

El informe presidencial

Rosa María Gutiérrez Rosas *

Sumario: I. Introducción. II. Concepto. III. Antecedentes. III.1. Normas constitucionales del siglo XIX. III.2. Constitución de 1917 y sus reformas. IV. El informe del presidente de la República. V. Derecho Comparado. A). Alemania. B). Argentina. C). Brasil. D) España. E) Estados Unidos de América. F). Francia G). India H) Italia. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Con estas reflexiones sobre el informe presidencial, se trata de precisar lo que es y representa, su importancia y el que con motivo de la reforma de 2008 al artículo 69 constitucional, se elimina la asistencia del presidente de la República a la apertura del primer periodo de sesiones del Congreso, a fin de presentar un informe por escrito sobre el estado que guarda la administración pública, por lo que a partir del 1º de septiembre de 2008 ya no acude personalmente sino que únicamente lo envía.

Este cambio por sí mismo pudiera considerarse irrelevante, pero ante el evidente deterioro de las relaciones entre los órganos ejecutivo y legislativo, esto viene a contribuir más a una falta de comunicación y al alejamiento de estos dos poderes en detrimento del quehacer público, baste recordar las reformas estructurales pendientes.

Es verdad que con esta reforma se ha logrado que los legisladores no armen auténticos zafarranchos por la presencia del presidente, y que éste sea blanco de agresiones verbales o que de plano se le impida de manera por demás grosera el acceso al recinto parlamentario, pero ¿hasta cuándo tendremos legisladores que se comporten de acuerdo a la investidura que tienen? ¿Hasta cuándo

* Profesora de carrera de la Facultad de Derecho de la UNAM, con especialidad en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo

Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

84

asumirán su responsabilidad y estarán dispuestos a terminar con la parálisis legislativa que ha imperado en los últimos años?

Mientras no modifiquemos nuestro sistema presidencial (semipresidencialismo o gobierno de gabinete como sugiere con mucha atinencia, entre otros, el Dr. Diego Valadés), y se impongan eficaces controles políticos, es recomendable que el titular del poder ejecutivo, asista al Congreso a presentar personalmente su informe, que dé un mensaje ante nuestros representantes populares que también muchos mexicanos queremos escuchar, pero se desea un discurso que refleje seriedad y madurez política, breve, conciso, general y sobre todo veraz respecto al estado que guarda la administración pública.

Por otra parte, la adición al citado artículo 69 constitucional referido a que las cámaras del Congreso al analizar el informe presidencial pueden formular preguntas por escrito al presidente para que amplíe la información proporcionada, así como citar a los titulares de las secretarías de Estado, de la procuraduría general de la República y de las entidades paraestatales para el mismo fin; es un significativo avance en el control que se debe ejercer para racionalizar el poder, una de las máximas de la división de poderes.

Esperemos que se siga trabajando sobre los mecanismos de control político que además de exigir capacidad, eficiencia y responsabilidad a quienes se les encomienda el gobierno de nuestro país, provean de los ins-

trumentos legales para producir, en su caso, los cambios necesarios.

II. CONCEPTO.

Para el Maestro Rafael Martínez Morales¹ el informe del presidente de la República es el:

Escrito anual que debe presentar el titular del ejecutivo ante el congreso de la unión cuando éste inicie el primer periodo ordinario de sesiones. Tal escrito debe manifestar el estado general que guarda la administración pública del país.

Elisur Arteaga Nava² indica que el informe presidencial es:

Una exposición que en forma escrita debe formular el presidente de la república y presentar anualmente al Congreso de la Unión en la que manifieste el estado general que guarda la administración pública federal.

Por su parte, la investigadora Susana Thalía Pedroza de la Llave señala que:

Debe considerarse como la comparecencia del Presidente de la República, la cual va dirigida tanto al Congreso como a la Nación, ...la comparecencia es simplemente el hecho de presentar-

¹ *Diccionario jurídico contemporáneo*. s/e, México, Iure editores, 2008, p. 461.

² "El poder ejecutivo federal". *Vid. Alegatos*, no. 26, Universidad Autónoma Metropolitana, México, enero-abril de 1994, p. 23.

El Informe Presidencial

se y exponer o de entregar por escrito el estado en que se encuentra la administración pública o la nación ...³.

De esta manera tenemos que el informe del presidente de la República constituye la descripción escrita y detallada de cómo se encuentra la administración pública, no la nación, pues el artículo 69 de la Carta Fundamental, que será objeto de posterior análisis, así lo establece. Cabe destacar que este informe se debe rendir anualmente, y también incluye a la Procuraduría General de la República⁴, no obstante que por virtud de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 28 de diciembre de 1994 dejó de ser parte de la administración pública federal centralizada, pero sigue perteneciendo al poder ejecutivo.

