



## LA REFORMA AL FORMATO DEL INFORME PRESIDENCIAL ¿PARÁLISIS O AUTISMO LEGISLATIVO?

Cecilia MORA-DONATTO\*

*Para el maestro Héctor Fix-Zamudio, en reconocimiento a su perseverante labor docente*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Breves antecedentes constitucionales.* III. *Las reformas que impactaron al informe presidencial y su actual regulación constitucional y legal.* IV. *Las convulsiones de la ceremonia del informe. El principio del fin.* V. *Iniciativas de reforma para cambiar el formato del informe presidencial presentadas en la Cámara de Diputados en las legislaturas recientes.* VI. *La propuesta panista, de agosto de 2007, para reformar el informe presidencial. Una respuesta tardía frente a un escenario previsible de conflicto en sede legislativa.* VII. *Mi propuesta: transformar el formato del informe sin perder la glosa. Convertir el ritual en instrumento de control parlamentario.* VIII. *A manera de conclusión: otras reflexiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

Este artículo se redacta durante la etapa previa al primer informe de gobierno del presidente Felipe Calderón; lapso en el que nuevamente se vuelve a discutir sobre el formato que debe seguirse para la presentación del informe a que hace referencia el artículo 69 de la Constitución mexicana.

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La toma violenta de la tribuna por los diputados en la ceremonia de posesión del recién electo presidente de la República, el 1o. de diciembre de 2006, fue el resultado visible, uno más, de que el presidencialismo mexicano, concebido como se ejerció durante los mandatos priístas, está llegando a su fin. Frente a esa descomposición parecía inevitable que el 1o. de septiembre no se convirtiera en otra fecha, nuevamente, controvertida y conflictiva. A pesar de que esta situación resultaba tan evidente ningún grupo parlamentario, incluido el panista, de los que hoy integran el arco legislativo, a lo largo de siete meses, presentaron o retomaron alguna de las distintas iniciativas que sobre el tema se han presentado en el Congreso desde tiempo atrás. No fue sino hasta mediados de agosto de 2007, y después de que el Ejecutivo Federal hiciera explícita su voluntad de dialogar y debatir con el Congreso, cuando el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, por conducto de su coordinador, presentó una propuesta que no sólo no generó consenso o simpatía alguna, sino que requería de un periodo extraordinario para su aprobación. En suma, se trató, nuevamente, de un intento fallido de rediseño en la presentación del informe presidencial.

Ubicados frente al anterior escenario histórico consideramos que es un buen momento para repensar las bases sobre las que descansa un nuevo diseño que en un futuro pueda llegar a regular las relaciones entre el presidente de la República y el Congreso de la Unión en relación con el tema del informe presidencial. Diseño que, a nuestro juicio, debe mover el centro de gravedad del Ejecutivo al Legislativo. Dicho de otra manera, el informe sobre el estado que guarda la administración pública federal no debe ser nunca más una fiesta del presidente en turno, sino una celebración de control de la soberanía, representada en el Congreso mexicano.

## II. BREVES ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

La obligación de un jefe de Estado para asistir ante el Congreso o Parlamento no es privativa del sistema mexicano, ya que en muchos países, con determinadas variantes, se realiza una práctica similar a la que corresponde al presidente de la República en nuestro país, quien asiste a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso a presentar un informe por escrito, en el que manifiesta el estado general que guarda la administración pública de la nación. En realidad la presentación de dicho informe se remonta a la práctica del Parlamento de Westminster.

En nuestro país el primer antecedente del artículo 69 de nuestra carta magna vigente, lo encontramos en los artículos 121 y 123 de la Constitución Política de la Monarquía española, jurada por las Cortes de Cádiz el 19 de marzo de 1812, que tuvo vigencia temporal en la Nueva España, pero con importantes efectos en la gestación de la independencia nacional, así como en algunas de nuestras normas jurídicas fundamentales.

