

LA RESPONSABILIDAD DEL PODER PRESIDENCIAL EN MÉXICO. UN DEBATE ACTUAL PRESIDENTIAL LIABILITY IN MEXICO. A CURRENT DEBATE

Luis Efrén Ríos Vega

*Director General de la Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila (México)*

RESUMEN

La responsabilidad presidencial en México es un debate actual. En los siglos XIX y XX, el presidente de la República ha asumido la concentración del poder sin contrapesos. En realidad, la responsabilidad del primer mandatario de la nación ha sido una norma ambigua, compleja y de imposible aplicación constitucional: a partir de su inmunidad, el presidente es impune de sus actos. Desde la etapa del México independiente (1810) hasta la era revolucionaria (1910) y constitucional (1917), el poder presidencial no ha asumido responsabilidad por sus actos arbitrarios. En la situación actual del Gobierno presidencial (2018-2024), sin embargo, se plantea la idea de establecer dos figuras constitucionales para que el presidente rinda cuentas ante el pueblo: por un lado, la revocación de su mandato por medio de una consulta popular; por otro, permitir su enjuiciamiento por cualquier delito sin necesidad de un control parlamentario hasta que exista una sentencia condenatoria. En el presente trabajo se describe los retos y desafíos a discutir de estas reformas constitucionales.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad oficial, poder presidencial, juicio político, inmunidad parlamentaria y fuero constitucional.

ABSTRACT

There is a current debate in Mexico regarding the presidential liability. In the XIX and XX centuries, the president of the Republic has concentrated the power without any counterpart. In fact, the responsibility of the chief executive has been an ambiguous, complex and impossible to comply constitutionally: from their immunity, the president is unpunished. Since the independence of Mexico (1810) to the revolutionary era (1910) and constitutional one (1917), the presidential power has not assumed any responsibility for their arbitrary acts. In the current presidential government (2018-2024), however, some ideas have arisen to establish two constitutional figures to ensure the presidential accountability: on the one hand, the withdrawal of their mandate through a popular consultation; on the other hand, to enable their prosecution for any crime without requiring any parliamentary control until the issue of a condemnatory sentence. In this article, challenges are described in order to discuss the aforementioned constitutional reforms.

KEY WORDS

Official responsibility, presidential power, political judgment, parliamentary immunity, constitutional privilege.

LA RESPONSABILIDAD DEL PODER PRESIDENCIAL EN MÉXICO. UN DEBATE ACTUAL

Luis Efrén Ríos Vega

Director General de la Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila (México)

Sumario: Introducción. 1. El debate histórico en el contexto presidencial mexicano. 1.1. La «República independiente» (1810-1910). 1.2. La «República revolucionaria e institucional» (1910-2000). 1.3. La «República de la democracia electoral» (2000-2018). 2. El debate actual de la responsabilidad presidencial. 2.1. La revocación del mandato presidencial. 2.2. La inmunidad presidencial. 3. Reflexiones finales. Notas. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

En México, la figura presidencial es fundamental para entender el sistema de gobierno de su «República representativa, democrática, laica y federal»¹. En gran medida, los actos presidenciales definen la vida pública de la Federación. El poder del ejecutivo es tan relevante en la historia de nuestro país que ha significado el poder de reformar la Ley Suprema de la Unión por la sola voluntad presidencial² (Elizondo Mayer 1995; Gutiérrez y Sánchez 1995; Béjar Algazi 2012); incluso, de manera reciente el presidente actual dejó sin efectos —por escrito— la obligatoriedad de la propia Constitución por no estar de acuerdo con una parte de su contenido, sin sufrir ninguna responsabilidad³. Los poderes del presidente mexicano, por ende, son de tal envergadura que dominan la voluntad del propio constituyente reformador. La alta concentración del poder de la nación en una sola persona, el titular del «Supremo poder ejecutivo de la Unión», representa la principal característica de funcionalidad de este sistema político: una persona gana en forma personal y popular el poder (elección directa con mayoría de votos)⁵ para definir en gran medida el rumbo de un país. En ella se encarna el poder político más fuerte que le da rectoría a las instituciones de la República. Una presidencia fuerte que tiene ventajas y desventajas. Pero, independientemente de ello, la idea de que los actos presidenciales han de estar sujetos a responsabilidad es un deber constitucional, ya que implica un poder que tiende a ejercerse de manera absoluta aunque limitada temporalmente: seis años. Suficiente, sin embargo, para dominar e

imponer arbitrariamente en ese período su voluntad de gobierno por encima de los demás: el «Estado mexicano se deposita en la “Presidencia Imperial”» (Krauze, 1997) que —durante la mayor parte del siglo XX— operó bajo el sistema de una «dictadura perfecta» o del «partido de dominación hegemónica»⁶ que garantizó la «impunidad presidencial».

En cada período sexenal, la renovación de la banda presidencial transita en las últimas décadas (a veces con orden⁷, a veces de manera muy conflictiva⁸) para dar continuidad al mayor depósito del poder público que, por un lado, expresa la voluntad popular mayoritaria, pero también, por otro, alinea las facultades más significativas para gobernar el país bajo el mando de una persona (Weldon, 1997). El único límite constitucional para evitar la perpetuidad del poder es no volver a desempeñar el cargo «en ningún caso y por ningún motivo»⁹. Llegar, pues, a la Presidencia del Gobierno de México implica, sin duda, alcanzar la más alta responsabilidad política, de modo que, en clave constitucional, el ejercicio del cargo debe controlarse y limitarse de manera racional bajo la concepción del Estado de Derecho. En el siglo XXI no debe constitucionalizarse la idea del monarca presidencial, omnímodo y omnipresente.

En efecto, la presidencia mexicana es todavía una de las versiones contemporáneas de la antigua monarquía absoluta. Una sola persona es la que detenta el poder para gobernar dentro de su período, sin límites ni controles de otros poderes que lo equilibren suficientemente. «Quitarle poder al rey» es una asignatura pendiente de nuestro proceso de consolidación democrática. El abuso de las facultades presidenciales en nombre del pueblo, por tanto, se traduce en una situación que llega a poner en crisis a toda la nación por el gran poder constitucional que representa¹⁰; por ende, exige un sistema adecuado de responsabilidad presidencial que controle (política y jurídicamente) el mal gobierno sexenal. Los tiempos de la presidencia imperial deben quedar atrás para discutir los actos presidenciales sujetos a «vínculos, contrapesos y sanciones que limiten su poder político».

Desde la vida independiente a la fecha, el presidente ha sido la referencia más relevante para construir (o destruir) las instituciones de la República. En las diferentes etapas de guerra, paz o reforma del siglo XIX; o en las situaciones de inestabilidad política, crisis económica o de desarrollo en los siglos XX o XXI, el titular del poder ejecutivo ha asumido de la manera más amplia las facultades de jefe de Estado, de Gobierno y comandante de las Fuerzas Armadas¹¹. Estas jefaturas le han permitido dominar el poder. Le han facilitado, sin duda, enfrentar los problemas bajo un solo mando. El Gobierno de México depende en gran medida de una persona. En pleno siglo XXI, sin embargo, esto es inaceptable. Las etapas de la independencia o de la revolución son parte de la historia. En el contexto del mundo global, es decir, en la etapa del Estado de Derecho, este debe ser reconstruido, cuidado y fortalecido. La figura de la «presidencia responsable» es parte de la idea de un buen gobierno que hay que discutir para limitar el abuso del poder y para que la vida institucional del país no dependa de una sola persona.

En este sistema presidencial en su versión fuerte, ¿cuáles han sido o deben ser sus verdaderos contrapesos? En realidad, la historia del presidencialismo mexicano demuestra que el ejecutivo de la Unión no solo ha detentado un gran poder en su período de gobierno¹², sino que ante los abusos o excesos presidenciales no ha existido un verdadero sistema de

control para fincar alguna responsabilidad por la manera arbitraria de gobernar. El presidente ha sido impune. En gran medida, por el contexto político de reelegir a una persona o a un mismo partido; por las reglas presidenciales —no escritas— que le daban continuidad a la alta concentración del poder: cada presidente sabía —en la era del partido hegemónico— que si *perseguía* a su *antecesor* abría la posibilidad de ser *perseguido* por su *sucesor*. Existían, ciertamente, ajustes de cuentas políticas con el régimen sexenal anterior; golpes de responsabilidad política que más bien reafirmaban en todo inicio sexenal el poder presidencial, pero ningún presidente era responsable ante la nación. ¿Por qué? El propio diseño constitucional —no solo la práctica política— es una garantía idónea para asegurar una alta inmunidad a la figura presidencial: solo por traición a la patria o delitos graves puede ser llevado a juicio bajo un sistema de «responsabilidad limitada» (Arteaga Nava, 1999: 1262) que, a fin de cuentas, está controlado por el propio poder presidencial. Ningún presidente de la República ha sido llevado a juicio en serio durante su encargo en la era constitucional vigente, no obstante la arbitrariedad en el ejercicio de su poder.

A diferencia, pues, de otros sistemas de gobierno (presidenciales o parlamentarios) más consolidados en términos constitucionales —que lo son porque no dependen del poder de una sola persona—, la figura presidencial en México acumula un alto poder sin contrapesos fuertes. En realidad, su único control ha sido sus propios límites, el llamado «estilo personal de gobernar» (Cosío Villegas, 1974). En la propia teoría constitucional mexicana, incluso, han sido hasta explicables las facultades *metaconstitucionales* del presidente (Cosío Villegas, 1972; Carpizo, 1978; Serrano Migallón, 2006) para entender en la práctica el consenso que tenía el poder que iba más allá de sus atribuciones constitucionales. Los otros poderes, legislativo y judicial, no fueron capaces de ejercer verdadero control del poder presidencial¹³. En el balance general, el presidente los ha superado por su supremacía en el poder presupuestal, político y popular, aun en la era del presidencialismo débil (Crespo, 2005). Llevar, pues, a juicio a la figura presidencial por sus actos arbitrarios ha sido impensable. La idea de la «Presidencia Imperial» que, en mayor o menor medida está presente en las diferentes etapas del contexto político mexicano, ha ido evolucionado en nuestra vida constitucional. A veces más fuerte, a veces menos, pero siempre y en todo caso el ejecutivo de la nación se ha convertido en la potestad constitucional más importante por el gran efecto de dominio (positivo o negativo) que tienen para la nación las acciones presidenciales.

