

## LA REVISIÓN DEL FORMATO DEL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO

Edgar ORTEGA GONZÁLEZ

Era 1o. de noviembre de 1989, fecha en que —por modificación constitucional<sup>1</sup>— el entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari, presentaba por escrito su primer informe de gobierno ante el pleno del Honorable Congreso de la Unión. De pronto, al ser interrumpido en la lectura de su mensaje político por el líder de los diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Pablo Gómez Álvarez, el diputado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Guillermo Jiménez Morales —en su condición de presidente de la Mesa Directiva del Congreso— le conminó a guardar silencio, diciéndole:

Respetuosamente, señor legislador: de conformidad con lo dispuesto por los artículos 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8o. del Reglamento Interno del Congreso, ésta es una sesión de Congreso General. Los miembros del Congreso se reúnen para escuchar el informe que —sobre el Estado que guarda la administración pública federal— presenta el ciudadano presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto, no se autoriza la interpelación. Continúe usted, ciudadano presidente.

Desde los últimos dieciocho años, todos los presidentes de México han sido interrumpidos por los diputados y senadores de la oposición. Cuando no se han montado auténticos espectáculos “circenses”, se han concretado a ponerse de pie y dar la espalda al titular del Ejecutivo federal desde sus respectivas curules o a mostrar carteles y mantones con leyendas que denuncian promesas incumplidas o abusos de autoridad.

No obstante, a raíz de la inconformidad desatada por el resultado cuestionado de las elecciones presidenciales del 6 de julio de 1988, que, entre

<sup>1</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril de 1986 y que inició su vigencia a partir del 1o. de septiembre de 1989.

otras consecuencias provocó que el entonces presidente, Miguel de la Madrid Hurtado, en su último informe de gobierno, fuera interrumpido en trece ocasiones por los iracundos legisladores de la oposición, se llegó a la conclusión de que la única forma de que se respetara —en la medida de lo posible— a la institución presidencial y que la ceremonia de la presentación de su informe, dentro de la apertura de sesiones ordinarias del Congreso General transcurriera sin contratiempos, era otorgando a todas y cada una de las fracciones parlamentarias el uso previo de la voz para expresar su sentir ante el Pleno del Congreso y con la cobertura de los medios (controlados en ese tiempo, dicho sea de paso, por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación).

El informe, lejos de constituirse en un acto republicano de rendición de cuentas, se transformó a lo largo de nuestra historia contemporánea en “la fiesta del presidente”, pues en su trayecto en automóvil descubierto hacia el Palacio Legislativo era ovacionado por los contingentes de obreros y campesinos concentrados por sus respectivos líderes (de filiación priísta), al tiempo que la logística de su seguridad personal, tanto en el trayecto al Poder Legislativo como en el interior de dicho recinto, estaba a cargo del cuerpo de elite de guardias presidenciales, conocido como Estado Mayor Presidencial.

Sin embargo, esta situación cambió drásticamente después de las elecciones federales del 6 de julio de 1997, a través de las cuales se renovó el Congreso de la Unión. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió el control mayoritario de la Cámara de Diputados, al obtener sólo el 39.11% de los votos,<sup>2</sup> por debajo de lo estimado por ese instituto político, que esperaba alcanzar el 42% y obtener el control camaral.

Si bien, es verdad que en la composición de la Cámara de Diputados ningún partido político aseguraba una presencia mayoritaria, también es cierto que los partidos PRD, PAN, PT y PVEM en conjunto representaban un contrapeso muy fuerte que podría asegurar el triunfo de iniciativas elaboradas previamente *mediante el consenso*, sin necesidad del apoyo de la fracción parlamentaria priísta.

Al momento de integrarse formalmente la Cámara de Diputados y, de cara a la ceremonia de apertura de sesiones ordinarias del Honorable Con-

<sup>2</sup> Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.), *Partidos políticos de América Latina: Centroamérica, México y República Dominicana*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001 (Partido Revolucionario Institucional). Investigación a cargo de Carlos Báez Silva, p. 392.

greso de la Unión previsto para el 1o. de septiembre de 1997, se acordó adecuar —conforme a las necesidades del Poder Legislativo— la ceremonia de presentación del informe presidencial. Si bien no se atacó el fondo del asunto, se daban los primeros pasos para hacer de éste un acto republicano que mostrara una auténtica división de poderes: El presidente de los Estados Unidos Mexicanos asistiría a las 19:00 horas, y ya no a las 11:00 horas, como era la costumbre. Una vez en el interior del Palacio Legislativo, su seguridad personal estaría bajo la responsabilidad exclusiva del personal de seguridad al servicio del Poder Legislativo, en tanto que el Estado Mayor Presidencial debía esperar afuera del recinto. Por su parte, el presidente de la República debía cumplir la formalidad de presentar por escrito su informe conforme lo marca la Constitución federal en su artículo 69 y dar un mensaje político a la nación de una duración no mayor a cuarenta y cinco minutos ni menor a treinta minutos. Al término de su discurso, el titular del Ejecutivo Federal debía quedarse a escuchar el discurso del presidente de la mesa directiva del Congreso, en el cual se acusaría recibo de dicho informe y cuya duración no debía ser mayor a quince minutos. Este formato fue aprobado por el consenso de los partidos antes mencionados, sin la presencia de los diputados priístas, que abandonaron el salón de sesiones en protesta de lo que consideraban “una falta de respeto hacia la institución presidencial”.