La Constitución Española de Cádiz, en su artículo 121, establecía la obligación del Rey de asistir a la apertura y clausura de las Cortes, el artículo 123 disponía que: “Su Majestad pronunciara un discurso con propuestas sobre aquello que juzgara necesario, a lo que debía contestar el presidente de las Cortes, en términos generales”.

El discurso del monarca tenía una finalidad puramente legislativa, consistente en proponer a las Cortes —con fundamento en las facultades que la Constitución le confería— las iniciativas de ley o las reformas legales que consideraba convenientes para la nación.

Por otro lado, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, establecía en su artículo 74 las obligaciones del Supremo Gobierno, una de ellas era presentar al Congreso, cada seis meses, un estado abreviado de los ingresos, inversión y existencia de caudales públicos, sin soslayarse otro informe anual, individual y documentado, para ser examinados, aprobados y publicados.

Así también, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, ordenaba en su articulado —específicamente en el 67 y 68— que a la apertura de sesiones del Congreso general asistiría el presidente de la Federación a pronunciar un discurso análogo a la importancia del acto, mismo que era contestado por el presidente del Congreso, en términos generales.

Como resulta comprensible, los primeros mensajes que rindieron los gobernantes del México independiente, al inaugurar los periodos de sesiones del Congreso, fueron declaraciones de carácter generalizado, en las que sólo excepcionalmente se hacían referencias a problemas particulares del país.

Se trataba más bien de documentos estructurados a manera de proclama, cuyo contenido era puramente político o militar. Fue hasta el 1o. de enero de 1825 cuando se produce, con Guadalupe Victoria, el primer informe presidencial en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso ge-

neral, al hacer referencia en forma muy amplia al estado de la administración pública.

El proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de julio de 1840, instituía en su artículo 43 que la apertura y clausura de cada periodo de sesiones se verificaría con la asistencia del presidente de la República.

Asimismo, el primer proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, elaborado el 25 de agosto de 1842, decretaba en su artículo 92 una disposición similar.

En la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, el artículo 63 señalaba que a la apertura de sesiones del Congreso asistiría el presidente de la Unión, quien pronunciaría un discurso sobre el estado de la administración pública del país, el cual sería contestado por el presidente del Congreso. Para entonces, el presidente de la República no estaba obligado a asistir a la clausura de sesiones, solamente a la apertura.

Ya desde el proyecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde 1917, su artículo 69 decretaba que a la apertura de sesiones del Congreso, tanto ordinarias como extraordinarias, asistiría el presidente de la República, quien presentaría un informe por escrito; en el caso de las ordinarias, sobre el estado general que guardaba la administración pública y, durante las extraordinarias, expondría al Congreso o a la Cámara de que se tratare, las razones y asuntos que motivaron la convocatoria al periodo extraordinario.

El citado artículo 69 de la Constitución fue modificado el 24 de noviembre de 1923, para eximir al presidente de presentarse al Congreso en la apertura de sesiones extraordinarias, dejando a cargo del presidente de la Comisión Permanente informar sobre los motivos o razones que originaron la convocatoria de las mismas. A partir de entonces y hasta nuestros días el artículo 69 señala:

A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

En 1934, año en el que se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 12 mencionaba en forma indirecta la presencia del presidente de la República en la apertura del Congreso el día 1o. de septiembre, al referirse a la declaratoria inaugural, a cargo del presidente de la Cámara de Diputados. Los artículos 188 y 189 de dicho Reglamento se refieren —el primero de estos— al lugar en el que tomara asiento el presidente de la República cuando asista a la apertura de sesiones, mismo que será al lado izquierdo del presidente del Congreso; por su parte el segundo de estos preceptos señala que el discurso del presidente de la República lo pronunciará en dicho acto de apertura de sesiones y será contestado, en términos generales, por el titular del Congreso.

Con el objeto de dar cumplimiento a las reformas realizadas a la Constitución en 1977, con las que en el artículo 70 se le otorgan al Congreso facultades para expedir su propia Ley Orgánica, éste la expide y la publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979, señalando sobre el particular que:

Artículo 8o. El presidente de la República acudirá a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y rendirá un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

El presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales y con las formalidades que correspondan al acto. El informe será analizado por las Cámaras en sesiones subsecuentes.