Sin embargo, el debate sobre la «responsabilidad presidencial» está presente hoy en la agenda política de la llamada *Cuarta Transformación* del país que encabeza el presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). En la época del régimen priista (1929-2000), por ejemplo, los expresidentes de la República asumían la regla del ostracismo político (autoexilio, destierro o silencio) para tener un retiro tranquilo: no entrometerse más allá de su sexenio. Se trataba del «respeto al sexenio ajeno es la paz», como afirmaba la clase política tradicional parafraseando a Benito Juárez. Eso les garantizaba «impunidad absoluta». Es cierto que el gran poder presidencial que detentaron les daba como quiera cierta influencia en la clase política. Pero en realidad los poderes presidenciales se asumían plenamente por su titular en su período sexenal. No más allá. En la época de la alternancia

política (2000-2018), por el contrario, los cinco expresidentes recientes (Salinas, Zedillo, Fox, Calderón y Peña) están más presentes en el debate político, por lo cual la idea de fincarles responsabilidad por sus actos de gobierno es un debate actual que se abrirá, según el presidente López Obrador, con la reforma constitucional sobre la consulta popular: ¿punto final o juicio a expresidentes? Esa será una consulta que pondrá a discutir la responsabilidad política del poder presidencial de los últimos treinta años.

Por lo tanto, la responsabilidad del cargo presidencial es un asunto pendiente en la agenda del constitucionalismo mexicano. En realidad, la doctrina tradicional (Tena Ramírez, 1981) se ocupó más de desarrollar la garantía de la inmunidad presidencial como un privilegio que le dio carta blanca. «Jugar a quitarle poder al presidente» para evitar la corrupción y la impunidad es una etapa del constitucionalismo mexicano que, desde hace más de tres décadas, apuesta por una forma de gobierno que no deposite en una sola persona el porvenir de nuestra próximas generaciones, sino que piensa en la construcción de una vida institucional que continúe al margen de la encarnación presidencial. Diseñar un nuevo modelo de responsabilidad presidencial es parte de esta tarea de reingeniería constitucional (Sartori, 2001). A fin de evitar que, como en el pasado, esta figura excepcional de control se utilice para debilitar la funcionalidad del Estado mexicano, en el nuevo entendimiento de la estabilidad gubernamental la «institución presidencial debe tener inmunidad, pero su titular no debe gozar de impunidad».

El presidente López Obrador, incluso, planteó desde su campaña la idea de un modelo diferente de responsabilidad presidencial: por un lado, el pueblo podrá revocar su mandato; por otro, podrá ser juzgado durante su encargo por cualquier delito sin necesidad del fuero. ¿En qué medida son adecuadas estas propuestas? En realidad, ¿se podrá institucionalizar una garantía de sanción de los actos arbitrarios presidenciales?, o bien, ¿este tipo de figuras a debate solo van a reafirmar el poder presidencial con un mayor peso popular que impida un adecuado control de su actuación? Hoy, por ende, la presidencia imperial puede llegar a configurar un nuevo rostro: el «presidencialismo populista» que apela a la voluntad del pueblo como la forma más legítima de no someterse a ningún control ni responsabilidad institucional; al final, el presidente hace lo que el pueblo quiere. Si el pueblo quiere enjuiciar a los expresidentes de la República, es válido exigir a los mismos la responsabilidad presidencial; si no, debe existir amnistía con punto final. ¿En qué va parar este nuevo «estilo personal de gobernar»?¹⁴. Es parte de los retos y desafíos del sistema presidencial mexicano.

En este artículo pretendo describir la situación actual de la responsabilidad presidencial en México. Me interesa realizar una breve contextualización histórica y constitucional del papel de la figura presidencial que, hasta ahora, no ha sido sometida a un verdadero sistema de responsabilidad política que implique un equilibrio real entre los poderes. Luego identificaré la agenda de discusión que se está dando en el Congreso de la Unión en torno a unas iniciativas de reformas constitucionales sobre la responsabilidad (política y legal) del presidente. Al final, expondré algunas reflexiones que sintetizan mi perspectiva sobre el tema en el contexto de las democracias latinoamericanas.

1. EL DEBATE HISTÓRICO EN EL CONTEXTO PRESIDENCIAL MEXICANO

La responsabilidad de la figura presidencial es una característica propia de la forma republicana de gobierno (González Oropeza, 2000: 231). En una «República democrática»¹⁵ (Carpizo, 2011: 1047 ss.) no solo se debe renovar el poder ejecutivo de manera periódica a través del principio de elecciones libres (contra poderes hereditarios y vitalicios), sino que su ejercicio, además, debe limitarse de manera constitucional (principio de división de poderes) para evitar la arbitrariedad (contra poderes omnímodos). En consecuencia, la responsabilidad política del cargo presidencial debe ser una garantía de «contrapeso popular» como una forma excepcional de enjuiciar, en términos de oportunidad política, los errores que den lugar a un mal gobierno presidencial. En la democracia republicana, el pueblo, que tiene el inalienable derecho a alterar o modificar su forma de gobierno¹⁶, debe tener también el derecho de revocar el mandato de su presidente elegido popularmente, bajo ciertas condiciones y límites. Ese sería el modelo coherente de la responsabilidad política en nuestro sistema presidencial. Sin embargo, nuestra constitución no define con claridad esta responsabilidad presidencial.

En efecto, en términos generales el problema de la responsabilidad política en los sistemas presidenciales, a diferencia de los parlamentarios¹⁷, reside en la fuente de su legitimidad: el pueblo es el que elige en forma directa a su presidente; *ergo*, solo el pueblo puede controlar de la misma manera su responsabilidad en clave política. La legitimidad del control político que pueden asumir el legislativo o el judicial para suspender o inhabilitar a un presidente siempre ha sido una cuestión difícil de entender en el sistema presidencial mexicano. En primer lugar, porque el Congreso no ejerce un control jurídico y, por tanto, juzgar la investidura presidencial lo va a colocar siempre en una posición de poder que en la mayoría de los casos será difícil de decidir contra el poder presidencial. En segundo lugar, porque la autoridad judicial a la que corresponda juzgar un asunto de responsabilidad presidencial en realidad no realiza ningún control político; en todo caso, su actuación implicará una responsabilidad legal. En ambos casos, la responsabilidad política se ve desnaturalizada porque, en realidad, es un tipo de control que pretende juzgar, en términos de oportunidad, la actuación presidencial por la pérdida de la confianza como razón suficiente para activar la suspensión o destitución del cargo (De la Garza Santos, 2008: 179 ss.).

Por su regulación constitucional y su práctica, esta responsabilidad política del presidente de la República ha sido ambigua, confusa e impracticable. Desde 1824 a la fecha, la responsabilidad política no ha sido entendida como un control político que permita suspender, destituir o inhabilitar a un presidente durante su encargo. En México, la idea de atribuir responsabilidad al presidente durante su sexenio ha sido prácticamente imposible.

En la historia constitucional de la responsabilidad presidencial pueden destacarse dos hechos que explican el problema actual. Por un lado, la impunidad de los actos arbitrarios es la regla general por la supremacía del poder ejecutivo, que le ha dado funcionalidad autoritaria al sistema político. Por otro, la mayor responsabilidad del presidente radica en su intromisión indebida en las elecciones¹⁸, intromisión que, en los siglos XIX y XX, dio lugar a diferentes acusaciones de fraude electoral y corrupción que nunca concluyeron en

sanción. Dicho de otra manera: el mayor poder de la «Presidencia Imperial» fue reelegirse o imponer a su sucesor con el indebido control electoral (Salceda, 1952); al final, el ataque a la democracia fue impune por la falta de juicio político contra el presidente. Por eso, el «régimen de inmunidad presidencial» se mantuvo funcional: ultrajaban las elecciones sin ninguna sanción y cometían actos de corrupción con total impunidad, incluso tras el cambio político que generó la alternancia en el poder no se pudo imputar ninguna responsabilidad por una doctrina judicial «pro presidencial de sus poderes» que, por tratarse de cuestiones políticas, los hace libres de juicio desde la tesis de Vallarta¹⁹ a la actual jurisprudencia electoral de la estricta «inmunidad presidencial» que exige estándares muy elevados para reprochar al presidente una responsabilidad electoral.

Pues bien, desde el constitucionalismo de 1824 a la fecha existen tres etapas cuya descripción es necesaria para entender la responsabilidad política del presidente y que, sin duda, están claramente diferenciadas entre sí por el contexto político que se desarrolló durante estos dos siglos. El inicio de la «República independiente» (1810-1910), el de la «revolución-constitución» (1910-2000) y el de la «democracia electoral» (2000-2018). En cada una de ellas la característica común es la misma: el presidente de México no ha sido sujeto de responsabilidad (política o legal) por sus posibles actos arbitrarios de gobierno. El abuso presidencial, sin embargo, sí ha tenido una sanción: el exilio o el destierro. Es una pena *de facto* que la propia práctica del sistema presidencial ha impuesto a los presidentes que, sin ser juzgados en forma debida, han sido expulsados del país. Pero, ¿qué ha pasado con la responsabilidad presidencial en la historia del constitucionalismo mexicano?

1.1. LA «REPÚBLICA INDEPENDIENTE» (1810-1910)

En el «México independiente», la concentración del poder presidencial a través de la primacía de su reelección dictatorial en un contexto de guerra e inestabilidad política fue un signo distintivo. Se requería, sin lugar a dudas, un presidente fuerte que constituyera la República y enfrentara, además, los conflictos (internos y externos) de ingobernabilidad: invasiones, guerras, conspiraciones, golpes de Estado. El presidente, por ende, era un militar o caudillo que exigía un gran poder presidencial.

En primer lugar, durante la primera mitad del siglo XIX, la figura de Antonio López de Santa Anna fue clave para ocupar la presidencia en diversas ocasiones, por lo que ejerció un poder en gran medida dictatorial. Fue presidente electo (1833, 1843 y 1847), una vez presidente provisional (marzo-junio de 1839) y dos veces dictador (1841-1843 y 1853-1855). En 1844, sin embargo, fue desaforado por el poder legislativo y el poder judicial. En este contexto histórico y político, en el que se enmarcan las primeras dos Constituciones mexicanas (1824 y 1857), la figura del ejecutivo desborda por completo los cauces constitucionales. Las constantes amenazas que enfrentó la recién nacida República mexicana exigían un liderazgo militar incluso heroico. La inestabilidad política era evidente. En forma interna, las constantes amenazas de las élites políticas se concretaron en una serie de conjuras de sectores conservadores que buscaban constantemente romper el orden constitucional. Por otra parte, España, Estados Unidos y Francia representaban

una serie de amenazas que ponían en riesgo a la nación. El intento de reconquista española en 1829 (exitosamente repelida por Santa Anna); la guerra de Texas entre octubre de 1835 y 1836; la primera invasión por parte de Francia (entre 1838 y 1839); la guerra contra Estados Unidos de 1846 a 1848; y la segunda invasión del Imperio francés ordenada por Napoleón III (1862 a 1867), constituyeron amenazas externas que demandaban un poder ejecutivo con una gran capacidad de mando. La figura de Santa Anna, principalmente, representó el liderazgo de héroe nacional que le permitió detentar en gran medida el poder presidencial. El castigo a sus excesos: el exilio. La «sacralidad del ejecutivo», por tanto, expresó la irresponsabilidad total como sello principal de la actuación de Santa Anna (Arteaga Nava, 1999: 1262).