III. ANTECEDENTES

Se ha señalado que la idea de que el titular del ejecutivo rinda informe al órgano legislativo surge en Gran Bretaña y en los Estados Unidos

³ "Informe presidencial". *Vid. Diccionario universal de términos parlamentarios, enciclopedia parlamentaria de México*, Cámara de Diputados, vol. I, t. I, México, 1997, ps. 489-490.

⁴ También dejó de ser consejero jurídico del gobierno federal, y aunque sigue siendo designado por el titular del ejecutivo federal, desde 1997 debe ser ratificado en el cargo por el Senado o, en su caso, por la Comisión Permanente.

de América⁵, países con regímenes de gobierno distintos y, por lo mismo, con implicaciones diferentes.

En efecto, en Gran Bretaña encontramos un sistema parlamentario en el cual predomina el poder legislativo y por ende el parlamento tiene la dirección del gobierno. Al frente del órgano ejecutivo están un jefe de estado y un jefe de gobierno que es el primer ministro. Cabe destacar que los ministros del gabinete, incluido el primer ministro, son responsables ante el parlamento por su actuación al frente de la administración pública; el parlamento puede negar un voto de confianza o dar un voto de censura al primer ministro lo que propicia que tenga que dejar el cargo; pero como contrapartida, este último también puede declarar disuelto el parlamento y convocar a elecciones.

En cambio, en los Estados Unidos de América existe un sistema presidencial en el que predomina el poder ejecutivo con la doble función de jefe de estado y jefe de gobierno, quien nombra y remueve libremente a los secretarios de despacho quienes, lo mismo que el presidente, no son responsables ante el órgano legislativo, ni el congreso tiene facultades para darle un voto de censura.⁶

Po lo tanto, atendiendo a nuestro modelo de influencia para constituir

⁵ Carpizo, Jorge. *Informe del presidente de la república*. *Vid. Diccionario Jurídico Mexicano*, t. I-O, 7ª edición, México, ed. Porrúa, 1994, p.1709.

⁶ *Idem*. La constitución mexicana de 1917. 5ª edición, México, UNAM, 1982, ps. 83-85. *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor y Salvador

Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

86

los Estados Unidos Mexicanos, y por razones de afinidad en el sistema de gobierno, se reconoce como primer antecedente del informe presidencial mexicano la Constitución de Filadelfia de 1787, primer esquema de república federal y de régimen presidencial que en su artículo II, sección 3, precisa que el presidente informará periódicamente al congreso sobre el estado de la unión haciendo las recomendaciones necesarias.

Es de hacer notar que la Constitución norteamericana no mencionaba que el presidente asistiera a leer su informe, pero se instituyó la costumbre de hacerlo por George Washington y John Adams (primeros dos presidentes); Thomas Jefferson (tercer presidente) lo enviaba por escrito para que lo leyera un representante; y fue Woodrow Wilson (vigésimo octavo presidente), electo en 1913, quien reanudó el hábito de acudir al congreso para presentar su informe. Esta *costumbre* también fue seguida en nuestro país por el primer presidente de México Guadalupe Victoria (1824-1829), quien “impuso la práctica de participar personalmente en el acto inaugural del Congreso, pronunciando un discurso de carácter informativo”⁷.

Valencia Carmona. Derecho constitucional mexicano y comparado, 5ª edición, México, Porrúa, 2007, ps. 320-354.

⁷ Carrillo Blouin, Elsa. *Los informes presidenciales en México: 1877-1996 ¿ruptura o continuidad?*, s/e, México, UNAM, 1996, p. 115.

III.1. NORMAS CONSTITUCIONALES DEL SIGLO XIX.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, ordenamiento con el que surge nuestro país a la vida independiente, se estableció en los artículos 67 y 68 que el 1º de enero se reuniría el Congreso General y que asistiría el presidente de la Federación mexicana a pronunciar un discurso que sería contestado en términos generales por el presidente del Congreso. En las Bases y Leyes Constitucionales de 1836 y en las Bases Orgánicas de 1843 se omitió una regulación al respecto; y es hasta el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 que se restituye la vigencia de la Constitución de 1824 y, consecuentemente, la de los numerales antes mencionados.

El artículo 63 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, ratificó en sus términos lo preceptuado al respecto en la Carta Fundamental de 1824.

III.2. CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS REFORMAS.

La oralidad de los informes se mantuvo hasta la entrada en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ordenamiento que estableció en el artículo 69 que el presidente de la República asistiría a la apertura de sesiones tanto ordinarias como extraordinarias del Congreso de la Unión y que, en

El Informe Presidencial

la primera, presentaría un informe por escrito sobre el estado de la administración pública del país.