Con base en la anterior legislación se desarrollaron los siguientes informes presidenciales y la contestación la hicieron los entonces presidentes del Congreso.

<i>Informe</i>	<i>Respuesta</i>	<i>Fecha</i>	<i>Legislatura</i>
Lázaro Cárdenas	Dip. Gilberto Bosques	I- X-1935	XXXVI
	Dip. Luis Enrique Erro	I-IX-1936	XXXVI
	Dip. José Cantó Estrada	I-IX-1937	XXXVII
	Dip. Rodolfo Delgado	I-IX-1938	XXXVII
	Dip. César Martino	I-IX-1939	XXXVII
	Dip. Manuel Martínez Sicilia	I-IX-1940	XXXVIII

<i>Informe</i>	<i>Respuesta</i>	<i>Fecha</i>	<i>Legislatura</i>
Manuel Ávila Camacho	Dip. Alejandro Carrillo	I-IX-1941	XXXVIII
	Dip. Manuel Gudiño	I-IX-1942	XXXVIII
	Dip. Manuel Moreno Sánchez	I-IX-1943	XXXIX
	Dip. Herminio Ahumada	I-IX-1944	XXXIX
	Dip. Benito Coquet	I-IX-1945	XXXIX
	Dip. Eugenio Prado	I-IX-1946	XL
	Miguel Alemán Valdez	Dip. Alejandro Gómez Maganda	I-IX-1947
Dip. Jesús Aguirre Delgado		I-IX-1948	XL
Dip. Armando del Castillo F.		I-IX-1949	XLI
Dip. Manuel Jiménez Sanpedro		I-IX-1950	XLI
Dip. Teófilo Borunda		I-IX-1951	XLI
Dip. Jesús Robles Martínez		I-IX-1952	XLII
Adolfo Ruiz Cortines		Dip. Antonio Erales Abdelnur	I-IX-1953
	Dip. Norberto Treviño Zapata	I-IX-1954	XLII
	Dip. Flavio Romero Velasco	I-IX-1955	XLIII
	Dip. Rafael Corrales Ayala	I-IX-1956	XLIII
	Dip. José López Bermúdez	I-IX-1957	XLIII
	Dip. Federico Ortiz Armengol	I-IX-1958	XLIV
Adolfo López Mateos	Dip. Leopoldo González Sáenz	I-IX-1959	XLIV
	Dip. Aurelio García Sierra	I-IX-1960	XLIV
	Dip. Joaquín Noris Saldaña	I-IX-1961	XLV
	Dip. Alfredo Ruiseco Avellaneda	I-IX-1962	XLV
	Dip. Rómulo Sánchez Míreles	I-IX-1963	XLV
	Dip. Manuel Gurría Ordóñez	I-IX-1964	XLVI

<i>Informe</i>	<i>Respuesta</i>	<i>Fecha</i>	<i>Legislatura</i>
Gustavo Díaz Ordaz	Dip. Augusto Gómez Villanueva	I-IX-1965	XLVI
	Dip. Luz María Zaleta de Eisner	I-IX-1966	XLVI
	Dip. Víctor Manzanilla Schaffer	I-IX-1967	XLVII
	Dip. José de las Fuentes Rodríguez	I-IX-1968	XLVII
	Dip. Luis M. Parías	I-IX-1969	XLVII
	Dip. Octavio Sentíes Gómez	I-IX-1970	XLVIII
	Luis Echeverría Álvarez	Dip. Luis H. Ducoing	I-IX-1971
Dip. Celso H. Delgado		I-IX-1972	XLVIII
Dip. Luis Dantón Rodríguez		I-IX-1973	XLIX
Dip. Pedro Guillen Castañeda		I-IX-1974	XLIX
Dip. Carlos Sansores Pérez		I-IX-1975	XLIX
Dip. Heladio Ramírez López		I-IX-1976	L
José López Portillo	Dip. Juan José Osorio Palacios	I-IX-1977	L
	Dip. Rodolfo González Guevara	I-IX-1978	L
	Dip. Beatriz Paredes Rangel	I-IX-1979	II
	Dip. Cuauhtémoc Anda Gutiérrez	I-IX-1980	LI
	Dip. Luis M. Parías	I-IX-1981	LI
	Dip. Humberto Lugo Gil	I-IX-1982	LII