Lo trascendental de este acuerdo consistió en que por vez primera en sesenta y ocho años los partidos de oposición estaban en circunstancia de elegir mayoritariamente al presidente de la mesa directiva del Congreso y éste, obviamente, debía salir de entre sus filas. La elección recayó en el entonces líder de la fracción perredista, Porfirio Muñoz-Ledo y Lazo de la Vega, quien haciendo gala de tacto político, sorprendió al propio presidente de la República con una singular invitación, la cual cito a continuación:

C. presidente de la República, analizaremos cuidadosamente el contenido del Informe de Gobierno, que usted ha presentado al H. Congreso de la Unión, en cumplimiento de su deber constitucional. Estoy cierto, que la Cámara de Diputados, le agradecería se sirviera compartir con nosotros en sesión próxima, el resultado de nuestras deliberaciones.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Discurso de respuesta al III informe presidencial del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, pronunciado por el presidente del H. Congreso de la Unión para el mes de septiembre, diputado Porfirio Muñoz-Ledo y Lazo de la Vega, México, 1o. de septiembre de 1997.

Aun cuando en un principio el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León aceptó la invitación asintiendo con la cabeza, posteriormente el secretario de Gobernación, Emilio Chuayffett Chemor, dio a conocer que a la llamada “glosa” del informe presidencial únicamente asistirían —como era ya costumbre— los secretarios de despacho correspondientes, no así el presidente de la República.

Las consecuencias de contar con un sistema político presidencialista autoritario, donde el presidente de la República ha ejercido un poder que no había conocido contrapesos reales, han resultado funestas para el país. Josep M. Colomer no ha dudado en llamar a los presidentes de México de los últimos decenios “dictadores unipersonales temporales”.<sup>4</sup>

Este autor señala que a pesar de que el texto constitucional vigente señala que hay una división de poderes del Estado mexicano y, pese a ser un Estado federal, México llegó a tener, a partir de la década de 1930, un régimen presidencial autoritario con creciente concentración de poderes en la Presidencia.<sup>5</sup> No debemos olvidar que la Constitución vigente le permite al presidente concentrar en su investidura las funciones de jefe de Estado, jefe de Gobierno y jefe de la administración pública federal.<sup>6</sup>

México ha tenido a lo largo de su historia cuatro Constituciones, de las cuales tres (incluida la vigente) se han inspirado *en la Constitución de los Estados Unidos de América*. El intento de los diversos congresos constituyentes ha sido infructuoso, en ese sentido, pues por las particularidades del país, y por la ideología política imperante en el seno de los congresos constituyentes originarios, se ha terminado por redactar textos constitucionales influenciados por dichas corrientes de pensamiento y que en poco los asemejaron con la carta magna estadounidense.

La Constitución estadounidense establece: “El presidente periódicamente deberá informar al Congreso sobre el Estado de la Unión, recomendando a su consideración las medidas que estime necesarias y oportunas”.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Colomer, Josep M., *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 175.

<sup>5</sup> *Idem*.

<sup>6</sup> Fraga, Gabino, “La administración centralizada en México”, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1990, cap. II, pp. 174 y 175.

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos de América, artículo 2o., sección 3.

Según María Paz Sánchez Manzano, la Constitución estadounidense prevé, en la esfera de la función legislativa, una actividad presidencial de informe y propuesta.<sup>8</sup>

La consolidación del *leadership* (liderazgo) presidencial —asevera— ha hecho evolucionar esta opción hacia la configuración del informe como un programa legislativo, en el que se perfila la política a seguir y las medidas a adoptar para hacerla efectiva. Nos encontramos, por tanto, ante un verdadero programa de elaboración de leyes.<sup>9</sup>

Sin embargo, en el caso mexicano, independientemente de que el artículo 69 de la Constitución vigente<sup>10</sup> contempla la presentación de un informe escrito por el presidente ante el Congreso de la Unión sobre el estado que guarda la administración pública federal del país, la clase política del partido hegemónico, el PRI, veía en dicho acto un gesto del Ejecutivo que debía serle elogiado públicamente, mediante desplegados de adhesión y felicitación en los principales periódicos de circulación nacional y regional, al tiempo que el régimen empleaba el eufemismo: “El deber de informar, el derecho a ser informado” en alusión al informe presidencial.

El reto que enfrenta el Poder Legislativo federal mexicano es difícil de resolver en la actualidad. El formato en que se lleva a efecto la ceremonia de presentación del informe presidencial no deja satisfecho a nadie, además de que la Constitución vigente no permite que los legisladores federales sean reelectos y profesionalizar así, la función de legislar y ser un vigía eficiente de la administración pública federal.