En la reforma constitucional publicada el 24 de noviembre de 1923 se suprimió lo relativo a la asistencia del presidente a la apertura de sesiones extraordinarias, manteniéndose inalterado lo demás; y se observa que en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del 20 de marzo de 1934, ya se puntualiza que el presidente del Congreso daría contestación al discurso del presidente de la República.

El 25 de mayo de 1979 se publicó la primera la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual estableció que el 1º de septiembre de cada año se reunirían conjuntamente las dos Cámaras en el salón de la de Diputados, y antes de la llegada del Presidente se inauguraría el periodo ordinario de sesiones. El Presidente acudiría a la apertura de sesiones del Congreso y presentaría su informe, al cual el presidente del Congreso daría contestación en términos concisos y generales, y que dicho informe sería analizado por las cámaras en sesiones subsecuentes.

El 8 de abril de 1986 entra en vigor una nueva reforma al artículo 69 constitucional, que especifica que la asistencia del presidente al Congreso sería en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, ya que para ese entonces se habían instituido dos.

La Ley Orgánica del Congreso se modifica el 20 de julio de 1994, para señalar que antes del arribo del pre-

sidente de la República a la apertura del primer periodo de sesiones, haría uso de la palabra por no más de quince minutos un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurrieran representados al Congreso, en orden creciente en razón del número de diputados por cada grupo partidista; y que además durante la presentación del informe no procederían intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores. De igual forma se indicaba que las Cámaras analizarían el informe presentado, el cual se clasificaría en las materias de política interior, política económica, política social y política exterior; y que las versiones estenográficas de las sesiones se remitirían al presidente para su conocimiento.

Ahora bien, con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2008, en vigor al día siguiente, se eliminó del artículo 69 constitucional la obligación del Presidente de la República de asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso de la Unión; manteniéndose únicamente la de presentar un informe por escrito sobre el estado que guarda la administración pública del país. Además se adicionó un párrafo a dicho precepto, señalándose que con motivo del análisis del informe presidencial las cámaras del Congreso pueden solicitar por escrito al presidente la ampliación de información, así como citar a los secretarios de Estado, procurador general de la República y a los titulares de las entidades paraestatales para que comparezcan y rin-

Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

88

dan informes bajo protesta de decir verdad.

IV. EL INFORME DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Son muchos y muy respetables los doctrinarios y las iniciativas de reformas⁸ que a lo largo de los años han venido sugiriendo cambios y la inclusión de diversas formalidades en la presentación del informe del presidente de la República, sobre todo por la añeja crítica al llamado *día del presidente*, que fue una constante en la vida institucional de nuestro país en el siglo pasado; pero lo que también se observa es que hay una gran coincidencia en destacar lo importante que es que el presidente acuda ante las cámaras del Congreso para mantener un diálogo respetuoso que coadyuve al mejoramiento del quehacer público.

Es así, que de inicio resulta indispensable precisar la naturaleza del informe que debe presentar por escrito el presidente del País. Es evidente, de acuerdo al surgimiento y evolución constitucional que ha tenido esta figura, y sobre todo teniendo presente que estamos en un régimen presidencial en el que se busca mantener un vínculo de colaboración, respeto y control entre los poderes ejecutivo y legislativo (principio mecanicista de

frenos y contrapesos -*checks and balances*-), que a través del informe se entabla una comunicación entre dichos órganos con la finalidad de que el primero haga saber al segundo de manera detallada y pormenorizada la situación en que se encuentra la administración, las decisiones tomadas y sus motivos, los éxitos, logros, problemas, fracasos, necesidades e intenciones para mantener o modificar el rumbo de las políticas públicas a seguir; y que a su vez el segundo revise, analice, sugiera, recomiende y critique constructivamente el documento presentado, responsabilizándose en tomar las acciones que en derecho procedan.

La presentación del informe se ha considerado como una forma de control parlamentario, y efectivamente, lo es aún en un sistema presidencial como el nuestro, ya que le permite al órgano legislativo ejercer una cierta fiscalización sobre las acciones del presidente y sus subordinados, y este escrutinio si bien no produce directamente consecuencias sobre su permanencia en el cargo o el fincamiento de una responsabilidad, sí lo expone políticamente a él, a su administración e incluso al partido al que pertenezca, ante la opinión pública y la ciudadanía, que en tiempos electorales le puede pasar la factura.

Ahora bien, la supresión de la asistencia del presidente de la República a la apertura del inicio de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso para evitar que hiciera uso de la palabra, era innecesaria, ya que la norma constitucional establecía que

⁸ Cfr. Chávez Hernández, Efrén. "Algunas propuestas de modificación al formato del informe presidencial en México". Vid.. *Boletín mexicano de derecho comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, no. 105, Biblioteca jurídica virtual.