### III. LAS REFORMAS QUE IMPACTARON AL INFORME PRESIDENCIAL Y SU ACTUAL REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Bajo el texto del artículo 69 constitucional antes citado y como consecuencia de las reformas de 1986 a los artículos 65 y 66 constitucionales,<sup>1</sup> el informe presidencial se rindió el 1o. de noviembre de cada año, a par-

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 7 de abril de 1986.

tir de 1989. El sexto y último informe de gobierno que rindió el presidente Carlos Salinas de Gortari fue el 1o. de noviembre de 1994.

A partir de 1995, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León presentó dicho informe el 1o. de septiembre, como anteriormente se hacía, debido a nuevas reformas a los artículos 65 y 66 constitucionales,<sup>2</sup> el primero de estos preceptos y con relación al tema que nos ocupa señalaba: “El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar su primer periodo de sesiones ordinarias, y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias”.

El texto anterior del artículo 65 se modificaría una vez más en 2004<sup>3</sup> para quedar de la siguiente manera: “El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias”.

A partir de entonces, el artículo 66 precisaría que:

Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Como consecuencia de dicha reforma constitucional se modificó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para establecer en el párrafo primero del artículo 6o. lo siguiente: “El 1o. de septiembre, a las 17:00 horas y el 1o. de febrero, a las 11:00 horas de cada año, el Congreso se reunirá en sesión conjunta en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados para inaugurar sus periodos de sesiones ordinarias”.

Pero dicho precepto debe interpretarse armónicamente con el artículo 7o. de la misma ley que señala:

1. El 1o. de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el presidente de la Repúbli-

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1993.

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 2004.

ca 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 concurran, 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 15 minutos.

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.

Las anteriores reformas al informe presidencial se presentaron a partir de 1986 y hasta 2004. Los presidentes que rindieron su mensaje bajo la anterior legislación fueron los siguientes:

<i>Informe</i>	<i>Respuesta</i>	<i>Fecha</i>	<i>Legislatura</i>
Miguel de la Madrid	Dip. Irma Cué de Duarte	I-IX-1983	LII
	Dip. Netzahualcóyotl de la Vega García	I-IX-1984	LII
	Dip. Elíseo Mendoza Berrueto	I-IX-1985	LII
	Dip. Nicolás Reynés Berezaluce	I-IX-1986	LIII
	Dip. Elba Esther Gordillo	I-IX-1987	LIII
	Dip. Miguel Montes García	I-IX-1988	LIV
Carlos Salinas	Dip. Guillermo Jiménez Morales	I-XI-1989	LIV
	Dip. Gonzalo Martínez Corbalá	I-XI-1990	LIV
	Dip. Fernando Ortiz Arana	I-XI-1991	LV
	Dip. María de los Ángeles Moreno	I-XI-1992	LV

<i>Informe</i>	<i>Respuesta</i>	<i>Fecha</i>	<i>Legislatura</i>
	Dip. Hugo Andrés Araujo de la Torre	I-XI-1993	LV
	Dip. Humberto Roque Villanueva	I-XI-1994	LVI
Ernesto Zedillo	Dip. Rosario Guerra Díaz	I-IX-1995	LVI
	Dip. Héctor Hugo Olivares Ventura	I-IX-1996	LVI
	Dip. Porfirio Muñoz Ledo	I-IX-1997	LVII
	Dip. Arturo Núñez Jiménez	I-IX-1998	LVII
	Dip. Carlos Medina Plascencia	I-IX-1999	LVII
	Dip. Ricardo García Cervantes	I-IX-2000	LVIII
Vicente Fox Quesada	Dip. Beatriz Paredes Rangel	I-IX-2001	LVIII
	Dip. Beatriz Paredes Rangel	I-IX-2002	LVIII
	Dip. Juan de Dios Castro Lozano	I-IX-2003	LIX
	Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera	I-IX-2004	LIX
	Dip. Heliodoro Carlos Díaz Escárrega	I-IX-2005	LIX
No hubo mensaje del presidente	No hubo contestación	I-IX-2006	LIX