En la segunda mitad del siglo XIX, la concentración del poder presidencial volvió a ser el signo imperante. Con la restauración de la República (1867), la nación exigía de nuevo a un poder ejecutivo fuerte que permitiera la consolidación del frágil Estado mexicano. Este contexto explica en gran medida por qué, entre 1857 y 1911, el país fue gobernado por dos presidencias: la de Benito Juárez (1857 a 1872) y la de Porfirio Díaz (1876 a 1911), con los períodos intermedios de cuatro años de Lerdo de Tejada (1872 a 1876) y de Manuel González Flores (1880 a 1884). En este caso, el abuso presidencial de Porfirio Díaz generó una revolución. Ese fue su juicio: ser derrocado y desterrado.

Durante este período (independentista y de reforma) del régimen presidencial, la responsabilidad política del poder ejecutivo inicia en 1824 con el Acta Constitutiva de la Federación. La práctica, sin embargo, implicó una serie de abusos debido al contexto de inestabilidad. Las disputas políticas facciosas de la época eran motivo de acusaciones contra el presidente en turno. Hubo una instrumentación política de esta figura para desestabilizar las gestiones presidenciales mediante la acusación de secretarios y gobernadores. En esta Constitución Federal se implementaba un procedimiento de responsabilidad complejo. El Congreso era el órgano investigador y acusador y correspondía a la Suprema Corte de Justicia decidir la culpabilidad. En todo caso, la Cámara ante la cual se hacía la acusación se erigía en gran jurado, y para declarar la suspensión del cargo presidencial y ponerlo a disposición de la Corte se requería una mayoría calificada de las dos terceras partes de los presentes²⁰. Posteriormente, la Constitución de 1857 denomina delitos oficiales a la responsabilidad política, con lo cual se establece que el Congreso de la Unión (entonces unicameral) actuaría como jurado de acusación encargado de investigar y declarar la culpabilidad del funcionario por infracción de la Constitución y leyes federales por mayoría absoluta de votos. Como el Congreso definía la culpabilidad, el funcionario condenado era separado del cargo y sometido inmediatamente a la jurisdicción de la Suprema Corte para la aplicación de la sanción respectiva, aprobada por mayoría absoluta. Hasta 1870 no se aprobó la primera ley del Congreso sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Hasta 1900, la Suprema Corte poseía la facultad de investigar los delitos a través de un fiscal. En esta etapa que rige el constitucionalismo de 1857 se presentaron una serie de juicios políticos contra secretarios de Estado y gobernadores. La doctrina de la Suprema Corte desarrollada principalmente por el ministro Ignacio Vallarta es, sin duda, la más importante para revisar la responsabilidad oficial en cuestiones políticas. No existió

la práctica de sancionar la responsabilidad política del presidente (o sus altos funcionarios) por sus ataques a la democracia.

El signo de esta época fue, por tanto, utilizar la responsabilidad de los funcionarios públicos como una forma de desestabilizar la gestión del poder ejecutivo, por lo que, en realidad, no constituía una forma de control adecuada, sino una vía de presión o de desestabilización política. Benito Juárez o Porfirio Díaz, sin embargo, no fueron enjuiciados. Pero sí hay precedentes de la Corte en los que se revisó la procedencia o no de los juicios de responsabilidad contra altos funcionarios. El único que fue objeto de una acusación de corrupción fue el expresidente Manuel del Refugio González Flores, pero como parte del abuso de Porfirio Díaz para controlar su lucha por el poder de ser reelecto (Bulnes 1920).

En síntesis, la cuestión de la responsabilidad política se discute en sede judicial. En gran medida, para revisar asuntos electorales o de conflictos internos en los estados. La doctrina de la «inmunidad presidencial», a mi juicio, comienza aquí: a partir de diferentes cuestiones de legitimidad que se discutieron en el caso de Jalisco, la Corte hace prevalecer las ideas del entonces diputado Vallarta basadas en el precedente norteamericano *Luther vs. Borden* [1849] para no revisar los actos de las autoridades, porque son cuestiones políticas que no deben ser juzgadas en estricto Derecho (González Oropeza, 2000: 243ss.). Luego, en la Corte impondría su tesis de la competencia de origen para no revisar las cuestiones electorales que eran parte de las responsabilidades presidenciales para mantener su dictadura presidencial. Al proscribirse la revisión judicial de esos actos, el presidente se hizo inmune contra todo posible juicio en su contra. Al final se garantizó la impunidad²¹.

1.2. LA «REPÚBLICA REVOLUCIONARIA E INSTITUCIONAL» (1910-2000)

En la segunda etapa del régimen presidencial, la de la «revolución institucional» (1910-2000), la responsabilidad presidencial es prácticamente letra muerta. El dominio de la Presidencia sin responsabilidad se explica por la consolidación de la «Presidencia Imperial» y, sin duda, es parte de su funcionamiento autoritario²².

En primer lugar, la etapa posrevolucionaria (1917-1929) se caracterizó por la permanente inestabilidad de la silla presidencial. Los principales liderazgos revolucionarios se disputaron el poder en medio de traiciones y asesinatos. No había tiempo para llevar a juicio a los presidentes que eran asesinados antes de concluir su mandato. Hasta la fundación del llamado Partido Revolucionario Institucional (1929) no se creó el modelo de la denominada «dictadura perfecta»: la regla de oro garantizaba la impunidad de la figura presidencial. Por encima de los excesos presidenciales, existía la protección institucional para que el presidente continuara en el poder sin responsabilizarle por sus abusos. En ese sentido, el presidente goza de una inmunidad absoluta que pretende conferir una gran estabilidad al ejercicio del poder. Se trata del periodo de más de setenta años de mandato de un solo partido hegemónico bajo la sucesión presidencial priista (1929-2000). Cada presidente elegía a su sucesor: no solo tenía el poder más absoluto durante su sexenio y fijaba la reformas

constitucionales que imprimían sello propio a su sexenio, sino que además detentaba el poder de elegir al presidente. No había, pues, ninguna responsabilidad política.

Pero los excesos presidenciales por el fraude electoral, justamente, dieron lugar a una serie de cambios constitucionales que tuvieron por objeto garantizar elecciones democráticas. En efecto, la historia del cambio político (Cárdenas Gracia, 1994; Cansino, 2000) demuestra que la primera cuestión de la democracia electoral fue el «fraude electoral»²³. El Gobierno presidencial manipulaba la conformación de la voluntad popular a través del control gubernamental que no estaba sujeto a procedimientos confiables para autenticar el sufragio. Las elecciones no eran limpias ni dignas. La cuestión de la legitimidad electoral escenificó la lucha democrática: conflictos postelectorales que en gran medida provocaron inestabilidad, polarización y violencia en la sociedad. El objetivo del movimiento democrático era uno: que el voto contara y se respetara de manera veraz, porque desde el porfiriato (1876-1911) hasta el régimen priista (1929-2000) la clase política dominante consolidó la «regla de la elección simulada»: ganaba el que contaba los votos, no el que tenía más. El fraude electoral se institucionalizó en gran parte del siglo XX: el neoporfirismo electoral²⁴.

Nuestro sistema de gobierno calificaba pues en las cínicas y supuestas democracias de persona única (Porfirio Díaz) o partido único (Partido Revolucionario Institucional²⁵) que suelen otorgar escrupulosamente a cada ciudadano un voto, y solo uno, [para esa persona] o ese partido (Dworkin, 2003: 210). No cabe duda de que la versión más acabada de este régimen antidemocrático lo constituyó el modelo del «partido hegemónico» (Sartori, 2000: 279 ss.), la llamada «dictadura perfecta», en la que el presidente entrante era designado por el presidente saliente²⁶: ni la elección ni el elector importaban porque el sistema presidencial era tan fuerte que podía imponerse aun en contra de la voluntad mayoritaria y luego, por supuesto, lograr los consensos de legitimación necesarios para cada período gubernamental. El problema de nuestra democracia tiene entonces su origen en el fraude del «sufragio efectivo»: primero por la reelección de una sola persona, y luego por la reelección de un solo partido, que se mantenía el poder mediante la misma cláusula antidemocrática: contar los votos a su favor y, cuando era necesario, de manera fraudulenta. El diagnóstico, por tanto, era muy claro: la falta de comicios auténticos que permitieran una expresión libre de la voluntad popular desencadenó una revolución (1910)²⁷, pero luego esa misma falta de legitimidad causó la «caída del sistema»²⁸ postrevolucionario que encarnaba el PRI, un proceso gradual de transición política que concluyó en la alternancia del poder (1977-2000).

Desde luego, esta cuestión original, la organización fraudulenta de las elecciones, implicó una primera temática en la transición: el problema de diseñar la garantía procedimental de la regla de la mayoría a prueba de este tipo de fraudes. Es decir, el sufragio debe ser escrutado de manera auténtica, sin error ni dolo de por medio: en una democracia, el voto contará y se computará de manera objetiva e imparcial. Se trataba de garantizar la autenticidad del sufragio que se rige por la ley de los números: el que tiene la mayoría de votos, gana. La solución, por ende, se centró en la construcción de un procedimiento confiable para hacer el cómputo de los votos.

Este problema se resolvió, ante todo, colmando las insuficiencias institucionales y resolviendo los temas claves (credencial para votar, el órgano electoral autónomo y garantía de la justicia electoral) a fin de asegurar la certeza y veracidad del sufragio. Las nuevas reglas electorales, en efecto, se pactaron, diseñaron y blindaron a través de una serie de reformas constitucionales (1988-2007) que crearon un nuevo andamiaje institucional para la República: uno de los sistemas electorales más especializados tanto para organizar elecciones como para resolver sus conflictos. La finalidad era obvia: desterrar la vieja práctica porfiriana que hizo suya el PRI al predicar la fórmula del fraude electoral: «El que cuenta los votos, gana la elección».

En este contexto presidencial, ¿cómo se explica el juicio político? A efectos constitucionales, y bajo la idea de la renovación moral, el presidente Miguel de la Madrid plantea una reforma constitucional (1982) que, por primera vez, distingue los diferentes tipos de responsabilidades de los funcionarios públicos: política, penal, administrativa y civil; la responsabilidad patrimonial no se introdujo hasta la reforma de 2002. La responsabilidad presidencial se rige por un principio de casos limitados: durante su encargo, solo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común sobre los que corresponde decidir a la Cámara de Senadores. El juicio político solo procede contra secretarios o directores generales de la Administración Pública descentralizada o paraestatal²⁹. En esta época, el juicio político fue, en realidad, un instrumento más del poder presidencial para perseguir a los adversarios políticos que desafiaban el sistema.

1.3. LA «REPÚBLICA DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL» (2000-2018)

La tercer etapa de responsabilidad presidencial está marcada por el régimen de la alternancia política garantizada por las instituciones de la democracia (2000-2018). La elección presidencial de 2000 generó la primera alternancia partidista. Los cambios electorales provocaron cambios presidenciales. Debido a que han accedido al poder en un marco de elecciones libres, competidas y polémicas, los presidentes de los últimos tres sexenios han ejercido el poder de una manera diferente, con mayores límites y controles. Pero al final, sus actos arbitrarios han quedado también en total impunidad.