El Informe Presidencial

el presidente debía acudir a *presentar* el informe sobre el estado que guarda la administración pública no a darle lectura, pero como se mencionó con antelación⁹ desde Guadalupe Victoria, primer presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se adoptó la tradición de que el titular del ejecutivo acudiera a la sede del Congreso y diera un mensaje a la nación, práctica que con el paso de los años fue transformándose en una cada vez más criticable celebración y homenaje a quien ocupara ese cargo.

No obstante lo anterior, el que ya no tenga que acudir el presidente del país a presentar su informe ha generado más perjuicios que beneficios, pues no solo ha marcado una mayor distancia entre estos dos poderes, sino que además ha obstaculizado la colaboración entre los mismos y ha limitado el diálogo, provocándose así tirantez en una relación que debiera ser respetuosa y de entendimiento. Pero lo más grave desde mi punto de vista, es que este aparente insignificante cambio de hecho ha propiciado que se diluya o evite asumir las responsabilidades que tienen ambos poderes, sobre todo el presidente, y así nos lo ha demostrado la experiencia de estos últimos cuatro años: semanas antes del 1º de septiembre se satura a la población con una abundante cantidad de mensajes en los diversos medios de comunicación, incluso con llamadas telefónicas a los domicilios de las personas -lo que contrario a lo esperado produce

hartazgo y falta de interés-; y por si esto fuera poco, se lleva a cabo un evento con miembros de la clase política, empresarial, diplomática, académica y religiosa, en el cual a manera de *informe* se hace una relación de cifras triunfalistas, frases nacionalistas, populistas y/o de victimización; pero preguntamos ¿dónde está el discurso serio, responsable, de fondo, veraz y de compromiso de cara a los representantes del pueblo mexicano? No existe.

Debido a la reforma aprobada por el Congreso, el presidente ya no tiene que asistir a la apertura del primer periodo de sesiones a presentar su informe y menos aún a dirigir un discurso al pueblo mexicano ante los legisladores, pues basta con que lo mande entregar, tal y como se ha venido haciendo en años recientes. Esta situación indudablemente le resta importancia y solemnidad a lo que conlleva la presentación de un informe de gobierno. Por otra parte esto también hace lucir a los miembros de las Cámaras como intolerantes, contrarios a la cortesía parlamentaria que debiera prevalecer, e indiferentes con lo que se les está entregando.

No se pasa por alto que el informe realmente se va a analizar por el órgano legislativo en sesiones posteriores, pero, se insiste, es importante que el titular del ejecutivo sienta la enorme responsabilidad que tiene y que debe asumir las consecuencias de las decisiones tomadas y actividades realizadas ante el pueblo de México representado por los legisladores, lo que se soslaya por esa incapacidad de man-

⁹ Vid. *supra* 3, p. 4.

Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

90

tener un comportamiento respetuoso, de disposición a escuchar y de esforzarse por contribuir a alcanzar una meta en la que debe haber afinidad: el desarrollo del país y el bienestar de sus habitantes.

Una vez establecido que el presidente de la República debe entregar su informe *personalmente*, se hace necesario hacer un pronunciamiento respecto al formato en su recepción. Ciertamente esta problemática se resolvería en buena medida si nuestro país adoptara un sistema semipresidencial o un gobierno de gabinete como se ha propuesto por expertos en la materia¹⁰, pues así el jefe de gabinete mantendría un vínculo constante con las cámaras del Congreso, pero como todavía no arribamos a ese anhelado neopresidencialismo, se estima que bien podría fijarse en el ceremonial del Congreso el máximo de treinta minutos para el discurso del presidente al hacer entrega del informe (restringiéndose las intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores); y un máximo de quince minutos para el discurso del presidente del Congreso al recibirlo.

Comentario aparte merece el segundo párrafo adicionado al multicitado artículo 69 constitucional, el cual se estima que debe mantenerse en sus términos, pues los legisladores realmente conocen el informe presidencial hasta que lo analizan, y es entonces cuando están en aptitud de solicitar mayor información mediante

pregunta por escrito al presidente de la República, lo cual nos acerca más a un control racional del poder ejecutivo.

Pero este segundo párrafo también señala que el Congreso puede citar a los secretarios de Estado, procurador general de la República y a los titulares de las entidades paraestatales para que comparezcan y rindan informes *bajo protesta de decir verdad*. Es muy importante este último agregado, así que se debe puntualizar su significado y alcances.

Protesta, señala el maestro Martínez Morales¹¹, se puede entender como:

1. Promesa. 2. Acto de derecho público. Según el artículo 128, (constitucional) todo servidor público, sin excepción, antes de tomar posesión de su empleo, cargo o comisión, prestará la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella se deriven.