#### IV. LAS CONVULSIONES DE LA CEREMONIA DEL INFORME. EL PRINCIPIO DEL FIN

Desde su regulación como tal y, especialmente, durante los gobiernos priístas, los mexicanos, asistimos a un ceremonial en el que el presidente de la República, en un largo y tedioso discurso, daba a conocer los éxitos alcanzados por su administración durante el periodo que informaba; acto seguido el presidente del Congreso daba respuesta a dicho informe con un discurso no menos elogioso. Pero si durante décadas la figura central del informe, esto es, el Ejecutivo Federal fue visto bajo copiosas lluvias de

confeti verde, blanco y rojo a su llegada al recinto legislativo y vitoreado por abundantes aplausos y saluciones. A partir de 1988, durante el VI informe de gobierno del entonces presidente Miguel de la Madrid,<sup>4</sup> y después de un proceso electoral caracterizado por la famosa “caída del sistema”, dicha exaltación del Ejecutivo en este tipo de ceremonias empezó a quebrantarse mediante las múltiples interrupciones que los legisladores de oposición hicieron ese año al informe presidencial; cobrando dichas perturbaciones, gritos y chiflidos, carta de naturalización en los siguientes sexenios, rompiéndose así la rutina protocolaria que el unipartidismo impuso durante siete décadas, hasta llegar al bochornoso espectáculo que todos pudimos ver cuando los diputados perredistas impidieron al presidente Vicente Fox dar lectura a su discurso el 1o. de septiembre de 2006 y que a empellones le imposibilitaron acceder más allá del vestíbulo del Palacio de San Lázaro.

#### V. INICIATIVAS DE REFORMA PARA CAMBIAR EL FORMATO DEL INFORME PRESIDENCIAL PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN LAS LEGISLATURAS RECIENTES

Desde 1988 con regular frecuencia se presentan en las cámaras iniciativas de reformas al artículo 69 constitucional. El 27 de septiembre del citado año el grupo parlamentario del Partido Popular Socialista presentó la primera iniciativa sobre el particular, para permitir que los parlamentarios interrogaran verbalmente al Ejecutivo durante su informe, misma que por supuesto no fue aprobada.<sup>5</sup>

Más recientemente se han presentado diversas propuestas para reformar dicho precepto constitucional y con ello dotar de un nuevo sentido al informe presidencial, como tendremos ocasión de ver, las propuestas han

<sup>4</sup> Los únicos antecedentes que se recuerdan de una situación semejante son las ásperas contestaciones de los diputados Prieto Laurens en 1922 y de Herminio Ahumada en 1944 a los informes de los presidentes Álvaro Obregón y Manuel Ávila Camacho, respectivamente, y el exabrupto de Aurelio Manrique con el presidente Elías Calles. *Cfr.* Ruiz Massieu, José Francisco, *Cuestiones de derecho político (México y España)*, México, UNAM, 1993, p. 117. Sobre el particular véase también, Carpizo, Jorge, “Informe del presidente de la República”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2001, pp. 2033-2035.

<sup>5</sup> *Cfr.* González Oropeza, Manuel, “Comentario al artículo 69”, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, México, UNAM-Departamento del Distrito Federal-Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1992, pp. 275-279.

sido presentadas por la mayoría de los grupos parlamentarios PRI, PAN, PRD, PT y PVEM, lo cual nos da una idea de que el actual formato de dicho informe no satisface a nadie. En el siguiente apartado destacaremos cuáles son las diferencias y semejanzas que existen entre las iniciativas que se presentaron en la LVIII, LIX y en el primer año de la actual legislatura.