Aunado a ello, si consultamos lo relativo al Reglamento Interno del Congreso de la Unión, nos encontraremos con que no se contemplan con la amplitud debida las condiciones bajo las cuales se pueda llevar a efecto dicha ceremonia y las formalidades para que las distintas fuerzas políticas del país lleven a cabo lo que se conoce como las “interpelaciones” al presidente de la República. He aquí los artículos que denotan la precariedad del margen de maniobra, por parte del Congreso para hacer, de ésta, una auténtica ceremonia republicana. Cito a continuación:

<sup>8</sup> Sánchez Manzano, María Paz, “La separación de poderes y el modelo presidencial estadounidense”, *Parlamento y control de gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, 1998, p. 63.

<sup>9</sup> *Idem*.

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.precisa.gob.mx>. Poder Legislativo. Marco Jurídico.

Reglamento para el Gobierno Interior  
del Congreso General de los  
Estados Unidos Mexicanos<sup>11</sup>

CEREMONIAL

Artículo 188. Cuando el presidente de la República asista a la apertura de las sesiones, tomará asiento al lado izquierdo del presidente del Congreso.

Artículo 189. Al discurso que el presidente de la República pronuncie en ese acto, el presidente del Congreso contestará en términos generales.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica del Congreso, ésta contempla, en su artículo 7o., algunas condiciones bajo las cuales se debe llevar a cabo la presentación del informe presidencial. En ellas se limita a los legisladores federales designados por sus fracciones parlamentarias a hacer uso de la palabra por un tiempo determinado y únicamente mientras el presidente de la República no haga su arribo al recinto del Congreso, con lo cual se denota un claro sesgo en dicha ley, tendente a proteger a la institución presidencial de todo acto de cualquier legislador que “demerite o pudiera demeritar” su investidura. He aquí la cita del texto del artículo 7o. de dicha ley:

Ley Orgánica del Congreso General de los  
Estados Unidos Mexicanos<sup>12</sup>

Artículo 7o.

1. El primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el presidente de la República y presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

2. Antes del arribo del presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de quince minutos.

<sup>11</sup> <http://www.precisa.gob.mx>. Honorable Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Poder Legislativo. Marco Jurídico.

<sup>12</sup> *Idem.*

3. El presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el presidente de la República presente su informe; en tal virtud, durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.

4. Las Cámaras analizarán el informe presentado por el presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.

5. Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al presidente de la República para su conocimiento.

Respecto de la factibilidad de que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos —al asistir a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso General— pueda ser interpelado por un legislador durante la presentación de su informe por escrito o bien, durante la rendición de su mensaje político a la nación, nos es ilustrativo un episodio<sup>13</sup> ocurrido el 10. de noviembre de 1992, durante la presentación del Cuarto Informe de Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, a quien el entonces senador del PRD, Porfirio Muñoz-Ledo y Lazo de la Vega, intentó interpelar en tres ocasiones, siendo llamado al orden por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso, diputada María de los Ángeles Moreno Uriegas, del PRI. He aquí una breve transcripción de lo ahí ocurrido:

Presidente Salinas: No hay propósito superior, ni valor más entrañable, íntimo o fundamental entre los mexicanos, que tener una patria soberana...

*Senador Muñoz-Ledo:* ciudadano presidente...

*Presidente Salinas:* Para eso trabajo día tras día...

*Senador Muñoz-Ledo:* ciudadano presidente...

*Presidente Salinas:* ... tenemos que reafirmar nuestro nacionalismo...

*Senador Muñoz-Ledo:* ¡ciudadano presidente...!

*Diputada María de los Ángeles Moreno:* Señor Senador, le ruego a usted de la manera más atenta. Ya en otras ocasiones se ha procurado interpelar al titular del Ejecutivo en este tipo de sesiones.

*Senador Muñoz-Ledo:* señora presidenta...

<sup>13</sup> Samaniego Reyes, Fidel, *En las entrañas del poder: y nada será como antes*, México, Rayuela Editores, 1995, pp. 377 y 378.

*Diputada María de los Ángeles Moreno:* Esta presidencia hace notar a los señores legisladores que en esta ocasión no proceden las interpelaciones o interrupciones al informe presidencial.

*Senador Muñoz-Ledo:* Señor...

*Diputada María de los Ángeles Moreno:* Esta presidencia hace notar, igualmente, que las interpelaciones solamente se dan entre pares. Y éste no es el caso. Continúe, ciudadano presidente.

Como ya he afirmado al principio de la presente investigación, este tipo de espectáculos “circenses” en muy poco o nada le han hecho entender al titular del Poder Ejecutivo Federal, ni a los diputados y senadores la importancia de la rendición de cuentas en nuestro sistema político.

Independientemente de que existen antecedentes históricos más remotos a los que me he permitido citar en este trabajo, en los que se da cuenta de presidentes de México que fueron interrumpidos durante la lectura de su informe (casos concretos, los del general Plutarco Elías Calles y del licenciado José López-Portillo y Pacheco), lo cierto es que al interior de los poderes Legislativo y Ejecutivo se tiene una idea distorsionada acerca de la forma en que debe llevarse a efecto este acto de gobierno, que es al mismo tiempo un acto político, dada su trascendencia y en razón del mensaje que el propio presidente desee transmitir oralmente a la representación nacional y a los gobernados.