La protesta sustituyó al juramento de carácter religioso que aún se emplea en algunos regímenes jurídicos políticos y estuvo en vigor en México.

Debemos entender que se trata de un acto solemne de derecho público ... y que incumplir la protesta puede tener consecuencias jurídicas.

La protesta, señala el Dr. Ignacio Medina Lima:

es acción y efecto de protestar; promesa de hacer alguna cosa. Esta voz proviene del latín *protestatio-onis*".el que la hace se obliga a declarar

¹⁰ Cfr. Valadés, Diego. *El gobierno de gabinete*, 1ª reimpresión, México, UNAM, 2003.

¹¹ *Op. Cit.*, p. 671.

El Informe Presidencial

con verdad acerca de algún hecho o circunstancia¹².

Consecuentemente, no es superfluo que los informes y manifestaciones de los servidores públicos mencionados deban rendirse bajo protesta de decir verdad, esto es, con *veracidad*, y su falta debiera producir consecuencias de derecho, pero como nuestro sistema jurídico es vulnerable en tratándose de la rendición de cuentas, y como no hay moción de censura o negativa de voto de confianza como en un gobierno de gabinete, pues tendría que analizarse casuísticamente cada incumplimiento y determinar si conforme a nuestro derecho positivo es posible fincar alguna responsabilidad.

Es oportuno mencionar que el 1º de septiembre de 2010 y el 1º de enero de 2011, entraron en vigor los Reglamentos de la Cámaras de Senadores y de Diputados, respectivamente, ordenamientos que señalan sobre los artículos 69 y 93 constitucionales, que el pleno o las comisiones pueden citar a los secretarios de Estado, procurador general de la República, titulares de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria para que den cuenta del estado que guarden sus respectivos ramos, y proporcionen información cuando se discuta un proyecto de ley o decreto o cuando se estudie un negocio que corresponda a su ramo.

¹² "Protesta de decir verdad", *vid. Diccionario jurídico mexicano*, t. P-Z. *Op. Cit.*, p. 2627.

También se regula que el pleno o las comisiones puedan solicitar información mediante pregunta parlamentaria por escrito, la cual debe ser concisa y referirse a un solo tema de interés general para permitir una respuesta directa. Tanto las preguntas como las respuestas, incluidas las del presidente de la República se publicarán en la Gaceta y en la página de internet, y se turnará a la comisión que corresponda para su análisis, valoración y, en su caso, recomendaciones. Si el servidor público citado no acude o no contesta satisfactoriamente, se podrá dirigir una queja al presidente de la República.

Se previene el envío de las conclusiones o recomendaciones al titular del ejecutivo federal, así como de los informes de resultados que presenten las comisiones investigadoras.

Adicionalmente también debe considerarse que la obligación de los secretarios de despacho de dar cuenta a las cámaras de Congreso de sus respectivos ramos surgió desde la Constitución de 1824, la cual subsiste hasta la fecha. En la actualidad esta obligación se ha ampliado pues se les pueden formular preguntas o interpelaciones¹³, y además ya también se

¹³ Las preguntas "son instrumentos de que disponen los legisladores para obtener información del Gobierno sobre cuestiones puntuales y concretas se presentan por escrito, pero su contestación puede ser, a gusto de quien interroga, en forma oral, en alguna sesión del pleno o de comisiones, o bien en forma escrita". Las interpelaciones "son interrogaciones sobre cuestiones más amplias y genéricas, relacionadas directamente con la

Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

92

incluye a los titulares de la procuraduría general de la República, de las entidades paraestatales y de los órganos constitucionales autónomos ¹⁴.

esencia de alguna política gubernamental, o bien, con hechos aislados, pero dotados de una gran relevancia política y social. Mora Donato, Cecilia." Instrumentos constitucionales para el control parlamentario", *Vid. Cuestiones constitucionales*, revista mexicana de derecho constitucional, no. 4, México, enero-junio de 2001, p. 59.

¹⁴ El artículo 120 de la Constitución de 1824 estableció la obligación de los secretarios de dar cuenta de sus respectivos ramos a las Cámaras, una vez abiertas sus sesiones anuales; en el artículo 89 de la Constitución de 1857 se estableció lo mismo pero se precisaba que una vez abiertas las sesiones del primer periodo. En la Constitución de 1917 el artículo 93 indicaba que una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias los secretarios darían cuenta del estado de sus ramos, y que cualquiera de las cámaras podría citarlos cuando se discutiera una ley o se estudiara un negocio relativo a su secretaría. En la reforma del 1º de febrero de 1974 se incluyó en esta obligación a los jefes de departamentos administrativos, y a los directores generales o administradores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. En la reforma de 7 de diciembre de 1977 se adicionó el que una cuarta parte de los miembros de la cámara de diputados y la mitad de la de senadores podrían integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria, haciendo del conocimiento al presidente de la República los resultados de dichas investigaciones. Por reforma de 1º de enero de 1995 se incluyó al procurador general de la República; por reforma de 3 de agosto de 2007 se suprimió a los jefes de departamentos administrativos, y mediante la reforma del