En la LVIII Legislatura el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó las siguientes 4 iniciativas para modificar el formato del informe:

- a. Iniciativa de reformas a diversas disposiciones de la Constitución, con relación al Poder Legislativo, presentada por el diputado Amador Rodríguez Lozano, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la sesión del martes 27 de marzo de 2001.
- b. Iniciativa con proyecto de Decreto de reformas y adiciones a la Constitución y la Ley Orgánica, para que el presidente de la República presente informes de gobierno el 1o. de septiembre y el 1o. de marzo de cada año, presentada por el senador Fidel Herrera Beltrán y el diputado Augusto Gómez Villanueva, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 6 de junio de 2001.
- c. Iniciativa que reforma el artículo 69 de la Constitución y el 7o. de la Ley Orgánica, en materia del informe presidencial, a cargo del diputado Juan Manuel Martínez Nava, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión del martes 2 de abril de 2002.
- d. Iniciativa de reformas al artículo 69 de la Constitución, en materia del informe presidencial, presentada por el diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del jueves 25 de abril de 2002.

Las iniciativas *a* y *d* proponían que el presidente de la República además de presentar un informe por escrito, esté obligado a: dirigir un mensaje que haga una referencia general al contenido del informe; escuchar los posicionamientos que cada una de las fracciones parlamentarias le expongan y responder los cuestionamientos que al respecto le hagan. Adicionalmente la iniciativa *a* propone que el presidente tendrá la obligación de dar a conocer su programa legislativo para el siguiente año. Prohíbe las alusiones personales, a los legisladores que intervengan en

los cuestionamientos y faculta al presidente del Congreso para que le retire la palabra a quien no guarde respeto a la investidura del presidente de la República.

La iniciativa *d* reforma al artículo 69 para cambiar la fecha de presentación del informe para el 1o. de diciembre de cada año, o a más tardar el 15 de noviembre del año en que se termine y comience un nuevo mandato constitucional.

La iniciativa *b* propone que el presidente de la República informe sobre el estado general de la administración pública del país, en la apertura de sesiones ordinarias de cada uno de los periodos del Congreso, por lo tanto, dos veces al año.

La reforma que pretende la iniciativa *c* faculta al presidente para que haga uso de la palabra, aunque cabe señalar que no se aclara si lo hará para manifestar alguna cuestión sobre el informe que debe presentar por escrito.

Por su parte, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática promovió las 3 iniciativas siguientes:

- a. Iniciativa de reformas a la Constitución, con el fin de lograr una nueva distribución entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, presentada por el diputado Eric Eber Villanueva Mukul, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del martes 4 de diciembre de 2001.
- b. Iniciativas de reformas a diversos artículos de la Constitución, en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo, presentada por el diputado Martí Batres Guadarrama, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del miércoles 20 de marzo de 2002.
- c. Iniciativa de reformas a la Constitución, en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo, presentada por el diputado Uuc-Kib Espadas Ancona, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del jueves 4 de abril de 2002.

En el caso de la iniciativa *a* el artículo 69 se pretende reformar, en el sentido de indicar que el presidente deberá informar no nada más sobre el entorno y situación general a nivel nacional sino también con lo relacionado al marco internacional.

La iniciativa *b* únicamente adecua el artículo 69, especificando expresamente como fecha para que el presidente de la República presente su informe ante el Congreso, el 1o. de septiembre de cada año.

La iniciativa *c* propone que el presidente de la República además de presentar un informe por escrito, estará obligado a: dirigir un mensaje que haga una referencia general al contenido del informe; escuchar los posicionamientos que cada una de las fracciones parlamentarias le expongan y responder los cuestionamientos que al respecto le hagan. Adicionalmente señala que, ocho días antes de dirigir el mensaje, el presidente remitirá el informe que debe presentar por escrito al Congreso, con el objeto de que éste conozca de su contenido y pueda realizar un análisis previo.