Este contexto se explica porque el régimen presidencial se encontró con un Congreso dividido y con una integración política compuesta por una pluralidad de partidos políticos en los Gobiernos federal, estatales y municipales (Crespo, 2005). Los mandatos de los presidentes Fox y Calderón fueron, por ejemplo, los primeros en los que los presidentes dejaron de tener un poder político hegemónico: dejaron de hacer los informes presidenciales, carecían de mayorías parlamentarias y gobernadores afines a su proyecto político, por lo que sus poderes metaconstitucionales dejaron de funcionar.

En efecto, el presidente de la alternancia política dejó de tener el poder de designar a su sucesor, pero el poder presidencial se transformó nuevamente en esa mala práctica de la historia mexicana consistente en tratar de influir en la elección. En la primera sucesión de la alternancia partidista, ciertamente, el uso del poder generó la primera responsabilidad de la figura presidencial. El caso *López Obrador* [2005] supuso la persecución penal del opo-

sitor para descalificarlo de la contienda presidencial por un delito fabricado o inexistente (Cárdenas Gracia, 2006). El 7 de abril de 2005, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decidió por mayoría declarar procedente el inicio del proceso penal contra el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador³⁰. En esa declaratoria, previa a cualquier juicio penal, se restringió de plano el derecho político de ser electo en su vertiente de seguir manteniendo las prerrogativas inherentes del cargo popular³¹, y dio lugar, en consecuencia, a la posibilidad de que al inculpado se le pudieran suspender la totalidad de sus derechos ciudadanos por el dictado de un auto de formal prisión. No me interesa discutir el fondo del caso *López Obrador*, es decir, si era delito o no el supuesto incumplimiento como autoridad responsable de una suspensión de amparo en el caso *El Encino*. Lo que sí, en cambio, me parece relevante destacar es que este asunto explica la primera responsabilidad presidencial juzgada.

La elección presidencial de 2006 ha sido la más polémica de los últimos años. En ella, el expresidente Fox, a partir de un acuerdo de neutralidad que el órgano electoral le comunicó y de una suspensión de propaganda gubernamental que la Suprema Corte decretó, debía abstenerse de expresar una serie de declaraciones contra el candidato opositor López Obrador, así como de hacer uso de ciertos recursos públicos para no entrometerse en la campaña. No lo hizo. Es más, su participación fue muy activa, a grado tal que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) señaló que su actuación puso en riesgo «la validez de los comicios»³². ¿Se le aplicó una sanción? No. Más allá de la validez de la elección, la violación cometida por el presidente, ni siquiera se sanciona. Fue impune su indebida actuación en la intromisión de los comicios presidenciales.

En el período presidencial de Calderón, por otra parte, la responsabilidad presidencial se juzga bajo la doctrina «pro inmunidad»: el presidente difícilmente es responsable de sus actos de intromisión en procesos electorales. En primer lugar, el caso *Calderón* [2009, 2010 y 2012] es relevante para entender la doctrina electoral de la inmunidad presidencial. Veamos:

En el contexto de la elección federal legislativa (2009), se presentó una denuncia contra el presidente de la República por la presunta contratación y/o adquisición de tiempos en radio y tv, derivada de la difusión de un promocional de la revista *Vértigo*³³, transmitido en televisión abierta, en pleno proceso electoral (29 y 30 de junio y 1 de julio) y que, además, hacía alusión a la imagen y logros del presidente en materia de seguridad y combate al crimen organizado, cuyo contenido era similar al que el partido oficial, Acción Nacional, transmitía como propaganda electoral dentro de sus tiempos de radio y tv durante la etapa de campaña. La autoridad electoral determinó que en los promocionales no se identificaba al partido del Gobierno ni su logo, y que tampoco se resaltaban la plataforma electoral de dicho partido político de cara al proceso electoral en curso, sino que la difusión de los promocionales obedeció a una genuina actividad periodística amparada en las libertades de expresión, información y trabajo. El TEPJF, por su parte, determinó confirmar la resolución en razón de que la inclusión de la imagen del titular del Ejecutivo guardaba una relación estrecha entre la información contenida en la revista y el contenido del promocional

denunciado, por lo que no se advertía que su contenido tuviera por objeto la promoción de la imagen del presidente de manera aislada, independiente del reportaje correspondiente y sin ninguna relación, en tema y contenido³⁴.

Posteriormente, en pleno proceso electoral (2010), el presidente de la República, Felipe Calderón, dirigió un mensaje a la nación mediante el sistema denominado «cadena nacional» relacionado con el tema de la seguridad pública y el crimen organizado³⁵. Dos semanas después, el presidente Calderón pronunció otro discurso en ocasión de un evento denominado «Facilidades administrativas en materia de simplificación tributaria», donde trató temas relacionados con la publicación del Decreto en el que se «Otorgan facilidades administrativas en materia de simplificación tributaria». Finalmente, el 1 de julio, previa convocatoria, el titular del poder ejecutivo federal ofreció una conferencia de prensa donde abordó asuntos en materia laboral y generación de empleos. Todos estos mensajes fueron difundidos por diversos medios de comunicación con la inclusión de aquellas entidades federativas que se encontraban en pleno proceso electoral local (14 entidades federativas). El Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó una denuncia de hechos contra Felipe Calderón Hinojosa en su calidad de titular del poder ejecutivo federal ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), cuya competencia para conocer y resolver las quejas que pudieran plantearse contra el presidente de la República en la comisión de conductas contrarias a la prohibición de difundir propaganda gubernamental en los medios de comunicación social durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial. El TEPJF, por su parte, absolvió al presidente por falta de sanción prevista en la ley. Por un lado, estableció que la inmunidad presidencial significa que el titular del ejecutivo federal no pueda ser reconvenido por ciertos hechos («solo por traición a la patria y delitos graves del orden común») en ejercicio de sus funciones y durante el mandato. El objetivo es evitar obstrucciones a su actuación regular durante el mismo³⁶. Esta inmunidad presidencial, empero, no exime al presidente de responsabilidad, pero la misma está determinada «como una responsabilidad electoral de base constitucional y configuración legal»³⁷. Ahora bien, en el caso ni la Constitución ni la ley electoral preveían un catálogo de sanciones a imponer al presidente de la República por difundir propaganda gubernamental en tiempo prohibido, por lo que, en interpretación estricta, como si fuese un delito, no debía aplicarse analogía ni mayoría de razón para imponerle una sanción. Es decir, el presidente es tratado como una persona con derechos fundamentales que, aunque viola la Constitución en forma directa, es impune porque no hay una sanción expresa en la ley.

Finalmente, en el contexto de la elección presidencial (2012) se presentó nuevamente una denuncia contra el presidente de la República por haberse promocionado de manera personalizada a través de la distribución de 72.400 cartas en las que felicitaba personalmente a los ganadores de créditos hipotecarios³⁸. En primera instancia, el entonces Instituto Federal Electoral concluyó que el procedimiento especial sancionador era fundado, dado que el contenido de la carta constituía propaganda gubernamental, al señalar cifras y acciones desplegadas durante su Gobierno en materia de vivienda que implicaron la promoción

de obras públicas realizadas durante su mandato. Por tanto, al haber sido distribuidas las cartas con dinero público durante el transcurso del proceso electoral, se infringió el principio imparcialidad en la utilización de los recursos públicos por parte de los entes gubernamentales denunciados. Sin embargo, el TEPJF, revocó la resolución prevista porque concluyó que el contenido de la carta enviada a los derechohabientes no tenía el propósito de promocionar la imagen del presidente, sino que su objetivo real era únicamente informar de la fecha límite que tenían los ganadores de los créditos para ejercer formalmente los mismos, con independencia de que la carta tuviera el nombre y la firma del servidor público denunciado³⁹.

Pues bien, la doctrina judicial de la responsabilidad presidencial en materia electoral parte de la base de que el titular del ejecutivo, por la naturaleza de su cargo y como primer garante del orden constitucional, tiene el *deber de cuidar* que sus comunicaciones (orales u escritas) o incluso el desarrollo de sus funciones no contengan elementos que puedan influir en las preferencias electorales o en la opinión pública, a favor o en contra de determinada opción política, durante el normal transcurso de los procesos electorales, razón por la que debe ser *particularmente escrupuloso* con la información gubernamental que transmite a los medios de comunicación social para su posterior difusión. Dicho deber de cuidado prevé una *directriz de mesura o autocontención*, entendida como un *principio rector del servicio público* según el cual en el contexto de los procesos electorales constituye un elemento esencial para la conservación y protección de los principios de equidad e imparcialidad, pues impide la realización de actos que, en simple apariencia, encuentran apoyo en una norma, pero en realidad generan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico (*ilícitos atípicos*). En este sentido, dado que el presidente de la República es un recurso humano cúspide de la pirámide gubernamental, debe ser considerado como un recurso público cuyo ejercicio debe ajustarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia⁴⁰. No obstante, en todos los casos señalados prevaleció la falta de responsabilidad de la figura presidencial, sobre todo por una tendencia interpretativa muy estricta que exige estándares muy altos para configurar la responsabilidad presidencial.

En suma, las elecciones presidenciales de la alternancia política (2000, 2006, 2012 y 2018) han garantizado la renovación de la banda presidencial en diferentes partidos políticos. Hoy nadie puede afirmar que la democracia electoral no garantiza la alternancia de todos los tres partidos más fuertes (de derecha, de centro y de izquierda). Pero este cambio electoral todavía no ha generado una transformación constitucional en la responsabilidad presidencial, a pesar de que existe una doctrina de jurisprudencia electoral que ha avanzado en discutir la configuración de los ataques a la democracia por parte del presidente en el contexto electoral. Ahora bien, el actual presidente ha sumido un nuevo discurso político. Esa es la ventaja: colocar en el debate el tema a partir de la propia propuesta presidencial: juzgar al presidente sin fuero y durante su encargo por cualquier delito (actos de corrupción, delitos electorales, entre otros) y celebrar, además, una consulta de revocación popular, a la mitad de su período, sobre el mandato presidencial. Ese es el debate actual.

2. EL DEBATE ACTUAL DE LA RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL

En el contexto de la elección presidencial de 2018, el debate sobre la responsabilidad presidencial formó parte esencial de la campaña del presidente López Obrador. En ella se plantearon diferentes propuestas que, al menos en el discurso, plantean un cambio radical del poder presidencial: «No habrá impunidad, fueros ni privilegios» y «habrá una consulta para preguntarle a los mexicanos si continúa en la presidencia o no»⁴¹.

Estas dos ideas configuran el debate actual sobre la responsabilidad de la figura presidencial.