V. DERECHO COMPARADO

En este apartado se describe someramente la relación de los poderes legislativo y ejecutivo, específicamente sobre los informes y cuentas que debe rendir el presidente y/o el primer ministro, y la recepción o auténtico control político con todas sus consecuencias que se ejerce por parte de los legisladores en diversos países del mundo, sean estados unitarios o federales y tengan un sistema presidencial, semi-presidencial, o parlamentario.

A). *Alemania*.- Es una República parlamentaria federal, cuya Constitución señala que el *Bundestag* (parlamento federal) y sus comisiones pueden requerir la presencia de cualquier miembro del gobierno federal, y estos tienen que asistir a los debates del *Bundesrat* (consejo federal) para que los tengan al corriente de la gestión de los negocios públicos.

El gobierno federal se compone del canciller y de los ministros federales. El canciller es elegido sin debate por el *Bundestag* (parlamento) a propuesta del presidente del país (este es designado por la Asamblea Federal) y dirige los asuntos del gobierno

El *Bundestag* (parlamento) puede plantear una moción de censura frente al canciller federal si elige por mayoría de sus miembros a un sucesor y solicita del presidente el relevo del canciller. El canciller puede solicitar voto de confianza parlamentaria, pero si no fuere

16 de agosto de 2008 se incluyó a los titulares de los organismos autónomos y se fijó la obligación de responder a interpelaciones o preguntas.

El Informe Presidencial

aprobada, el presidente a propuesta del canciller, puede disolver el parlamento. Este derecho de disolución expira en veintidós días o tan pronto el parlamento elige otro canciller.

B). *Argentina*.- República federal con sistema semipresidencial. Su Constitución establece que las cámaras pueden citar a los ministros del poder ejecutivo para las explicaciones e informes que se requieran. El presidente es el jefe del gobierno y puede pedir al jefe de gabinete de ministros y a los jefes de todos los ramos y departamentos de su administración los informes que estime convenientes. El jefe de gabinete de ministros tiene responsabilidad política ante el Congreso de la nación y tiene a su cargo ejercer la administración general del país; concurre a las sesiones del congreso y participa en sus debates pero no vota, y al inicio de las sesiones ordinarias del congreso presenta junto con los demás ministros una memoria del estado de los negocios de los departamentos. Tiene a su cargo proporcionar los informes y explicaciones verbales que cualquiera de las cámaras solicite al poder ejecutivo.

El jefe de gabinete de ministros debe concurrir por lo menos una vez por mes, alternativamente a cada una de las cámaras, para informar de la marcha del gobierno, puede ser interpelado, dársele una moción de censura e incluso ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las cámaras.

Una vez abierto el periodo de sesiones del congreso los ministros deberán presentar una memoria de los

negocios de sus departamentos. Los ministros pueden concurrir a las sesiones del congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar.

C). *Brasil*.- República federal con régimen presidencial (también hay vicepresidente), establece en su Constitución que el congreso nacional tiene la facultad exclusiva de apreciar los informes sobre la ejecución de los planes de gobierno. Las cámaras o cualquiera de sus comisiones pueden convocar a los ministros de Estado para que informen sobre asuntos determinados, la inasistencia injustificada da lugar a un delito de responsabilidad.

Por su parte los ministros de Estado pueden comparecer ante cualquiera de las cámaras o de sus comisiones por iniciativa propia para exponer asuntos de relevancia de su ministerio. Las mesas de las cámaras pueden dirigir peticiones escritas de información a los ministros de estado y su negativa, no contestación en el plazo establecido o las informaciones falsas, pueden generar que se constituya un delito de responsabilidad.

Al presidente le corresponde rendir anualmente las cuentas del ejercicio anterior.

D). *España*.- Estado con monarquía parlamentaria, cuyo gobierno se compone por el presidente, vicepresidentes y ministros. Al presidente -que es propuesto por el rey ante el presidente del congreso para que lo designe éste-, le corresponde dirigir las acciones de gobierno y coordinar las de los demás integrantes del mismo. El congreso puede dar su voto de confianza o no a quien propone el rey para

Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

94

presidente, pero el rey tiene facultades para disolver el congreso y convocar a elecciones.

El congreso puede dar voto de confianza al gobierno, negar dicho voto e incluso exigir responsabilidad política a través de la moción de censura. En estos dos últimos casos el gobierno deberá presentar su dimisión al rey.