Sugiero, en consecuencia, que nos remontemos a las circunstancias bajo las cuales se concibió la idea de la importancia de que el presidente de la República presentara un informe por escrito ante el Congreso General, reunido en asamblea, sobre el estado que guarda la administración pública federal a su cargo.

En el *Diccionario Jurídico Mexicano*<sup>14</sup> se afirma lo siguiente:

El presidente de la República había acostumbrado asistir a la clausura de las sesiones del Congreso, hasta que el 30 de mayo de 1874, el propio Congreso acordó que, de acuerdo con el precepto constitucional, sólo debía concurrir a su apertura. Esta interpretación es válida también, actualmente, de acuerdo con la Constitución de 1917.

<sup>14</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Porrúa.



Prosigue a este respecto el mencionado diccionario:

En México, en el informe presidencial se resumen las principales actividades de los diversos ramos de la administración pública federal, se justifican medidas importantes tomadas durante el año, se anuncian los principales proyectos que el Ejecutivo presentará a la consideración del Congreso y se reserva una parte al mensaje político que es muy importante porque en él se trazan las líneas generales de la política del presidente, conectadas con la situación general del país.<sup>15</sup>

Al propio tiempo, el numeral 69 de nuestra Constitución vigente establece una obligación correlativa a cargo del presidente del Congreso de responder al informe presidencial presentado, “en términos generales”, toda vez que el propio Poder Legislativo federal “ni conoce ni ha discutido” —a decir del referido *Diccionario Jurídico Mexicano*— los términos de esa contestación.

En atención a esto último, se debe cobrar conciencia de que la clave de una buena vigilancia de los actos del Poder Ejecutivo federal residirá en el trabajo que desempeñen las comisiones legislativas debidamente creadas y conformadas para lo que se conoce como la “glosa” del informe presidencial. Ninguna utilidad práctica tiene para el país que se lleven a efecto las mal llamadas “interpelaciones” al presidente de la República durante la lectura de su mensaje político. Más que interpelaciones, su descripción correcta es la de “interrupciones”, las cuales van en detrimento de la imagen del Poder Legislativo federal ante la opinión pública.

Ahora, si bien es verdad que el nuestro es un sistema político presidencialista con división de poderes, lo cierto es que hacen falta mecanismos de control de la función administrativa que permitan —si se me concede el uso del término— “asemejarlo” a un sistema político parlamentario.

En este orden de ideas, el *Diccionario Jurídico Mexicano* nos indica que la “interpelación” es empleada dentro del sistema político parlamentarista, con el fin de ejercer la facultad que el propio Parlamento tiene para llamar a un ministro a que rinda cuentas o informe sobre un asunto de su competencia.

Nuestra ley fundamental contempla en el numeral 93 que los secretarios de despacho, así como los jefes de departamento administrativo, tienen la obligación de informar al Congreso sobre el estado que guarden sus respectivos ramos. Ambas cámaras están facultadas para citarlos a compa-

<sup>15</sup> *Idem.*

recer cuando se discute una ley o asunto que se refiera a sus actividades. La citación es algo aproximado a la interpelación. No obstante, los funcionarios a los que aludo sólo son responsables directos ante el presidente de la República, por haber sido éste quien acordó su nombramiento y quien únicamente puede acordar su remoción, conforme a lo establecido por el artículo 89 de la ley fundamental, que establece las facultades y obligaciones del presidente.

En atención a esta circunstancia, se debe crear el marco jurídico adecuado para que —sin perjuicio de restar facultades constitucionales al titular del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión ni provocar que se paralice la actividad de este órgano del Estado mexicano— sus colaboradores directos puedan ser objeto de una adecuada vigilancia por parte de las comisiones legislativas conformadas debidamente por el Congreso de la Unión, a fin de que en el supuesto de que los funcionarios mencionados no se condujeran con verdad en las comparecencias para discutir la “glosa” del informe presidencial, se proceda conforme a lo dispuesto en el título cuarto de la Constitución, teniendo la formalidad de notificar al presidente de la República lo acordado.

Con esta acción, el presidente de la República estaría impedido para obstruir el actuar del Poder Legislativo y éste, a su vez, no disminuiría la autoridad del Poder Ejecutivo federal, toda vez que las “reglas del juego” están ya preestablecidas en la propia Constitución. Sólo haría falta reglamentar los procedimientos legales para reforzar el espíritu de la propia carta magna. De esta manera, el propio presidente de la República —una vez asumido el cargo— se encargaría de tomar todas las medidas a su alcance para prevenir y, por consiguiente, evitar que sus colaboradores directos incurran en esta clase de faltas u omisiones ante las comisiones legislativas del Congreso, durante la “glosa” del informe.