Además de las anteriores iniciativas se presentaron durante la LVIII Legislatura las siguientes dos propuestas:

- a. Iniciativa de Decreto que reforma el artículo 69 de la Constitución, enviada por el Congreso del Estado de Baja California, presentada en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 23 de mayo de 2001.
- b. Iniciativa de reformas a los artículos 69 de la Constitución y el 7o. de la Ley Orgánica, en materia del informe presidencial, presentada por la diputada Julieta Prieto Fuhrken, del grupo parlamentario del PVEM, en la sesión del martes 2 de abril de 2002.

En el caso de la primera de estas iniciativas; *a*, se propone la facultad para que el Congreso evalúe la actividad de la administración pública del país y para que proponga las medidas que considere necesarias al respecto. Finalmente, la propuesta del grupo parlamentario del Partido Verde, *b*, únicamente es para especificar que el presidente de la República presentará ante el Congreso su informe a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo ordinario.

En la LIX Legislatura se recibieron en la Cámara de Diputados sólo cuatro iniciativas para reformar el formato del informe presidencial.

- Proyecto de Decreto, por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Francisco A. Espinosa Ramos, del grupo parlamentario del PT, en la sesión del 23 de septiembre de 2003.

Esta iniciativa propone citar al presidente de la República para que asista al Congreso de la Unión a escuchar las conclusiones e intercambiar

opiniones sobre el contenido del informe presentado con los diferentes grupos parlamentarios.

- Se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Enrique Escalante Arceo, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del 5 de octubre de 2004.

La anterior propuesta consiste en que el presidente pueda asistir a la apertura de sesiones ordinarias y así hacer uso de la palabra para emitir un mensaje a la nación.

- Proyecto de decreto de reformas al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado René Arce Islas, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del jueves 21 de octubre de 2004.

Esta iniciativa establece que el presidente informe por escrito la situación general que guarda el Estado mexicano.

- Reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Jorge Triana Tena, del grupo parlamentario del PAN, en la sesión del 3 de noviembre de 2005.

Esta propuesta consiste en que se reunirán en sesión solemne con el presidente para comunicarle las recomendaciones derivadas del análisis del informe, y los grupos parlamentarios harán uso de su voz, de igual forma solicitarán la comparecencia de los secretarios de despacho.

Durante el primer año de ejercicio de la LX Legislatura se han presentado las siguientes diez iniciativas para reformar el artículo 69 constitucional.

1. Reforma y adición del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Abundio Peregrino García, del PT, el jueves 7 de septiembre de 2006.
2. Reforma al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7o. de la Ley Orgánica del Congreso General

- de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada Concepción Ojeda Hernández, del PRD, el viernes 29 de septiembre de 2006.
3. Reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el diputado Jesús Ramírez Stabros, del PRI, el jueves 7 de diciembre de 2006.
  4. Reforma al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por los diputados Víctor Samuel Palma César, Jesús Ramírez Stabros y Luis Enrique Benítez Ojeda, del PRI, el jueves 14 de diciembre de 2006.
  5. Reforma y adición de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Manuel Cárdenas Fonseca, de Nueva Alianza, el martes 13 de marzo de 2007.
  6. Reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado José Jesús Reyna García, del PRI, el jueves 15 de marzo de 2007.
  7. Reforma y adición a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Mario Enrique del Toro, del PRD, el jueves 29 de marzo de 2007.
  8. Reforma y adición a los artículos 26, 66, 69, 70, 73, 74, 76, 78, 79, 89, 93, 102, 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del PRD, el martes 24 de abril de 2007.
  9. Reforma y adición a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada Silvia Oliva Fragoso, del PRD, el jueves 26 de abril de 2007.
  10. Que reforma los artículos 67 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Héctor Larios Córdova, del PAN, el lunes 4 de junio de 2007.