2.1. LA REVOCACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL

En la etapa de la transición política (2000-2018) y en el marco de un mayor pluralismo político, algunas entidades federativas comenzaron a desarrollar su constitucionalismo local a fin de incorporar una serie de instituciones diferentes a las federales para definir su régimen interior. La idea de establecer la «revocación del mandato» como una consulta popular para decidir si un representante electo (gobernador, alcaldes o diputados locales) puede ser destituido de su cargo por el voto de la mayoría del pueblo, planteó una serie de cuestiones constitucionales. Por un lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó jurisprudencia firme en el sentido de que la revocación del mandato es inconstitucional por prever un tipo de responsabilidad que no está contemplado por la Constitución⁴²; por otro, recientemente la Corte no siguió este precedente en el caso *Distrito Federal* [2017]⁴³ porque, con base en la concepción de la democracia directa como complementaria de la representativa, no declaró la invalidez de la norma por falta de votación calificada.

Pues bien, el debate de la revocación del mandato tiene ahora su lugar en sede legislativa por la iniciativa de reforma constitucional presentada por Morena, partido político del presidente. En efecto, la iniciativa⁴⁴ aprobada en la Cámara de Diputados incluye los siguientes puntos:

i) Establece el derecho de votar en las consultas sobre revocación del mandato para destituir a los representantes de elección popular en la jornada de las elecciones intermedias o cuando lo soliciten los ciudadanos y haya transcurrido, al menos, la mitad de la gestión.

ii) La revocación del mandato presidencial será convocada por el Congreso de la Unión a petición de: *a)* el presidente de la República; *b)* el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; y *c)* la ciudadanía en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

iii) Este proceso se solicitará durante el primer periodo ordinario del segundo año de la Legislatura. La votación se realizará el mismo día de la jornada electoral federal (elección intermedia).

iv) La revocación de mandato será vinculante siempre que concurra a votar al menos el cuarenta por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

v) Los sujetos a quienes sería aplicable la revocación de mandato mediante consulta ciudadana son: el presidente de la República, los diputados federales, senadores, gobernadores de las entidades federativas, diputados locales, los integrantes de los ayuntamientos, el jefe de Gobierno de la Ciudad de México y los integrantes de las alcaldías.

vi) El Instituto Nacional Electoral será el encargado de verificar las solicitudes de revocación de mandato y organizará y calificará las consultas de revocación de mandato.

vii) Para el caso local, las constituciones estatales podrán establecer que se realice el proceso de revocación del mandato del gobernador.

En el debate parlamentario celebrado en la Cámara de Diputados destaca, por un lado, la defensa de la revocación del mandato como una garantía de rendición de cuentas ante el pueblo: el poder presidencial debe someterse a la voluntad popular. Por el contrario, la oposición argumenta que la propuesta es una simulación porque la revocación del mandato debe ser un derecho de la ciudadanía y no una prerrogativa del presidente, es decir, la revocación es una figura para controlar el poder y no un instrumento para reafirmar la popularidad presidencial en una elección intermedia⁴⁵.

Una aclaración final. Es una reforma constitucional que aún no ha sido aprobada por el constituyente reformador. En el Senado de la República, la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó, con el voto de los partidos de oposición (PRI, PAN, MC, PRD), negar la aprobación en sus términos de la minuta enviada por la Cámara de Diputados⁴⁶. En el ámbito del sector empresarial, la Coparmex también expresó su rechazo diciendo que se trata de una «jugada tramposa» con el objetivo de incluir al presidente en la boleta de la elección intermedia, mientras permanece en funciones, y también denunció que ello podría abrir la puerta para conseguir una nueva confirmación del mandato al término del sexenio. Por su parte, el presidente López Obrador reafirmó que, aun cuando no se apruebe la reforma, él va a someterse a una consulta popular para decidir si continúa o no⁴⁷. Incluso, suscribió un compromiso de no reelección frente a los cuestionamientos de la oposición, pero insistió en su compromiso de consultar a la ciudadanía su revocación del mandato⁴⁸. El 12 de junio de 2019, la Comisión Permanente del Congreso aprobó un segundo período extraordinario de sesiones en el Senado para la discusión de varios temas, entre los que destacan la reforma sobre la revocación de mandato. El debate se ha abierto incluso a una serie de foros con expertos e instituciones para discutir el tema como parte de la reforma electoral⁴⁹.

2.2. LA INMUNIDAD PRESIDENCIAL

En México, la inmunidad de los altos funcionarios es una figura controvertida por dos razones. Por un lado, se abusa, por un lado, frecuentemente del fuero para proteger la corrupción política y, por otro, la norma que lo regula es vaga e imprecisa, lo cual sin duda abona a la interpretación favorable de lo que se pretende evitar: la impunidad de los altos funcionarios (Artega Nava, 1999: 1271 ss.).

Políticos sin escrúpulos y privilegios leídos en forma extensiva son, pues, el binomio de la desnaturalización de una garantía institucional del cargo público representativo que, en principio, es aceptable en la medida en que trate de equilibrar dos finalidades a tutelar: el ejercicio libre de la representación sin favorecer la corrupción política. El privilegio del cargo oficial es una cuestión controvertida en las democracias actuales (Martínez Sospedra, 2004): plantea un problema de igualdad (Martín de Llano, 2006) que hay que resolver mediante una interpretación estricta y justificada de la diferencia de trato a favor de los altos funcionarios que, excepcionalmente, enfrentan acusaciones artificiosas que pretenden impedir el ejercicio libre de la representación política (Treves, 1973: 116). La finalidad del fuero constitucional, por tanto, radica en evitar presiones indebidas sobre los miembros del Parlamento durante el ejercicio de su mandato popular (Loewenstein, 1979: 256 ss.). No por ello es una figura que presenta problemas fundamentales que pueden deteriorar el gobierno representativo, no obstante la larga tradición constitucional que desde Inglaterra y en las constituciones americanas existe para proteger al representante del castigo penal durante su mandato popular (Chafetz, 2007: 207ss.), tradición que se ha trasladado a la mayoría de las democracias constitucionales bajo diferentes matices y particularidades a partir de dos modelos generalmente aceptados que regulan la autorización o no de la Asamblea Legislativa para perseguir a los parlamentarios por ciertos delitos (Wigley, 2003: 25).

En primer lugar, el problema del abuso del fuero por parte de la clase política causa el descrédito de la representación en México. El caso *Romero* [2006], por ejemplo, es simbólico porque pone en evidencia la finalidad de lograr la impunidad mediante un mal uso del fuero: tener inmunidad para evitar las acusaciones de delitos que no tienen relación alguna con el ejercicio libre del cargo porque se cometieron antes de una elección, por lo que el privilegio parlamentario puede llegar a ser un premio a la impunidad: cometer el delito para llegar al poder y luego, por supuesto, ser recompensado por su clase política para buscar la protección de conductas reprochables que no merecen la tutela de la inmunidad política: el que financia campañas ilegales con dinero público, en efecto, no merece las prerrogativas parlamentarias que emanan del mandato de las urnas porque traiciona la voluntad popular. En el caso citado, no se trataba, pues, de la injusticia de dejar fuera a un candidato de la oposición por la persecución penal del opositor para descalificarlo de la contienda electoral por un delito fabricado o inexistente; el problema era que el sistema electoral permitiera la postulación de candidatos que pretenden eludir la acción de la justicia con el fuero parlamentario. Carlos Alberto Romero Deschamps, líder sindical que había sido acusado por el desvío de recursos públicos a la campaña presidencial del PRI en el caso *Pemexgate* [2002] y que, además, dio motivo a una de las multas más fuertes que se han impuesto a un partido en México (1.000 millones de pesos), fue amparado por la inexistencia del riesgo para el interés público por estar sujeto a un auto de formal procesamiento. Dicha persona obtuvo una suspensión de amparo en contra de la baja del padrón electoral causada por la formal prisión dictada en su contra. Ello fue debido a que, aun cuando había sido suspendida su credencial para votar por la causa penal, fue a sacar una nueva con su nombre completo para evitar la restricción de su derecho a ser votado y, mediante esta maniobra en fraude de ley, consiguió registrarse de nuevo como elector y participar como candidato a senador por la vía plurinominal por la Coalición Alianza por

México en las elecciones federales de 2006. La lectura política era obvia: el líder sindical necesitaba el fuero legislativo para evitar el proceso penal en su contra por el *Pemexgate*, objetivo que lograría mediante la postulación del cargo popular por la vía de la lista plurinominal que su partido presentaría en las elecciones (Cárdenas Gracia, 2005). Esto es: la norma de la presunción de inocencia permitiría que a alguien no se le pudiera seguir un juicio penal mientras conservara su fuero parlamentario.

En segundo lugar, el fuero legislativo es una figura complicada porque, como requisito de procedibilidad para una orden de aprehensión, es una norma difícil de aplicar debido a su deficiente regulación e imprecisión. Desde 1984 a la fecha, se han presentado un sinnúmero de iniciativas legislativas para tratar de regular con mayor precisión la inmunidad parlamentaria: un tema recurrente, por ejemplo, radica en la acotación del fuero a delitos graves⁵⁰. En la reforma política [2010], el PRI, el PAN y el PRD vuelven a retomar el tema para reformar la figura del fuero: uno para pretender un control judicial en lugar de la autorización política; los otros, para eliminar de plano el fuero en materia penal. En todas estas propuestas el discurso político coincide en mayor o menor medida en la necesidad de modificar los privilegios parlamentarios (fuero e inviolabilidad de libertad de expresión) para evitar que la inmunidad se convierta en impunidad. Lo más problemático, empero, radica en las diferentes lecturas, extensivas o restrictivas, de que la norma puede ser objeto a la hora de resolver una controversia concreta.

En el debate actual, y como parte del discurso de campaña del presidente López Obrador, se planteó la propuesta de aprobar una reforma constitucional para que el poder presidencial pueda ser juzgado por delitos electorales o de corrupción. En tal sentido, el partido Morena presentó su iniciativa, que plantea lo siguiente:

i) El presidente de la República, durante su encargo, podrá ser acusado por cualquier delito como cualquier ciudadano y deberá enfrentar el juicio penal sin fuero y en libertad.

ii) La inmunidad presidencial significa, por ende, que el presidente podrá ser vinculado a un proceso penal, sin ser privado de su libertad y sin necesidad de una declaratoria de procedencia por parte de la Cámara de Diputados.

iii) El presidente podrá acudir a la Suprema Corte de Justicia para impugnar el auto de vinculación del proceso.

iv) En caso de que recaiga sentencia condenatoria contra el presidente, el juez deberá comunicarlo a la Cámara de Diputados para que la mayoría absoluta apruebe la retirada de la inmunidad y el cese de la función. La Cámara de Senadores, por su parte, deberá aprobar el desafuero con el voto de los dos tercios de los presentes.

v) La responsabilidad civil, administrativa o patrimonial se aplicarán sin necesidad de retirar la inmunidad.

Esta iniciativa, sin embargo, no se aprobó⁵¹. Pero eso no quiere decir que en un próximo debate parlamentario vuelva a discutirse. Es un tema pendiente en la agenda de este período sexenal.