Hace casi cuatro años, la anterior legislatura de la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de adición y reforma a los artículos 69 constitucional y 7o. de la Ley Orgánica del Congreso, respectivamente. Dicha iniciativa había sido turnada a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para su respectivo análisis. La propuesta, que cito a continuación, pretendía que el presidente de la República respondiera a una ronda de preguntas que le serían formuladas por legisladores federales previamente designados para tal efecto. Cito textualmente dicha iniciativa:

Antes de la intervención del presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso. Además deberá abrirse, por una sola vez, una ronda de preguntas y respuestas por parte de los oradores al Ejecutivo Federal en los términos que se fijen para este caso.<sup>16</sup>

Si bien es cierto que en un sistema político presidencialista, por sus propias características, el Poder Legislativo no tiene facultades constitucionales para retirarle al Ejecutivo “su confianza” o removerlo (salvo casos excepcionales de juicio político, llamado también *impeachment*), dado que el Ejecutivo y el Legislativo deben su origen al voto de los ciudadanos, lo que Juan J. Linz<sup>17</sup> llama “Sistema de legitimidad democrática dual”, también lo es el hecho de que se deben crear en México los mecanismos institucionales que permitan controlar eficazmente la acción del gobierno.

Tratándose de un sistema político parlamentario, el gobierno está sujeto de manera continua al escrutinio del Parlamento y, llegado el caso, puede otorgarle lo mismo “un voto de confianza” (respecto de su programa o de una declaración de política general), que “una moción de censura”, como en el caso concreto del sistema político español.<sup>18</sup>

Aún falta mucho por hacer en esta materia. En la actualidad los secretarios de despacho comparecen ante el pleno de ambas cámaras (las cuales sesionan en recintos separados) para responder a cuantas interrogantes les han sido planteadas, tanto por los diputados federales como por los senadores. Sin embargo, el Poder Legislativo no hace en ningún momento del conocimiento de la opinión pública si al término de las comparecencias ha tenido a bien formularle al titular del Ejecutivo Federal las recomendaciones que considere pertinentes en torno a la conveniencia de rectificar sobre una determinada política general, puesto que ni la Constitución ni su Ley Orgánica ni su Reglamento Interno le facultan para adjudicarse semejante atribución.

Por si esto no fuera suficiente, el jurista Gabino Fraga sostiene, respecto de la naturaleza del Poder Ejecutivo y la forma como se ejerce:

<sup>16</sup> Noticia publicada en el periódico mexicano *Reforma*, el 21 de marzo de 2002.

<sup>17</sup> Linz, Juan J., *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 32.

<sup>18</sup> Reglamento del Congreso de los Diputados, capítulo II: “De la cuestión de confianza” (artículos 173 y 174), y capítulo III: “De la moción de censura” (artículos 175-179), *Colección Leyes Políticas*, Aranzadi, pp. 369 y 370.

El presidente de la República es el jefe de Estado y el jefe de gobierno ...tiene el goce y el ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, de tal manera que el secretario de Estado no tiene facultades propias y sus actos se reputan actos del presidente de la República... Los secretarios de Estado no se encuentran subordinados al Congreso como en el régimen parlamentario, sino que exclusivamente están sujetos a las órdenes del presidente de la República. Como consecuencia de lo anterior, los secretarios de Estado no son responsables políticamente ante el Congreso, y la censura de éste para los actos de aquéllos no tiene trascendencia jurídica.<sup>19</sup>

Tiene razón John Rhodes III (respecto del sistema político presidencialista y, en particular, del estadounidense) cuando afirma que el Congreso se “diseñó” para poder controlar al presidente. Afirma:

El Ejecutivo en cualquier sistema de gobierno es por naturaleza extremadamente poderoso, y el poder fluye al poderoso. Los que crearon nuestro sistema de gobierno estaban resueltos a limitar no sólo el poder intrínseco de la Presidencia, sino también la tendencia a permitir que el poder fluya en aquella dirección.<sup>20</sup>

Durante la última mitad del siglo XX, según afirman Luigi Manzetti y Scott Morgenstern:

Los legisladores de los Estados Unidos, ante las crecientes demandas públicas por restringir los abusos del Ejecutivo, aprovechando un largo periodo de democracia ininterrumpida, desarrollaron y adaptaron instituciones como el Servicio Civil, la Oficina de Contabilidad del Gobierno y la Oficina de Presupuesto del Congreso.<sup>21</sup>

Al mismo tiempo, leyes como el Acta de Libertad de Información le permitieron a los legisladores un manejo del “monstruo” y cambiar el gobierno federal.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 6, p. 175.

<sup>20</sup> Rhodes, John, “La relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en los Estados Unidos”, *Parlamento y control del gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, 1998, p. 51.

<sup>21</sup> Manzetti, Luigi y Morgenstern, Scott, *Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina*, Paper prepared for delivery at Notre Dame Conference on Horizontal Accountability in New Democracies, pp. 3 y 4.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 4.

