

ARTÍCULO 69. A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

COMENTARIO: Los antecedentes de este artículo marcan la naturaleza en principio, protocolaria de la presencia del titular del Poder Ejecutivo en la apertura del periodo ordinario de sesiones del Congreso. Desde la Constitución de Cádiz (artículo 121), la ausencia del rey en la fecha de apertura no era impedimento para la instalación de las cortes, ya que su apertura no podía diferirse "por ningún motivo". El rey, en caso de asistir, leería un discurso de carácter propositivo y no estrictamente informativo.

La Constitución de 1824 (artículo 68) mantuvo el carácter protocolario de la presencia del Poder Ejecutivo, ya que su única obligación era de pronunciar un discurso "análogo a este acto tan importante". La naturaleza de dicha presencia cambió con la Constitución de 1857 (artículo 63), ya que, con gran similitud a la redacción de la Constitución americana (artículo II, sección 3), especificó que el discurso pronunciado por el presidente debería contener un informe sobre "el estado que guarda el país". De esta manera, la presencia presidencial además de protocolaria se torna en informativa.

Los constituyentes de 1856-1857, que pretendieron otorgar el predominio político del Legislativo sobre el Ejecutivo, consideraron seguramente que al marcar la obligación del presidente de informar, el Congreso asumiría la función de controlar y sancionar las funciones del Ejecutivo. Con todo, la responsabilidad del presidente no ha operado en términos formales. La respuesta que se le da al informe presidencial es fundamentalmente laudatoria o complementaria de la información, pero no es un vehículo de crítica o supervisión. Ya que siempre la respuesta se la da un diputado del partido predominante, sería un avance de las funciones contraloras del Legislativo si un diputado de la oposición contesta el informe.

El 1º de septiembre de 1944 el diputado Herminio Ahumada consideró que tenía algo más que decir sobre el cuarto informe de Manuel Avila Camacho. En su contestación, criticó acremamente lo que llamó farsa electoral, así como la participación del partido único en las elecciones. Cuando el presidente se retiró, el entonces diputado Carlos Madrazo censuró la respuesta de Ahuma-

da y solicitó que se le destituyera de la presidencia de la Cámara de Diputados. El 1º de septiembre de 1923 el diputado Jorge Prieto Laurens también utilizó la contestación al informe presidencial de Obregón para aludir a los efectos negativos de la imposición del presidente de su sucesor, Calles. Ello formalizó el rompimiento del partido cooperativista, que Prieto jefaturaba, con Obregón.

Por otra parte, la oralidad de la comparecencia del presidente en la apertura de sesiones del Congreso predominó durante el siglo pasado. Esta característica se transformó en la Constitución de 1917 por la obligación de presentar un informe por escrito. La idea proviene de la singular convocatoria para la elección de los Supremos Poderes del 14 de agosto de 1867, por la cual, Benito Juárez pretendió reformar la Constitución de 1857 en varias instituciones fundamentales. En el punto tercero de la circular, Juárez propuso que los informes fueran escritos, introduciendo por primera vez la posibilidad de que los secretarios informaran en defecto del presidente.

El texto original del artículo 69 constitucional aludía a la obligación del presidente de informar en la apertura del periodo ordinario de sesiones, así como comparecer a la apertura del periodo extraordinario con el objeto de justificar y proponer las medidas a discutir en dicho periodo. El 24 de noviembre de 1923 se eximió de esta obligación por parte del presidente. En el original texto, de los artículos 67 y 79 fracción IV constitucionales, la convocatoria a sesiones extraordinarias provenía exclusivamente del presidente, con el objeto de que éste tuviera control sobre el tiempo de sesiones del Congreso.

En ocasión de las acusaciones contra el gobernador Agustín Alcocer, de Guanajuato, la Comisión Permanente de 1918 se enfrentó al presidente, ya que aquélla requería de un periodo extraordinario de sesiones para juzgar a Alcocer, mientras que el primero se negó en base a distintos argumentos de carácter formal. Este caso propició que el 20 de noviembre de 1920 se sometiera la iniciativa que conduciría a la reforma del sistema para convocar a un periodo extraordinario de sesiones, cambiando la exclusiva facultad del presidente y encomendándosele a la propia Comisión Permanente. Esta iniciativa prosperó en la misma fecha en que se reformó el artículo 69.