3. REFLEXIONES FINALES

El sistema político mexicano posterior a la Revolución y durante la gran parte del siglo XX, fue excepcional en América Latina por cuatro razones: *i*) la ausencia de gobiernos encabezados por militares; *ii*) la ausencia de rupturas del orden constitucional; *iii*) la hegemonía de un solo partido político que se reeligió en el poder (1929-2000); y, *iv*) la alternancia política sin violencia ni golpes de Estado. El fraude electoral, sin embargo, fue el mecanismo principal para renovar el poder. En contraste, pues, con las dictaduras militares latinoamericanas, la narrativa de la «democracia perfecta» dio estabilidad política y desarrollo social, económico y cultural a nuestro país mediante la centralidad de la figura presidencial. En ella recayó la funcionalidad del sistema político, pero también generó su principal desgaste: dado su poder central, el presidente ha sido impune por los actos que ha cometido contra del interés de la nación. La doctrina «pro inmunidad presidencial» es parte de una forma de privilegiar los poderes del presidente para evitar cualquier tipo de responsabilidad.

Durante la transición democrática, por tanto, el presidencialismo mexicano ha venido debilitándose por sus excesos y privilegios. El contexto de la alternancia política comenzó a generar una mayor pluralidad política en el congreso, una mayor competencia en las elecciones y el desmantelamiento de la concentración del poder presidencial. No obstante, la responsabilidad presidencial fue y ha sido todavía nula. A diferencia de la tendencia de las últimas décadas en América Latina, en México nunca se ha sentenciado a un presidente a través de la figura del juicio político o penal. Ni durante su encargo ni después se ha generado una polémica de responsabilidad presidencial.

En los últimos años, por el contrario, se ha desarrollado un debate intenso en los países de América Latina sobre la responsabilidad en el sistema presidencial. En el período que va de 1992 a 2018, se han dado al menos diez casos de juicio político que han llevado a la destitución —o, en algunos casos, a la renuncia anticipada— del presidente⁵². Por lo menos, la legitimidad de los casos de Lugo y Rousseff ha sido fuertemente cuestionada. Ambos procesos han sido calificados como «golpes de Estado»⁵³, y se ha acusado a los miembros de la judicatura de entrar en contubernio con determinados poderes económicos, supuestamente enemistados con los gobiernos sometidos a juicio, especialmente con los medios de comunicación.

Este problema plantea el problema del «golpe de Estado por la vía judicial»: ¿los jueces son los que destituyen indebidamente a los presidentes? Este tipo de reciente enjuiciamiento a los presidentes populares se califica como un nuevo factor de inestabilidad política en la región latinoamericana (Pérez-Liñán, 2009), por lo que el juicio político puede convertirse en una alternativa más eficiente para los diversos grupos de oposición que, bajo circunstancias diferentes, habrían optado por la vía militar para intentar derrocar a un gobierno adverso a sus intereses. En este sentido, el cese de golpes militares como forma de destitución del presidente puede considerarse como una ruptura importante con el pasado, independientemente de la plausibilidad de la tesis de que el mecanismo judicial viene impulsado por intereses del mismo tipo. Sin embargo, el problema radica en la legitimidad de los juicios políticos para que no se abuse de ellos en forme ilegítima.

En México, las recientes elecciones presidenciales de 2018 generaron una nueva legitimidad: un presidente respaldado por un amplio apoyo popular que cuenta con un gran poder presidencial para gobernar. En este contexto, el actual presidente plantea una nueva forma de configurar la responsabilidad presidencial bajo el derecho inalienable del pueblo de alterar o modificar su forma de gobierno. Pero ¿qué tan pertinentes son estas propuestas?

Desde la concepción popular del poder presidencial, parecen cuestionables dos referencias. Por un lado, proponer la revocación del mandato presidencial como una ratificación del mismo en la que el presidente puede consultar al pueblo su permanencia (o no) en el contexto de las elecciones federales intermedias constituye una nueva forma de entrometerse en la democracia electoral para sacar una ventaja indebida: el presidente estará haciendo campaña para él y su Congreso. La revocación del mandato es un derecho de la ciudadanía (o de la oposición) para deliberar la responsabilidad política en forma popular y directa, pero no es una prerrogativa del poder presidencial de la que pueda hacer uso para mantener o fortalecer su popularidad a costa del gobierno representativo. Por otra parte, plantear el enjuiciamiento del presidente por cualquier delito, en libertad y sin necesidad de una declaratoria del procedencia por parte del Congreso no solo puede plantear un problema de inestabilidad en caso de que se abuse de la denuncia presidencial, sino que además puede convertirse en una verdadera simulación, ya que, aun cuando a un presidente se le lleve a juicio y se le condene, existirá el control político del Congreso de retirar la inmunidad y el cese del cargo presidencial, por lo que esa combinación del control legal sometido al político puede dar lugar a una mayor impunidad: ningún partido de un presidente va permitir el cese de su líder presidencial, aun cuando un juez lo condene de manera legítima.

En suma, actualmente el régimen presidencial reclama una mayor concentración del poder: el período neoliberal, afirma el presidente López Obrador, desmanteló las facultades presidenciales para privilegiar el sistema político y económico de unos cuantos, por lo que la construcción de los órganos autónomos que limitan al poder del presidente deben reformarse para devolver al presidente su rectoría en la política nacional. Si, a la par, la nueva responsabilidad presidencial se va basar en una concepción popular antes que en un control político y jurídico razonable y legítimo de su inmunidad, es claro que podemos iniciar una nueva etapa del presidencialismo mexicano que puede fortalecer el poder de una sola persona que manipula o abusa de la consulta popular para la toma de decisiones. Eso lo hará más impune. El presidente popular, en efecto, alegrará que sus decisiones presidenciales, por más arbitrarias o ilegales que sean, están amparadas por el respaldo del pueblo y que, por ende, no es responsable de ninguna de ellas. Este es el contexto de un presidencialismo popular sin límites institucionales ni rendición de cuentas.

NOTAS

1. *Vid.* artículo 40 de la Constitución mexicana.
2. Como ninguna otra constitución contemporánea, la de los Estados Unidos Mexicanos ha sufrido en cien años de vigencia más de setecientas reformas a iniciativa, sobre todo, del presidente de la República. En su gran mayoría, los cambios han sido para concentrar más poderes a la Unión. El poder presidencial

para modificar la Constitución mexicana, por tanto, ha sido casi absoluto durante todo el sistema presidencial desde 1917. El poder constituyente ha sido sometido a la rectoría de una sola persona, la del ejecutivo de la Unión.

3. En forma reciente, la reforma constitucional en materia educativa (2012-2013) se dejó sin efectos por el presidente de la República mediante un acto administrativo: el memorándum presidencial que en la esfera administrativa proveyó la inejecución de la norma. De ese tamaño es el poder presidencial sin responsabilidad. Disponible en: <<https://lopezobrador.org.mx/2019/04/16/115887>>. [Consulta: 17/06/2019.]. Obviamente, la decisión fue un acto político para presionar al Congreso de la Unión para aprobar su iniciativa de reforma que modificaba el texto constitucional que ordenó su inaplicación, por estimarlo injusto a los intereses políticos que en campaña se comprometió a defender en materia educativa. De cualquier forma, es un abuso presidencial.

4. *Vid.* artículo 80 de la Constitución mexicana.

5. *Vid.* artículos 81 y 83 de la Constitución mexicana.

6. *Vid.* el debate entre Vargas Llosa y Octavio Paz, en *El País*, «Vargas Llosa: México es la dictadura perfecta», 1 de septiembre de 1990.

7. Durante los siglos XIX y XX, el poder presidencial en México se renovó bajo un sistema electoral muy cuestionable que implicó una característica en común: la reelección de una persona o de un mismo partido político, a través del fraude electoral. «Ganaba quien contaba los votos, no quien tenía más votos». En cualquier caso, los procesos de renovación presidencial durante el siglo XIX motivaron un movimiento revolucionario bajo el lema «sufragio efectivo, no reelección» que, al final, generó un nuevo orden constitucional (1910-1917). Después, el modelo de un solo partido hegemónico (el Partido Revolucionario Institucional) reelecto de manera sexenal bajo la supremacía política de la figura presidencial (1929-2000), generó otro cambio político: la alternancia de partidos políticos (derecha, centro e izquierda) mediante la democracia electoral (2000-2018).

8. En la etapa contemporánea de la transición (2000-2012), las elecciones presidenciales fueron muy competidas, conflictivas y pusieron en tela de juicio a las propias instituciones electorales. Al final, terminó de consolidarse el sistema de la democracia electoral (2012-2018), a pesar del alto grado de desconfianza de la ciudadanía por las malas prácticas de los diferentes partidos políticos, la falta de neutralidad gubernamental, el contexto de una cultura antidemocrática de la sociedad mexicana y una muy desgastada figura presidencial por sus excesos.

9. *Vid.* artículo 83 de la Constitución mexicana.

10. La institución presidencial es un criterio de primacía constitucional. Por citar un ejemplo actual: el salario del presidente, por disposición constitucional (véase artículo 127), es el tope de los salarios de todos los funcionarios. Una regla que, a primera impresión, parece razonable para evitar abusos salariales. Pero si el presidente impone su poder político para fijar su salario, sin criterios objetivos ni racionales, los salarios de los demás pueden ser «o muy altos o muy bajos» En cualquier sentido, es un abuso discrecional del poder presidencial basado en su propia concepción de austeridad republicana, por lo que la Suprema Corte de Justicia (2019) invalidó la parte conducente de la ley de remuneraciones federal para que el poder legislativo imponga los salarios de los funcionarios públicos bajo los principios de certeza y racionalidad y con parámetros objetivos (acción de inconstitucionalidad 105 y 108/2018). Es decir: el presidente no puede abusar de su poder para imponer su salario porque, al final, ello impacta en todas las remuneraciones adecuadas y proporcionales que les correspondan a los servidores públicos como garantía necesaria para ejercer dignamente una función estatal.

11. *Vid.* artículo 80 de la Constitución mexicana.

12. *Vid.* artículo 89 de la Constitución mexicana.

13. En la etapa de cambio político (1994-2018), hay dos referencias que venían imponiendo la idea de una presidencia limitada por el papel del poder judicial como juez constitucional, pero también por los organismos públicos autónomos que en materia económica, de derechos humanos y sectores estratégicos, venían desarrollando una política con estándares diferentes a la discrecionalidad presidencial. Este proceso de democratización del poder presidencial también se evidenció por el contexto de un Congreso dividido y plural en la era de la alternancia electoral (2000-2012), el cual debilitó la figura presidencial.

14. En estos primeros meses del mandato presidencial, López Obrador plantea un nuevo estilo: cada mañana, en una comparecencia ante los medios, fija la agenda de la República. En ella explica su política, sus acciones y emite sus juicios presidenciales sobre la agenda pública que tiene un peso de gran relevancia porque cuenta con la mayoría en el congreso. Luego, durante los fines de semana, recorre el país para hacer eventos populares en donde da a conocer sus programas sociales, realiza consultas y desarrolla su quehacer presidencial con gran apoyo popular.

15. *Vid.* artículo 40 de la Constitución mexicana.

16. *Vid.* artículo 39 de la Constitución mexicana.

17. Como regla general, la responsabilidad política en los sistemas parlamentarios se realiza mediante el procedimiento de «moción de censura», que permite juzgar en términos políticos la pérdida de la confianza del Parlamento hacia el ejecutivo que conforma el gobierno. El gobierno se designa y se revoca por el Parlamento, a partir de otorgar o retirar su confianza.

18. El mayor desarrollo legislativo de las causales que dan motivo a enjuiciar a un presidente se establecen en la primera Ley de los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación de 3 de noviembre de 1870, entre las que destacan los ataques a las instituciones democráticas, a las formas de gobierno republicano, representativo y federal, y a la libertad del sufragio. Es decir, la intromisión en las elecciones da lugar a juicio político a la figura presidencial.

19. En México, la doctrina Iglesias del siglo XIX plantea la no judicialización de las elecciones por el principio de la competencia de origen: ninguna autoridad, por vía de amparo, puede ser cuestionada en cuanto a su legitimidad porque a fin de cuentas emite actos de autoridad que afectan a los particulares aunque no reúnan los requisitos para ser designados como autoridades. La vía, en todo caso, es el juicio de responsabilidad. Esta tesis se mantuvo vigente hasta hace tres décadas, cuando se constituyó un juez electoral que conoce del control constitucional de todas las elecciones.

20. *Vid.* artículo 40 de la Constitución Federal de 1824.

21. Para revisar la evolución histórica del juicio político en el constitucionalismo del siglo XIX y XX, *vid.* González Oropeza (2000); y De la Garza Santos (2008).

22. En México, la Presidencia «[...] es una especie de sistema político solar donde los diversos protagonistas colectivos (poder legislativo y judicial, burócratas, gobernadores, ejército, caciques, grupos corporativizados de obreros y campesinos, prensa, empresarios, iglesia, universidad, intelectuales, partidos de oposición, etcétera) giran alrededor del sol presidencial-priista con diversos grados de subordinación» (Krauze, 1997).

23. Toda acción engañosa de los actores políticos para contradecir la autenticidad o la libertad del sufragio. El tipo de fraude electoral más característico en el México antidemocrático residió en la vulneración de la autenticidad del sufragio: votantes falsos, robo y llenado de urnas, falsificación de actas, cómputos adulterados, boletas quemadas, etc. No se sabía con certeza el resultado electoral; la única certeza era que ganaba el candidato oficial.

24. En términos históricos, el neoporfirismo implica una profunda intención de analizar, sin prejuicios añejos, el papel de Porfirio Díaz en la construcción de la República. Esta lectura se realiza por una nueva generación de historiadores que pretenden hacer hincapié en la continuidad (en lugar de la ruptura) entre el Porfiriato y la Revolución, así como el reconocimiento consecuente de la deuda que el sistema político posrevolucionario tiene para con su predecesor, según la tesis de Garner. Este revisionismo histórico, a mi juicio, no solo debe explicar una determinará cara del Porfiriato (héroe o villano), sino sobre todo reconstruir las piezas que permiten identificar tanto las prácticas, buenas o malas, que continuaron en el siglo XX. El fraude electoral, sin duda, es una de esos males que el Porfiriato consolidó a partir de la polémica Vallarta *vs.* Iglesias, y que se reprodujo en sus mismos términos en el régimen priista hasta que se pacto el nuevo sistema electoral en los noventa.

25. En adelante, el PRI.

26. Se decía que los mexicanos evitaban la dictadura personal al retirar a sus dictadores cada seis años (Brandenburg, 1967: 141), pero en realidad lo que se evitaba era el Gobierno vitalicio de un solo hombre (Sartori 2000: 282).

27. Es obvio que la causa política que explica en parte el surgimiento de la Revolución mexicana no se reduce a una cuestión electoral que impedía la apertura y circulación de las élite; también la cuestión socioeconómica es clave para entender este hecho desde una perspectiva histórica: las demandas laborales y agrarias, la desigualdad social, etc.

28. La «caída del sistema» es una frase que sintetiza el fraude electoral: la trampa del Gobierno consistente en ocultar los resultados electorales a fin de favorecer al candidato oficial mediante la interrupción del conteo rápido. En la elección presidencial (1988), el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, presidente de la entonces Comisión Federal Electoral, salió a decir durante la velada de la jornada electoral que el conteo de los votos no podía seguir dando resultados porque «el sistema se había caído», justamente cuando el conteo parecía favorecer al candidato de la oposición. Esa elección fue la última en la que el Gobierno se encargó de organizar el proceso electoral, ya que la crisis de ilegitimidad fue lo suficientemente grave como para detonar los cambios mediante la creación del Instituto Federal Electoral, concebido como órgano autónomo.

29. *Vid.* artículos 108, 109, 110, 111, 112 y 114 de la Constitución mexicana.

30. *Vid.* Cámara de Diputados LIX Legislatura, *Diario de los Debates*, año II, sesión 21, 7 de abril de 2005.

31. En los casos *Limas* [2001], *Román* [2001] y *Ortega* [2002], el TEPJF ha determinado que el derecho a ser electo no solo implica únicamente proteger los votos emitidos a favor de un candidato en una elección, sino también el derecho *a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó*. No obstante, se han fijado algunos límites a la revisión de actos parlamentarios que afecten el derecho a ser votado. En el caso *Convergencia vs. Senado* [2006], la mayoría del TEPJF dijo que el derecho a ser electo no comprende otros aspectos que no sean connaturales al cargo para el cual fue proclamado ni se refiere a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por el servidor público. Por tanto, se excluyen de la tutela del derecho político-electoral de ser votado los actos políticos correspondientes al Derecho parlamentario, como los concernientes a la actuación y organización interna de los órganos legislativos, bien sea por la actividad individual de sus miembros, bien por la que desarrollan en conjunto a través de fracciones parlamentarias o en la integración y funcionamiento de las comisiones porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho político-electoral a ser votado. Resulta, sin embargo, relevante el voto particular del magistrado González Oropeza para sostener la tesis sobre el alcance del derecho político a ser votado en relación con el cargo público representativo y respecto de las posibles violaciones que se pueden generar con motivo de su ejercicio. Luego entonces, ¿se podría cuestionar el desafuero ilegal de un representante popular por

la violación de un derecho político? Me parece que sí. El TEPJF llegó a conocer de demandas de terceros que alegaban violación a su derecho del voto por afectar el derecho de la representación política de López Obrador, pero por falta de legitimación se declararon improcedentes. Más adelante analizaré este tema a la luz del caso *Tzintzuntzan* [2009].

32. En el dictamen de validez de la elección presidencial, el TEPJF declaró: «Lo mismo sucedió en relación con la intervención del presidente de la República, pues si bien se tiene por probado el hecho de haber realizado diversas declaraciones durante el proceso electoral, recogidas en diversos medios de comunicación, principalmente en prensa escrita, unas de ellas eran de defensa de su propia gestión, lo cual se estimó lícito, y aquellas por las cuales hacía referencias o establecía sesgos entre los contendientes del proceso, entre las cuales se encuentran cuatro *spots* de televisión, no fueron de la suficiente magnitud, debido a su carácter indirecto y velado, sin referencia concreta a algún candidato en particular, además de los diversos actos que limitaron dicha conducta, como los acuerdos del Instituto Federal Electoral denominado coloquialmente “tregua navideña” y el acuerdo de neutralidad; así como la suspensión ordenada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversia constitucional, por el cual se obligó a establecer una cintilla en los promocionales del Ejecutivo Federal, con la aclaración de que eran ajenos a la propaganda electoral, en el entendido de que la difusión de los *spots* y mensajes que se encuentran acreditados no se realizó dentro de los plazos establecidos en el llamado acuerdo de neutralidad, esto es, dentro de los cuarenta días previos a la jornada electoral [...]».

33. El contenido era el siguiente: «El Presidente Felipe Calderón le cumple a México. Esta semana en *Vértigo*, en la lucha contra el crimen organizado no hay marcha atrás, ese es el compromiso del presidente con los mexicanos y su convocatoria a trabajar unidos para restablecer la seguridad y la paz en el país. Compra *Vértigo* hoy mismo».

34. *Vid.* SUP-RAP-215/2009.

35. El mensaje era el siguiente: «Soy consciente de la exigencia ciudadana de ponerle un alto al crimen en todo el país. Y por eso, desde el primer día de mi Gobierno, hemos combatido con fuerza y con determinación al crimen organizado». «Estamos mejorando nuestras leyes para contar con instrumentos más eficaces contra el crimen». «Estamos debilitando de manera contundente al crimen organizado. Le hemos propinado golpes importantes a todos los cárteles, sin excepción».

36. *Vid.* artículo 108, segundo párrafo, de la Constitución mexicana.

37. *Vid.* SUP-RAP-119/2010 y acumulados.

38. El contenido era el siguiente: «Durante este Gobierno hemos impulsado como nunca el crédito y desarrollo de la vivienda. En estos pocos más de 5 años, 4.7 millones de familias mexicanas se han beneficiado con casi 6 millones de créditos o subsidios para adquirir o mejorar su casa. Éste es, sin lugar a dudas, el sexenio de la vivienda. Te invito a que hagamos de 2012 el mejor año para México. Colaborando juntos, sociedad y Gobierno, lo vamos a lograr. Tienes mi compromiso de que en el Gobierno Federal seguiremos trabajando sin descanso para que germine la semilla del México seguro, justo y próspero que hemos sembrado con el esfuerzo de todos. Atentamente, (rúbrica ilegible) Felipe Calderón Hinojosa».

39. *Vid.* SUP-RAP-345/2012.

40. *Vid.* SUP-REP-1/2017.

41. Disponible en: <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/estos-son-los-100-compromisos-que-amlo-dijo-en-el-zocalo>>. [Consulta: 20/05/2019.]

42. En las acciones de inconstitucionalidad 63/2009 y 8/2010 se discute la responsabilidad oficial para invalidar la revocación del mandato: si el efecto es separar del cargo al funcionario, la Constitución mexi-

cana ya prevé causales y procedimientos para imponer esas sanciones, sin necesidad de la consulta popular sino de procedimientos legales ante autoridades competentes.

43. En la acción de inconstitucionalidad 15/2017 se discutió la concepción de la democracia representativa que, para algunos ministros, es incompatible con la democracia directa que representa la revocación del mandato: el pueblo debe ejercer su poder a través de sus representantes. Por otra parte, la idea constitucional de que el pueblo tiene el inalienable derecho a modificar o alterar su forma de gobierno, permite validar el derecho a la consulta popular del pueblo para destituir al funcionario electo. Ese es el nuevo perfil del debate.

44. La iniciativa para la revocación de mandato (artículos 35, 36, 41, 73, 81, 83, 99, 116, y 122), presentada por la diputada Miroslava Carrillo, de Morena, fue aprobada en la Cámara de Diputados el 14 de marzo, con 329 votos a favor, 153 en contra, y 2 abstenciones (véase Cámara de diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 5238-II, jueves 14 de marzo de 2019).