El presidente, previa deliberación con el consejo de ministros, podrá proponer bajo su responsabilidad la disolución del congreso, del senado o de las cortes generales, la cual será decretada por el rey.

Está previsto que las cámaras y sus comisiones pueden citar a los miembros del gobierno y requerir información, formularles preguntas o interpelaciones, pero a su vez éstos pueden tener acceso a las sesiones de las cámaras, pueden hacerse oír en ellas e incluso solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus departamentos.

E). *Estados Unidos De América.*- Como se comentó en el apartado 3 de este documento¹⁵, la Constitución norteamericana de 1847 señala que el presidente le informará al Congreso periódicamente sobre el estado de la Unión y además recomendará las medidas que le parezcan convenientes. Es así que el presidente acude a la sede del Congreso, presenta su informe y ofrece el discurso relativo.

F). *Francia.*- República parlamentaria. El presidente de la república preside el consejo de ministros, nombra y en su caso cesa al primer ministro

y puede acordar la disolución de la asamblea nacional previa consulta con el primer ministro y los presidentes de las cámaras. El presidente se comunicará con ambas cámaras del parlamento asamblea general y senado, a través de mensajes que mandará leer y que no darán lugar a ningún debate; puede tomar la palabra ante el parlamento, pero la discusión y el debate se producirá sin su presencia, además de que no habrá votación al respecto.

El gobierno tiene a su cargo dirigir la política del país y dispone de la administración y la fuerza armada y es responsable ante el parlamento. Se establece que los miembros del gobierno tienen acceso a las cámaras y pueden ser escuchados cuando ellos lo soliciten, además cada cámara puede reunirse en sesión secreta a petición del primer ministro. El gobierno puede, para la ejecución de su programa, solicitar al parlamento que por medio de una ordenanza apruebe por un plazo limitado medidas que pertenecen al ámbito de una ley. Se determina que por lo menos una sesión a la semana estará reservada a las preguntas de los miembros del parlamento y de las respuestas del gobierno, incluso durante las sesiones extraordinarias.

El tribunal de cuentas asiste al parlamento en el control de la acción del gobierno.

El primer ministro, previa deliberación con el consejo de ministros, puede plantear a la asamblea general la responsabilidad del gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general, así como sobre la votación sobre un

¹⁵ Vid. *supra* 3, p. 3.

El Informe Presidencial

proyecto de ley de presupuesto o de financiación de la seguridad social; en estos casos la asamblea juzgará dicha responsabilidad mediante una moción de censura. También puede pedir al senado la aprobación de una declaración de política general.

En el evento de que la asamblea general apruebe una moción de censura o desaprobe el programa o la política general del gobierno, el primer ministro deberá presentar su dimisión al presidente de la república

G). *India*.- República federal parlamentaria. El parlamento está compuesto por las cámaras alta (*Rahya Sabha*) y baja o popular (*Lok Sabha*).

El poder ejecutivo está conformado por el presidente de la república, el vicepresidente y el consejo de ministros encabezado por el primer ministro. El presidente de la república, es el jefe de estado y puede disolver la cámara baja (*Lok Sabha*), con el visto bueno del jefe de gobierno. El primer ministro es designado por el presidente pero debe contar con el apoyo de la mayoría en la cámara baja (*Lok Sabha*), por lo que es designado el líder del partido con mayor fuerza parlamentaria. El gobierno es responsable ante el parlamento y puede ser destituido por un voto de no confianza.

H). *Italia*.- República con un sistema de democracia parlamentaria. El presidente de la República es el jefe de estado y es elegido por el parlamento que está compuesto por dos cámaras. Puede disolver una o ambas cámaras; sus actos para ser válidos deben estar refrendados por los ministros proponentes que asumirán la responsabili-

dad de los mismos; y únicamente puede ser responsable por alta traición o violación a la Constitución.

El gobierno se compone por el consejo de ministros y el presidente de dicho consejo, es designado por el presidente de la república, éste último tiene a su cargo y es responsable de la política general del gobierno.

Cada cámara puede otorgar o revocar su confianza al gobierno, no acarrea la obligación de dimitir el voto contrario de una o ambas cámaras sobre una propuesta del gobierno

Como órganos auxiliares del gobierno están el consejo general de economía y del trabajo y el consejo de estado, los que desarrollan una actividad de asesoría y consulta; y el tribunal de cuentas que ejerce un control preventivo sobre los actos del gobierno en el ámbito financiero.

VI. CONCLUSIONES

El informe presidencial es un documento sumamente importante, que debe referir de manera integral, detallada y veraz el estado que guarda la administración pública, y por ese motivo debe ser escrupulosamente revisado y analizado por las cámaras del Congreso de la Unión.