Efectivamente, al otorgarse el control de sus sesiones al propio Congreso, el presidente tenía menos que ver con la apertura de un periodo extraordinario de sesiones, por lo que no tendría que justificar su convocatoria personalmente, sino que esa función se encomendó, a partir de 1923 al presidente de la Comisión Permanente.

Asimismo, antes del 30 de mayo de 1874, el presidente acudía igualmente, en desempeño de

funciones protocolarias, a la clausura de las sesiones del Congreso. A partir de esa fecha, se acordó que no era necesaria la presencia del presidente.

Se discute actualmente sobre si el informe debiera ser corto y conciso o amplio y circunstanciado, así propuesto por una iniciativa de diputados el 30 de diciembre de 1917, sobre si bastaría que el presidente lo entregara y no lo leyera, así como otros aspectos secundarios. El hecho es que, como lo señala Jorge Carpizo, el informe es un acto político de primera magnitud, por lo que ha dejado de ser un acto protocolario o un acto propiciatorio de control legislativo. Aunque el informe es ante el Congreso, debido a los medios de comunicación, se ha transformado en un mensaje a la nación entera y a los representantes extranjeros.

En los informes presidenciales, más que en ningún otro momento, los presidentes justifican acciones emprendidas (verbigracia la expropiación petrolera y el movimiento estudiantil de 1968), anuncian medidas de importancia (por ejemplo, la nacionalización bancaria) o legitiman sus propias administraciones, mediante el recuento de los logros alcanzados.

Han dejado pues, de ser una medida exclusiva de la división de poderes, para transformarse en un indicativo del sistema político mexicano. Entre los otros poderes, el Ejecutivo es el único que reúne estas características en su informe. El Congreso no rinde informes y la Suprema Corte rinde informe anual ante sí, sin compararse su trascendencia con la del presidente.

Sin embargo, en apariencia, los informes del estado que guarda el país, rendidos por el Ejecutivo, son complementados por un afán de supervisión del Legislativo, por los informes que tienen que rendir los secretarios de despacho y jefes de departamentos administrativos. Las comparecencias de los altos funcionarios de la administración pública federal pueden ser promovidas por la Cámara, previa solicitud de una cuarta parte de sus miembros, en cualquier tiempo, a diferencia del Ejecutivo federal que sólo una vez al año informa de sus logros. Esta disposición contenida en el artículo 93 constitucional fue producto igualmente de la reforma política.

**BIBLIOGRAFÍA:** Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 113-115; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, tomo VI, pp. 505-510.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

**ARTÍCULO 70.** Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

**COMENTARIO:** Durante el absolutismo español, el virreinato mexicano se rigió por las célebres Leyes de Indias, llamada así la recopilación de las ordenanzas que el Consejo de Indias expidió en nombre de "su cesárea y católica Majestad", o de otras diversas provisiones y de las reales cédulas que el propio monarca ordenó para el buen gobierno del reino y que siempre comenzaban con el epígrafe "EL REY", y a continuación enumeraban todos los títulos de la dominación política que ejercía, así como los de su nobleza, para después entrar en materia y terminaban con la expresión de lugar y fecha de su expedición, más el imperativo "Yo el Rey", después de lo cual firmaba el correspondiente secretario, que por su mandato la había escrito y registraba, en tanto que el canciller ponía los sellos relativos y daba el pase para hacerla llegar a su destino.

Ya iniciada la gesta de nuestra independencia, se promulgó en Cádiz la Constitución Política de la Monarquía Española, el 19 de marzo de 1812, de corte liberal y que tuvo escasa vigencia en México, la cual sobre este particular dispuso que adoptado un proyecto se extendería por duplicado en forma de ley, dándole lectura en las cortes, debiendo firmarse ambos originales por el presidente y dos secretarios (artículo 141), hecho lo cual se presentarían de inmediato al rey, quien lo promulgaría mediante la complicada fórmula señalada en el precepto 155.

El Decreto Constitucional de Apatzingán (1814), en su artículo 127 señaló que aprobado un proyecto se extendería por triplicado en forma de ley, firmando los ejemplares el presidente y secretario, y remitiendo uno al Supremo Gobierno, otro al Supremo Tribunal de Justicia y quedando el tercero en el Congreso; en el precepto 130 se indica la fórmula de su promulgación. En el México independiente, la Constitución