Estos autores sostienen que en América Latina es posible que este tipo de reformas puedan implementarse con éxito. No obstante, destacan algunos factores que impiden un eficaz control del Ejecutivo por parte del Legislativo:

Los poderes otorgados por las Constituciones a los presidentes, como el derecho de veto, la facultad de emitir decretos y asumir poderes de urgencia, al tiempo que las propias leyes fundamentales restringen la habilidad del Congreso para modificar los presupuestos.<sup>23</sup> No es necesario que las Constituciones latinoamericanas proscriban la vigilancia del Ejecutivo. Simplemente la centralización de poderes que le han otorgado hace que no se cuente con un verdadero contrapeso que lo limite.

Para que existan mecanismos de control eficaces se requiere de un largo periodo de democracia y una creciente profesionalización de los legisladores, que les permita no sólo legislar adecuadamente cuando conforman comisiones para tratar directamente sobre asuntos determinados, sino para poder autorizar los presupuestos solicitados por el Ejecutivo, al tiempo que le brindan un eficaz seguimiento a la puntual asignación de los recursos autorizados en determinados rubros.

Hoy en día el Poder Ejecutivo cuenta con una burocracia profesional que le permite contar con información precisa y oportuna sobre asuntos que sean de su interés. Lo mismo podría ocurrir con el Poder Legislativo, si es que se tiene el deseo cabal de convertirse en un vigía de la administración pública federal. Esto puede resultar costoso en un principio, pero sin duda los beneficios serán mayores con el transcurrir del tiempo, pues durante muchos años las diversas administraciones han ejecutado políticas equivocadas en detrimento del erario público, con la pasividad (cuando no, con la complacencia) de algunos integrantes del Poder Legislativo.

A la luz de lo planteado en esta ponencia, la conclusión a la que puedo llegar es que en el sistema presidencial mexicano sí es posible lograr una reforma del formato del informe presidencial. Ello representaría el inicio de una nueva era de convivencia entre los poderes de la Unión, dado que por vez primera en setenta y un años, la Presidencia de la República es ocupada por un régimen distinto y la composición del Honorable Congreso de la Unión, durante las dos últimas elecciones federales de 2000 y 2003 tiende

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 6.

a ser más heterogénea, especialmente en lo concerniente a la integración de la Cámara de Diputados, donde ningún partido cuenta con presencia mayoritaria y, en atención a esta circunstancia, las iniciativas de reformas estructurales deberán consolidarse mediante el consenso de todas y cada una de las fuerzas políticas ahí representadas.

Respecto del margen de maniobra con que pueda contar el Poder Legislativo federal para erigirse en un vigía eficiente de la administración pública federal dentro de un sistema presidencialista, será necesario que se discuta de nueva cuenta y ampliamente, al interior del Honorable Congreso de la Unión, la conveniencia de permitir la reelección de los legisladores para el periodo legislativo inmediato, toda vez que ello redundaría en una mayor profesionalización de la función legislativa, al tiempo que los diputados y senadores sean capacitados en temas diversos que les permitan obtener un mejor conocimiento sobre los asuntos que deban estudiar para deliberar en el seno de las comisiones que integren. Más que políticos profesionales, se requiere de un cuerpo colegiado de servidores públicos tendente a controlar profesionalmente al Poder Ejecutivo.

Aunado a ello, el Poder Legislativo deberá contar con lo que yo llamo una “Oficina de Control de la Función Pública Administrativa Federal”, la cual estaría conformada por personal académico y de probada experiencia dentro del servicio civil de carrera, a efecto de brindar una adecuada asesoría a los legisladores sobre asuntos diversos (economía, política interior y exterior, derecho, administración pública, sanidad, ecología, etcétera) para un mejor resultado de sus deliberaciones, de tal suerte que se encuentre en posibilidad práctica de formular al Ejecutivo federal las recomendaciones que estime pertinentes en la ejecución o anulación de determinada política general.

Pienso que estos cambios, aparte de necesarios, pueden ser positivos si se llevan a cabo mediante el consenso de todas las fuerzas políticas. El titular del Poder Ejecutivo, si bien asume el compromiso ante la nación de “desempeñar leal y patrióticamente” su cargo, como lo establece la Constitución en su artículo 87, debe recordar que los representantes de la nación (esto es, los diputados) en todo momento le exigirán cuentas de sus actos, sin menoscabo de la dignidad de su investidura. En el cumplimiento de sus deberes republicanos deberá tener presente el testimonio de Benito Juárez, quien respecto de los riesgos inherentes a la función que desempeñaba, dijo: “Mi conciencia me dice que debo afrontar todas las dificultades, porque ésa es la obligación que el voto popular ha querido imponerme”.

Sobre este precepto, el desaparecido jurista, don Ignacio Burgoa Orihuela, afirmaba:

La protesta que otorga el presidente al asumir su cargo de hacer guardar la Constitución (artículo 87), le impone un deber cuyo quebrantamiento no tiene sanción alguna durante el desempeño de sus funciones, ya que en los términos del artículo 108 constitucional, sólo puede ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.<sup>24</sup>

Efectivamente, esta disposición aparece actualmente inserta en el párrafo segundo del citado precepto constitucional. No obstante, la solución práctica que puede traer como resultado deseado que el Poder Ejecutivo federal sea controlado eficazmente por el Poder Legislativo, dentro de nuestro sistema político presidencial, será que las comisiones integradas por los diputados federales y senadores de la República sean dotadas de atribuciones, mediante adiciones y reformas a la Ley Orgánica del Congreso, así como también del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de algunas disposiciones contenidas en estos ordenamientos jurídicos puede desprenderse que su redacción se realizó con el objetivo de dotar al Poder Ejecutivo Federal de un margen de maniobra amplio para evitar o, en su defecto, manejar posibles situaciones ríspidas que surgiera con el Congreso durante la llamada “glosa” del informe presidencial.

De acuerdo con las actuales necesidades del Poder Legislativo federal por regular eficazmente la actuación del Poder Ejecutivo federal, las adiciones y reformas que juzgo necesarias proponer son las relativas a los puntos 4 y 5 del artículo 7o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Su texto actual establece lo siguiente:

4. Las Cámaras analizarán el informe presentado por el presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.

5. Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al presidente de la República para su conocimiento.

<sup>24</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985, p. 773.

El texto a proponerse, en estos dos puntos, deberá ser el siguiente:

4. Las Cámaras analizarán, en el seno de sus respectivas comisiones, el informe presentado por el ciudadano presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El análisis se desarrollará clasificándose por las materias para las cuales han sido creadas sus respectivas comisiones.

5. Las versiones estenográficas de las sesiones de las comisiones, así como el resultado de sus respectivas deliberaciones emitidas en los correspondientes dictámenes, se remitirán al ciudadano presidente de los Estados Unidos Mexicanos para su conocimiento y su puntual publicación en la *Gaceta Parlamentaria*. Los dictámenes de comisión emitidos para tal efecto, tendrán por objeto:

- El reconocer expresamente al gobierno federal sus aciertos en la ejecución de determinadas políticas que redunden en un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- El exhortarle, respetuosamente, para que suspenda la ejecución de una(s) determinada(s) política(s) pública(s) cuyas consecuencias resulten o pudieran resultar lesivas para el interés de la nación o, en su defecto, resulten onerosas al presupuesto federal.

La puesta en vigor de esta reforma es factible, toda vez que La Ley Orgánica del Congreso, en el propio artículo 3o., punto 2, claramente establece lo siguiente: “Esta Ley y sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del presidente de la República, ni podrán ser objeto de veto”.

Al propio tiempo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934) señala, en sus artículos 53 y 54, lo siguiente:

Artículo 53. Los secretarios de despacho, los jefes de los departamentos administrativos, los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en los términos que dispone la segunda parte del artículo 93 de la Constitución sin perjuicio de la libertad que tienen para asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su dependencia, tomar parte en el debate.

Artículo 54. Cuando alguno de los funcionarios del Ejecutivo a que se refiere el artículo anterior sea llamado al mismo tiempo por ambas Cámaras, el presidente de la República podrá acordar que concurra primero a la que sea más necesario o conveniente, y después a la otra.



Sugiero que estos artículos sean adicionados y reformados para establecer lo siguiente:

Artículo 53. Los secretarios de despacho, los jefes de los departamentos administrativos, los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, darán cuenta al Congreso federal del estado que guardan sus respectivos ramos, luego de que haya sido abierto el periodo de sesiones ordinarias, en acatamiento a lo establecido por el artículo 93 de la Constitución. En las comparecencias que habrán de efectuar en el seno de las Comisiones del Congreso, dichos funcionarios deberán previamente rendir Protesta Constitucional de conducirse con verdad ante el presidente de la Comisión del Congreso que habrá de conocer de las acciones efectuadas por la Dependencia a su cargo, durante la llamada “Glosa” del Informe Presidencial o, en su caso, para informar y explicar a las comisiones legislativas sobre diversos temas supervinientes que por su trascendencia, deban ser analizadas en su seno.

Artículo 54. Cuando alguno de los funcionarios del Ejecutivo a que se refiere el artículo anterior sea llamado al mismo tiempo por ambas Cámaras, el ciudadano presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá acordar que concurra primero a la que sea más necesario o conveniente, y después a la otra, exhortándole al propio tiempo a que se conduzca con verdad en su comparecencia, previa rendición de Protesta Constitucional y a facilitar a las Comisiones del Congreso todos los instrumentos e información que sean necesarios para la eficaz emisión de sus dictámenes. Dichos instrumentos e información aportados a las Comisiones legislativas por los funcionarios del Ejecutivo Federal deberán ser compulsados con los que posea, en ese instante, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Con estas medidas de reforma y adición a los artículos 53 y 54 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se fortalecerá, seguramente, la labor del Poder Legislativo, como vigía permanente del desempeño de la administración pública federal, aun cuando sus recomendaciones sean eminentemente políticas y no de carácter legal.

Al propio tiempo, considero necesario que sea modificado el texto del artículo 128 del citado Reglamento, que a la letra dice:

Artículo 128. Antes de comenzar la discusión podrán los funcionarios señalados en el artículo 53 de este Reglamento informar a la Cámara lo que estimen conveniente y exponer cuantos fundamentos quieran en apoyo de la opinión que pretendan sostener.