Se recomienda volver a incorporar en el texto del artículo 69 de la Carta Fundamental que el presidente de la República asistirá a presentar el informe, pues a través del mismo se trata de dar conocer el estado que guarda la administración pública, puntualizando las actividades realizadas en un

Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

96

año y sus resultados. Además, dicho documento se tiene que entregar no en cualquier lugar, sino en el Congreso de la Unión, es decir, en la representación del pueblo mexicano. Por estas razones resulta por demás evidente la conveniencia de restituir la formalidad al cumplimiento de tan trascendente obligación.

Pero esta reforma no implica que de nueva cuenta se incurra en las prácticas viciadas de antaño, por lo que en paralelo a este cambio, se tendría que regular en la legislación secundaria el ceremonial aplicable, sobre todo los tiempos que harían uso de la tribuna el presidente de la República (no más de treinta minutos) y el presidente del Congreso (no más de quince minutos). Asimismo; exhortar a los legisladores a mantener una conducta apropiada y de cortesía parlamentaria; y restringirse las intervenciones e interrupciones de los miembros de las cámaras durante el discurso del presidente del País, ya que posteriormente tendrán tiempo suficiente para analizar y discutir el contenido del multicitado informe.

La asistencia del presidente más que un acto protocolario es una forma que puede contribuir a reanudar la relación respetuosa entre estos dos poderes, a tratar de entablar un diálogo que lleve a entendimientos y acuerdos - no transacciones-, y a elevar el nivel del discurso político.

Es un legítimo anhelo el que los legisladores lleven a cabo una labor de

análisis digna, que las preguntas que le formulen al presidente sean las idóneas para conocer y evaluar el informe respectivo, y que no se aprovechen de la ocasión para denostar con una serie de opiniones o puntos de vista a la institución presidencial y a quien la representa. También se desea que el presidente de la República mejore la calidad de su discurso con realismo y veracidad, y que con objetividad sea receptivo a ideas y opiniones diferentes y que dé pronta contestación a las preguntas que le formulen.

También es necesario que en aras de la transparencia se publiquen íntegra y puntualmente en Gaceta parlamentaria las preguntas y respuestas, tal y como está establecido en los reglamentos de las cámaras del Congreso. En revisión de cuentas desafortunadamente todavía se mantiene un rezago normativo, que ojalá pronto se pueda superar.

Falta cerrar el círculo. Si se busca profundizar en el control del titular del ejecutivo en el ejercicio de su actividad, es menester fijar las consecuencias jurídicas que puedan derivar. Hemos dado unos pasos hacia lo que puede considerarse una forma de control parlamentario, pero hacen falta más y profundas reformas; por lo que en ese tenor se debe tener presente lo que acontece al respecto en otros países, ya que nos puede resultar de gran utilidad para, en su momento, implementar los cambios jurídicos necesarios.

El Informe Presidencial

VII. BIBLIOGRAFÍA

REVISTAS

97

Carpizo, Jorge. *La constitución mexicana de 1917*, 5ª edición, México, UNAM, 1982.

Carrillo Blouin, Elsa. *Los informes presidenciales en México: 1877-1996 ¿ruptura o continuidad?*, s/e, México, UNAM, 1996.

Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 5ª edición, México, Porrúa, 2007,

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 24ª edición actualizada, México, Porrúa, 2005.

Valadés, Diego. *El gobierno de gabinete*, 1ª reimpression, México, UNAM, 2003.

Arteaga Nava, Elisur. "El poder ejecutivo federal". *Vid. Alegatos*, no. 26, Universidad Autónoma Metropolitana, México, enero-abril de 1994, p. 23.

Chávez Hernández, Efrén. "Algunas propuestas de modificación al formato del informe presidencial en México". *Vid. Boletín mexicano de derecho comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, no. 105, Biblioteca jurídica virtual.

Mora Donato, Cecilia." Instrumentos constitucionales para el control parlamentario", *Vid. Cuestiones constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional*, no. 4, México, enero-junio de 2001.

DICCIONARIOS

LEGISLACIÓN

Diccionario Jurídico Mexicano, t. I-O, 7ª edición, México, Porrúa, 1994.

Diccionario Universal De Términos Parlamentarios, enciclopedia parlamentaria de México, Cámara de Diputados, vol. I, t. I., México, 1997.

Martínez Morales, Rafael. *Diccionario jurídico contemporáneo*, s/e, México, Iure editores, 2008.

Constitución de la Nación Argentina

Constitución de la República de Francia

Constitución de la República de India

Constitución de la República de Italia

Constitución de la República Federativa de Brasil

Constitución de los Estados Unidos de América

Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

98

| | |
|---|---|
| Constitución Española | Reglamento de la Cámara de Diputados |
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | Reglamento del Senado de la República |
| Ley Fundamental para la República Federal de Alemania | Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos |
| Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos | |