los diputados locales pueden cuestionar la inteligencia de una política pública o su ejecución con base en los datos aportados por el secretario de despacho, y desde luego pueden pedir al jefe del Ejecutivo la remoción del titular de la secretaría —pero infortunadamente cada año, y después de que el daño causado a la sociedad por mala administración es irreparable—. Por ello Diego Valadés desde hace tiempo ha propuesto que las Constituciones de los estados incluyan en su texto la pregunta parlamentaria, la interpelación y la censura no vinculante, sugerencia a la que me sumo.⁶⁸

La pregunta parlamentaria ya alcanzó rango constitucional en el ámbito federal, pero no su propuesta de hacer expresa la interpelación y la censura —instrumentos que han sido objeto de críticas—. Se dice que en el sistema presidencial el Congreso puede hablar, pero en tanto que la última palabra sobre la remoción de un alto funcionario es del gobernador del estado, estas figuras resultan irrelevantes señalando que son propias de los sistemas parlamentarios. Es verdad que en el sistema presidencial mexicano la censura congresual individual sobre un secretario de despacho no vincula jurídicamente al gobernador; este último puede rechazar el señalamiento del congreso y ratificar su confianza en su subordinado. Es verdad también que políticamente es muy difícil lograr una mayoría necesaria para censurar a un secretario de despacho, porque generalmente requiere que sea apoyada por el grupo parlamentario del partido político

⁶⁶ Oleszek, Walter J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, 6a. ed., Washington, CQ Press, 2004, pp. 289-311.

⁶⁷ Orozco Henríquez, J. Jesús, “Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número conmemorativo, sexagésimo aniversario, 2009, p. 804.

⁶⁸ Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 95.

en el gobierno. Pero ello no resta mérito a la constitucionalización de la interpelación y la censura individual, en razón de que el concepto de responsabilidad está imbricado en la estructura del gobierno representativo y en el proceso político de crítica constructiva que discurre entre los órganos de gobierno y los ciudadanos.

Al respecto es pertinente destacar que quizá los sistemas parlamentarios han sido sobre valorados en América Latina por ciertas virtudes que solo tienen en la teoría, pero no necesariamente en la práctica. En los sistemas parlamentarios se manifiesta un fenómeno de obstrucción en los mecanismos de exigencia de responsabilidad política individual de los ministros que resultan en efectos parecidos a los que se manifiestan en el sistema presidencial mexicano. Tal es el caso de España en opinión de Rafael Bustos Gisbert. Pero no obstante que la disciplina de voto se dirija a bloquear en la práctica la posibilidad de que se exija responsabilidad política a un miembro del gabinete en España, el profesor de la Universidad de Salamanca, encuentra sobrado mérito en la institución constitucional que obliga al ministro a dar la cara en el Parlamento:

La constante obligación de contestar por las acciones del departamento ante el pleno puede convertirse en la tumba política o en la gloria del ministro. Es en la arena de la cámara donde se puede construir o destruir las reputaciones de los parlamentarios en general y de los ministros en particular... esta sanción tiene una indudable virtualidad preventiva o disuasoria. La mera existencia de la obligación de rendir cuentas condiciona la actividad gubernamental. No se tomará medida alguna si no puede defenderse públicamente. La amenaza de tener que dar explicaciones y justificar el propio comportamiento disuade a los ministros respecto a decisiones que no serían entendidas ni por el Parlamento ni por la opinión pública.⁶⁹

Para el caso de los estados mexicanos comparto íntegramente el señalamiento de Bustos, por lo cual reafirmo mi convicción de la idoneidad de la propuesta de Diego Valadés de hacer adiciones a las Constituciones de los estados para introducir literalmente las figuras de la pregunta parlamentaria, la interpelación y la censura individual —aunque ésta última no vincule jurídicamente al gobernador—. Puede ser que una mayoría en el congreso del estado no obtenga el resultado espectacular de lograr

⁶⁹ Bustos Gisbert, Rafael, *Responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, COLEX, 2001, p. 62.

la remoción de un secretario de despacho por parte del jefe del Ejecutivo, pero es que el proceso es ya en sí mismo una sanción política en caso de que efectivamente se celebre, y desde luego —como indica Bustos— una medida disuasoria preventiva en caso de que exista la posibilidad constitucional de interpellar a un secretario de despacho y de reprobarlo públicamente. Nótese además que en el caso del derecho constitucional mexicano no es desconocida las resoluciones de órganos del Estado a los que no se otorga efectos vinculantes sino sólo políticos, como por ejemplo las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de las atribuciones de investigación que le confiere la Constitución en el artículo 97.⁷⁰

Un último comentario merece la responsabilidad patrimonial del Estado. El deber de rectificación del Poder Ejecutivo derivado de ejecución negligente comprende no solo la responsabilidad ante el pueblo de la acción pública en forma colectiva —que hemos analizado en los párrafos anteriores—, sino también en lo individual. Por ello el deber de rectificar comprende la responsabilidad patrimonial del Estado. La administración pública deberá cubrir económicamente los daños causados por la administración pública a una persona en su patrimonio y demás derechos.⁷¹

El deber de dimitir. Cuestión fundamental es despejar las razones por las cuales un secretario debe dimitir. Al respecto podemos sugerir que se deben de presentar simultáneamente dos condiciones, una de carácter constitucional y otra de carácter político. La de carácter constitucional es que se haya violado gravemente el deber de orientar inteligentemente una medida pública o de ejecutar diligentemente una determinada acción pública. La condición de carácter político es que la medida o medidas de rectificación no sean suficientes por la opinión pública —sensibilizada por el congreso—, si no vienen acompañadas con la renuncia del secretario del despacho.