45. Los diputados de Movimiento Ciudadano expresaron que la revocación de mandato debe ser «prerrogativa ciudadana, no de gobernantes», y pidieron que, si se votaba la revocación, esta fuera el 1 de diciembre (justo a la mitad del sexenio, a los tres años de mandato), y no junto con la elección intermedia. La diputada Martha Tagle Martínez afirmó que sí defienden la revocación de mandato, siempre y cuando sean los ciudadanos quienes tengan la llave y se reduzca el porcentaje de firmas, el proceso de revocación no coincida con elecciones intermedias y el dictamen no tenga efecto retroactivo, porque «[...] mientras esto no suceda no podemos avalar esta simulación, porque lo que se propone no es un mecanismo de revocación, sino de ratificación de mandato». Por su parte, los diputados del PAN exhibieron pancartas con la leyenda «Revocación es Reelección». El diputado Marcos Aguilar Vega, del PAN, manifestó que sería necesario que se fije un día específico para su realización: «Nosotros proponemos que sea el primer domingo del mes de junio de cada año, en lo referente al procedimiento de revocación de mandato este debe ser convocado por el Instituto Nacional Electoral y no por el presidente de la República o legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión». En sentido similar al grupo parlamentario del PRI, argumentó que «[...] la naturaleza de este dictamen no es de revocación, sino de confirmación, de reafirmación». La diputada María Alemán Muñoz expresó que «[...] sí apostamos por la revocación de mandato siempre y cuando esta sea convocada por los ciudadanos, tal como lo definió el constituyente en la Constitución de la Ciudad de México», y que es necesario que, cuando menos, transcurra la mitad de su periodo constitucional; es decir, al término del tercer año de ejercicio: «Usar esta herramienta de manera distinta no tiene más que la clara intención de llevar al presidente a la boleta electoral en la elección de diputados federales» (*vid.* Cámara de diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 5238-II, jueves 14 de marzo de 2019).

46. La Senadora Claudia Ruiz Massieu expresó: «Si fuese una herramienta para la ciudadanía, tendría que hablarse de que solamente estos pueden solicitar la revocación del mandato». El senador de Movimiento Ciudadano Samuel García exigió modificar el artículo 83 de la Constitución para reemplazar la permanencia en el cargo del presidente por la palabra destitución: «Pedimos la modificación en el artículo 83 de la palabra permanencia y que cambie por destitución, si esto no sucede no podríamos acompañar el dictamen porque entonces estaríamos votando y avalando una ratificación que para nosotros es muy peligrosa». Por su parte, El senador del PAN Julen Rentería afirmó: «En realidad lo que es, es una intención clara, hasta perversa para incidir en las elecciones de 2021».

47. El 11 de marzo (2019), al cumplir los primeros 100 días de mandato, el presidente López Obrador reiteró que en 2012 habrá una elección o una consulta para preguntar a los mexicanos si quieren que continúe como presidente o que renuncie: «Vamos a estar aquí hasta que los ciudadanos decidan o hasta que termine el mandato. Digo que hasta que los ciudadanos lo decidan porque el pueblo manda y vamos a cumplir el compromiso de someternos a la revocación del mandato». Disponible en: <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/lopez-obrador-reitera-que-se-sometera-la-revocacion-de-mandato>>. [Consulta

12/06/2019.]. Unos días antes, el 4 de marzo, incluso declaró que someterá la continuidad de su mandato aunque el legislativo no apruebe la iniciativa sobre revocación: «Ya presentamos esta iniciativa, son de las cosas que están pendientes en el Congreso, pero sí me voy a someter a la revocación de mandato. Y si no se aprueba la ley vamos a ver cómo le hacemos y de manera respetuosa, sin afectar el marco legal, como un ejercicio ciudadano, se lleva a cabo la consulta [...]. Y además, para que no nos confiemos y que no dejemos de trabajar, y que no pensemos que somos intocables y que nos eligieron por seis años, y que, aunque no demos resultados no nos puedan quitar». Obrador insistió en que lo ideal sería hacer coincidir la consulta de revocación con las elecciones intermedias, bajo el argumento de que el ejercicio no implique un gasto adicional: «Sí, se quedó que, a mitad del sexenio, sí, cada tres, para hacerlo el mismo día de la elección, que no cueste, que haya una boleta nada más preguntando: “¿Quieres que continúe el presidente o que renuncie? Sí, o no”, porque el pueblo pone y el pueblo quita». Disponible en: <<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/revocacion-de-mandato-va-aunque-no-aprueben-reformal-articulo-35-amlo-3140360.html>>. [Consulta 12/06/2019.]

48. Disponible en: <<https://lopezobrador.org.mx/2019/03/19/revocacion-de-mandato-no-es-reeleccion-presidente-amlo/>>. [Consulta 12/06/2019.]

49. *Vid.* mi participación en los «Foros de la Reforma del Estado y Electoral», Cámara de Diputados, 20 de junio de 2019. Disponible en: <<https://www.canaldelcongreso.gob.mx>>. [Consulta 12/06/2019.]

50. *Vid.* IILSEN, «Fuero Constitucional», Senado de la República: LX Legislatura, México, pp. 38-47. Disponible en: <www.senado.gob.mx>. [Consulta: 30/06/2018.]

51. La iniciativa presentada el 4 de septiembre de 2018, por el diputado Pablo Gómez, de Morena, se sometió el 27 de noviembre de 2018 a discusión en lo general. 469 de los 500 diputados aprobaron retirar en general el fuero constitucional. Sin embargo, durante la discusión en lo particular, que duró poco más de dos horas, los legisladores del PAN, PRI, PRD y MC rechazaron tres de los seis artículos constitucionales que se debatían, lo que tuvo como consecuencia que el bloque Morena-PT-PES no logrará los 334 votos requeridos para hacer cambios a la Constitución. El resultado final fue que la eliminación del fuero no se aprobó y por procedimiento legislativo no puede someterse a votación nuevamente ese mes. El diputado morenista Horacio Duarte argumentó: «Los privilegios fue algo que se desterró el 1 de julio. Los ciudadanos, hartos, fastidiados de una clase política con privilegios, votaron en contra [...] esto es un acto de democracia, de venir a decirle al pueblo de México que no nos vamos a parar, ni por amenazas ni por chantajes, y la eliminación del fuero va». La diputada Tatiana Clouthier, vocera del grupo Morena, fue más allá: «La parte más importante es que no hay derrota (para Morena, por no lograr los votos), es una traición a pueblo mexicano, es una traición a quienes nos dieron el voto, es una traición a quitar los privilegios y que la sociedad exige una y otra vez que seamos tratados iguales [...]. Quien perdió en este momento, en este recinto, fue el pueblo mexicano». *Vid.* Cámara de Diputados, *Gaceta parlamentaria*, número 5164-III, martes 27 de noviembre de 2018).

52. Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Abdalá Bucaram (Ecuador, 1997), Alberto Fujimori (Perú, 2000), Fernando Lugo (Paraguay, 2012) y Dilma Rousseff (Brasil, 2016).

53. Sobre el caso brasileño, *vid.* Taub (2016). Sobre el caso paraguayo, *vid.* Peregil (2012).

BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA NAVA, Elisur (1999): *Tratado de Derecho Constitucional*, México: Oxford University Press.
 BÉJAR ALGAZI, Luisa (2012): «¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo», *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (4), 614-647.

- BRANDENBURG, Frank (1967): *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- BULNES, Francisco (1920): *El verdadero Díaz y la revolución*, México: Ed. Eusebio Gómez de la Puente.
- CANSINO, César (2000): *La transición mexicana 1977-2000*, México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- CÁRDENAS, Jaime (1992): *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México: FCE.
- (2002): *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- CARPIZO, Jorge (1978): *El presidencialismo mexicano*, México: Siglo XXI.
- (2011): «La república democrática en la Constitución mexicana», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, 132, septiembre-diciembre 1047-1083.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel (1972): *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio*, México: Ed. Joaquín Mortiz.
- (1974): *El estilo personal de gobernar*, México: Ed. Joaquín Mortiz, México.
- CRESPO, José Antonio (2005): «Del absolutismo presidencial al presidencialismo débil», en A. Aziz Nassif y J. Alonso Sánchez (coords.), *Globalización, poderes y seguridad nacional. El Estado mexicano: herencias y cambios*, México: CIESAS-Porrúa.
- CHAFETZ, Josh (2007): *Democracy's Privileged Few. Legislative Privilege and democratic norms in the British and American Constitutions*, Londres: Yale University Press.
- DWORKIN, Ronald (2003): *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*, trad. M. J. Bertomeu y F. Aguilar, Barcelona: Paidós.
- DE LA GARZA SANTOS, Iván (2008): «La responsabilidad política de los servidores públicos en el sistema presidencial mexicano: el juicio político» [en línea] <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2990/11.pdf>>. [Consulta: 16/06/2019.]
- ELIZONDO MAYER, Carlos (1995): «El Estado mexicano después de su reforma» *Política y Gobierno*, vol. II (1), 95-113.
- GUTIÉRREZ, Sergio E. y Roberto SÁNCHEZ, R. (1995): *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, México: Las líneas del mar.
- GONZÁLEZ, Manuel (2000): «El juicio político en sus orígenes», *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. Consejo de la Judicatura Federal, 231-256.
- KRAUZE, Enrique (1997): *La presidencia imperial*, México: Tusquets.
- MARTÍN DE LLANO, María Isabel (2006): «Inmunidad parlamentaria versus igualdad ciudadana», *Teoría y Realidad Constitucional*, 18, 321-334.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (2004): *Privilegio discutido: la inmunidad parlamentaria en el derecho español*, Madrid: Secretaría General del Senado.
- LOEWENSTEIN, Karl (1979): *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel.
- PEREGIL, Francisco (2012): «El Senado de Paraguay destituye al presidente Lugo en un juicio político», publicado en *El País*, 23 de junio.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2009): *Juicio Político al presidente y la nueva inestabilidad política en América Latina*, México: FCE.
- SALCEDA, Alberto (1952): «La elección del presidente de la República», *Revista de la Facultad de Derecho de México*, II (6), 35-52.
- SARTORI, Giovanni (1996): *Ingeniería constitucional comparada*, trad. Roberto Reyes, México: FCE.
- (2000): *Partidos y sistemas de partidos*, trad. de F. Santos Fontela, Madrid: Alianza.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando (2006): *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, México: UNAM.
- TAUB, amanda (2016): «¿La destitución de Rouseff fue un golpe de Estado?», *The New York Times*, 1 de septiembre.
- TREVES, Giuseppino (1973): *Principi di diritto pubblico*, Turín: Unione Tipografico Editrice Torinese.

WELDON, Jeffrey (1997): «The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico», en S. Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York: Cambridge University Press, 225-258.

WIGLEY, Simon (2003): «Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?», *Journal of Political Philosophy*, 11 (1), 23-40.

Fecha de recepción: 18 de marzo de 2019.

Fecha de aceptación: 24 de mayo de 2019.