A efecto de eliminar esta “facultad discrecional” del Ejecutivo Federal, en el sentido de “estimar conveniente” lo que deban informar a la Cámara, me permito proponer el siguiente texto que quedaría en sustitución:

Artículo 128. Antes de comenzar la discusión, previa rendición de Protesta Constitucional ante el presidente de la Comisión del Congreso de que se trate, los funcionarios señalados en el artículo 53 de este Reglamento se ceñirán a la Agenda en que se tratarán los asuntos que sean del exclusivo interés de la Comisión respectiva y exponer, en su caso, cuantos fundamentos quieran en apoyo de la opinión que pretendan sostener.

Encuentro en la llamada “Protesta Constitucional” la alternativa práctica para que sea el propio Poder Legislativo federal, a través de sus comisiones, el órgano que vigile eficazmente la actuación del Ejecutivo federal, en razón de que si se optara por la llamada “protesta de decir verdad”, se estaría invadiendo la esfera de actuación del Poder Judicial. Por el contrario, la protesta constitucional a cargo del Poder Ejecutivo se debe rendir ante el Poder Legislativo.

La doctrina, como fuente del derecho, es clara al respecto: “Mediante la protesta de decir verdad que por disposición de la ley se otorga ante los tribunales, ya sea por las partes individualmente o por otros sujetos procesales como son los testigos, el que la hace se obliga a declarar con verdad acerca de un hecho o circunstancia”.<sup>25</sup>

El artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo cuarto establece: “La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la Ley”.<sup>26</sup>

Ahora bien, la doctrina define a la protesta constitucional como:

Declaración pública de carácter cívico, formal y solemne que debe rendir todo funcionario público —he aquí una acotación— antes de tomar posesión de su encargo, de cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes

<sup>25</sup> “Protesta de decir verdad”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1991, p. 2627.

<sup>26</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2004). H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. Subdirección de Documentación Legislativa. Sistematización Electrónica de Información. p. 84. Obtenida de la dirección: <http://www.hcddhcu.org.mx>.

que de ella emanan, comprometiéndose a ceñir su actuación al orden jurídico.<sup>27</sup>

Será necesario crear los mecanismos a través de los cuales los funcionarios del Poder Ejecutivo (secretarios de despacho, jefes de departamento y funcionarios designados directamente por el presidente de la República) se sirvan rendir la protesta constitucional, para efectos de comparecencia ante las comisiones legislativas del Congreso, durante el tiempo en que desempeñen sus funciones y no únicamente antes de asumir su función respectiva.

Si consultamos nuestra Constitución Política federal vigente, las facultades exclusivas del Congreso, previstas por el artículo 73 y que comprenden exactamente treinta fracciones —algunas de ellas, con sus respectivos incisos— no contemplan la facultad de recibir el informe por escrito del presidente de la República para su análisis y evaluación respectivos, por conducto de las comisiones conformadas para tales efectos. Únicamente el numeral 69 hace referencia a este acto, pero de manera muy escueta y circunstancial. Sería factible hacer una adición en ese sentido a dicho precepto, ocupando ésta el espacio de la fracción XXVIII, misma que aparece como “derogada”, puesto que la fracción inmediata anterior —la XXVII— faculta a este órgano del Estado mexicano para aceptar la renuncia al cargo de presidente de la República.

Como nos podemos dar cuenta, la labor de construir los mecanismos institucionales adecuados para establecer un auténtico sistema de pesos y contrapesos, con la debida sujeción a las formalidades y obligaciones establecidas por la Constitución, por las leyes que de ella emanan, así como también por el Reglamento Interno del Congreso de la Unión, es ardua y no debemos únicamente conformarnos con la idea de que —al arribar a la presidencia de la República y al Congreso de la Unión candidatos de partidos políticos diversos— desde esa circunstancia debamos dar por sentado que la democracia está consolidada y dejemos de lado el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de rendición de cuentas.

#### BIBLIOGRAFÍA

BÁEZ SILVA, Carlos, “Partido Revolucionario Institucional”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (eds.), *Partidos políti-*

<sup>27</sup> *Op. cit.*, nota 14, p. 2625.

- cos de América Latina: Centroamérica, México y República Dominicana*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985.
- COLOMER, Josep M., *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.
- LINZ, Juan J., *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- MANZETTI, Luigi y MORGENSTERN, Scott, *Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina*, Paper prepared for delivery at Notre Dame conference on Horizontal Accountability in New Democracies, 2000.
- RHODES, John, “La relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en los Estados Unidos”, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, 1998.
- SAMANIEGO REYES, Fidel, *En las entrañas del poder: y ya nada será como antes*, Rayuela Editores, 1995.
- SÁNCHEZ MANZANO, María Paz, “La separación de poderes y el modelo presidencial estadounidense”, *Parlamento y control de gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, 1998.

### *Legislación*

Constitución de los Estados Unidos de América.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento del Congreso de los Diputados (España).

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

*Reforma*, edición publicada el 21 de marzo de 2002, Internet, <http://www.reforma.com>.