El error de orientación política o de ejecución de una secretaría de la administración pública estatal puede provenir:

- A. Por errores personales del secretario de despacho o;
- B. por errores cometidos en la secretaría bajo su mando.

⁷⁰ Sobre los alcances de las resoluciones de la CNDH y de la SCJN, véase la obra ya citada de Héctor Fix-Zamudio, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, pp. 325-356 y 247-255, respectivamente.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 193-208.

C. Los errores del primer tipo, los personales, son aquellos donde ha habido una participación directa del secretario del despacho y por tanto son imputables directamente a él. Estos errores a su vez pueden distinguirse en: (1) errores políticos graves del secretario⁷² y; (2) errores personales graves de su vida privada —que se ventilan como escándalos ante la opinión pública—. ⁷³

D. Los errores cometidos en la secretaría bajo su mando no requieren de la participación personal directa del secretario de despacho en el acto concreto cuestionado. Pero por ser el primero en la línea de mando de su unidad administrativa se le considera parte en la producción de un error grave o de una omisión con severas consecuencias —error u omisión que *razonablemente* debió conocer, prevenir y evitar—.

No hay forma de señalar a priori los errores u omisiones graves de dirección o ejecución pues es el proceso político el que los califica como tales. Es decir, es la opinión pública y los partidos de oposición en el Congreso del estado los que estiman la gravedad del error. Pero los gobernadores no suelen aceptar sus errores de juicio, incluso a veces ni siquiera los perciben como tales. Es por ello que debe existir un instrumento externo al propio Poder Ejecutivo encargado de exigir el deber de dimitir del secretario de despacho o el deber del gobernador de cesar a su colaborador por errores graves de concepción de una política pública o por su ejecución negligente. Este instrumento es la interpelación y la censura que idealmente deben estar establecidos expresamente en la Constitución estatal, pero que de no estarlo se desprenden como parte de la función que la Constitución les atribuye a los representantes populares como controladores del Poder Ejecutivo.⁷⁴ Tal posibilidad de crítica ins-

⁷² El supuesto puede ser ilustrado con la renuncia al cargo de Secretario de Finanzas del gobierno del estado de Veracruz, Rafael Murillo Pérez. El gobernador Fidel Herrera (PRI, 2004-2010) acepta su renuncia después que el funcionario fuese captado durmiendo por los medios de comunicación social en un acto público encabezado por el jefe de gobierno del estado, que algunos analistas locales atribuyen a problemas de salud. *Cfr.* Danell, Verónica, “Renuncia secretario de finanzas de Veracruz”, en *Excelsior*, 15 de enero de 2008.

⁷³ Es el caso de Gustavo Ponce, Secretario de Finanzas del gobierno de izquierda del Distrito Federal encabezado por Andrés Manuel López Obrador (PRD, 2000-2006). En marzo de 2004 se exhiben videos ante la opinión pública por la empresa Televisa, donde se ve al Secretario de Finanzas en funciones apostando en un lujoso casino en Las Vegas, Nevada (EUA).

⁷⁴ El secretario de gobierno del estado de Morelos, Eduardo Becerra Pérez, y el procurador de justicia del estado, Guillermo Tenorio Ávila, renuncian a sus cargos por el

titucionalizada implica necesariamente un proceso político abierto donde el diálogo y la crítica no se obstruyan.⁷⁵ Por ello antes se señaló al deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución como una de las caras del pentaedro de la responsabilidad política, que exige que el gobernador y sus mandos superiores que integran el gabinete no violen el “estatuto jurídico del poder”, so pena de ser enjuiciados políticamente.

Como ya hemos dicho en una democracia representativa los gobernantes ejercen el poder público que el pueblo delega en ellos. Pero la delegación del poder de gobernar es temporal y sujeta a condiciones, entre éstas conducir un buen gobierno. La democracia constitucional por tanto estructura los órganos, instrumentos y procesos para constatar que las condiciones para la delegación del poder se cumplan, de lo que se desprende en forma necesaria que el gobernante deba dejar que se le valore sino que también debe asumir “responsabilidad” ante el pueblo por sus acciones u omisiones.⁷⁶ La publicidad permanente de la información pública permite a los ciudadanos y sobre todo a sus representantes en el congreso controlar la solvencia técnica y moral de los funcionarios del jefe del Poder Ejecutivo, situación que tiene en la solicitud de información y particularmente en la pregunta parlamentaria, un instrumento idóneo para tal cometido.

exhorto que hace el Congreso del Estado al gobernador Sergio Estrada Cajigal (PAN, 2000-2006). *Cfr.* Gómez, Francisco y Miranda, Justino, “Renuncia secretario de gobierno de Morelos”, en *El Universal*, 19 de abril de 2004.

⁷⁵ Ricardo Becerra y Alonso Lujambio señalan: “La primera condición para evaluar, premiar, castigar, votar (y botar) a un gobierno es poseer la información de lo que hace en nombre de la sociedad”. “¿Por qué constitucionalizar?”, en Sergio López Ayllón (co-ord.), *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 173 y 174.

⁷⁶ Las Constituciones estatales construyen todas ellas un capítulo sobre las responsabilidades políticas y jurídicas de los poderes públicos ejecutivos, capítulo que sin embargo debe ser actualizado en nuestros días y también las leyes, para que cobren mayor eficacia.