Las conclusiones que se pueden obtener de esta decena de iniciativas son las siguientes:

Las diez iniciativas coinciden en que el informe del Ejecutivo Federal sobre el estado general que guarda la administración pública del país, debe presentarse por escrito, sin embargo, las variantes radican en la fecha de presentación del mismo; las iniciativas 1-4, 7, 8 y 9 sugieren que la fecha sea el 1o. de septiembre; la iniciativa 5 sugiere que se haga los días 1o. de septiembre y 1o. de febrero; la iniciativa 6 propone que se desarrolle en la segunda quincena del mes de noviembre, debiendo el Ejecutivo proponer al Congreso la fecha en que habrá de rendirlo. Finalmente, la iniciativa 10 propone como fecha para su desahogo el 1o. de febrero.

Las iniciativas que coinciden en que el titular del Ejecutivo Federal acuda ante el Congreso de la Unión, para la presentación del informe del estado general de la administración pública del país, proponen las siguientes fechas: 1o. al 30 de septiembre las siguientes: 1, 2, 8, 9; 1o. de octubre la 4; del 15 al 30 de noviembre la 6; 1o. de septiembre, 1o. de diciembre, 1o. de marzo y 1o. de junio, la 7; 1o. de marzo, por causas de fuerza mayor, o caso fortuito, puede remitir el Ejecutivo Federal por escrito, la 10.

Las iniciativas 3 y 5 coinciden en que el titular del Ejecutivo Federal, no se presente ante el Congreso de la Unión para la presentación del informe del estado general de la administración pública del país y que sólo lo envíe.

Las iniciativas que coinciden en que el titular del Ejecutivo Federal presente el informe del estado general de la administración pública del país, proponen además las siguientes modalidades:

- Que el presidente pronuncie un mensaje político, escuche los posicionamientos de los grupos parlamentarios e intercambie opiniones (1).
- Que el presidente lea el informe, escuche posicionamientos de los grupos parlamentarios y responda a cuestionamientos (2).
- Dirija un mensaje a la nación (3).
- Que el presidente responda las preguntas que formulen los grupos parlamentarios (4).
- Comparezca, discuta y analice los temas de mayor trascendencia para el interés nacional (7).
- Escuche los posicionamientos de los grupos parlamentarios y responda a las preguntas que le formulen los legisladores (9).
- Comparezca para dar respuesta oral a los cuestionamientos formulados por las Cámaras y emita un mensaje a la nación (10).

Las iniciativas 3 y 5 coinciden en que el titular del Ejecutivo Federal sólo presente ante el Congreso de la Unión, por escrito, el informe general de la administración pública del país, y las iniciativas 6 y 8 proponen que sea el presidente quien presente el informe por escrito, sin alguna variación significativa, en cuanto a nuevas obligaciones respecto del texto vigente.

De los anteriores datos podemos afirmar que en las tres legislaturas más recientes, es decir, la LVIII, LIX y el primer año de ejercicio de la LX las posiciones más activas para reformar el artículo 69 constitucional y su regulación secundaria en la Ley Orgánica y con ello transformar el formato del informe presidencial ha sido la oposición integrada, principalmente, por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional y, ahora, que se presenta una propuesta del Ejecutivo Federal en semejantes términos a los que estos mismo grupos parlamentarios han propuesto no es aceptada. El concentrado de las veintitrés propuestas puede expresarse gráficamente de la siguiente manera:

<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>LVIII Legislatura</i>	<i>LIX Legislatura</i>	<i>LX Legislatura</i>	<i>Total de iniciativas</i>
PRD	3	1	4	8
PRI	4	1	3	8
PT	—	1	1	2
PAN	—	1	1	2
PVEM	1	—	—	1
PANAL	—	—	1	1
Congreso de Baja California	1	—	—	1

VI. LA PROPUESTA PANISTA, DE AGOSTO DE 2007, PARA REFORMAR EL INFORME PRESIDENCIAL. UNA RESPUESTA TARDÍA FRENTE A UN ESCENARIO PREVISIBLE DE CONFLICTO EN SEDE LEGISLATIVA

Con base en el elemental diagnóstico que hemos desarrollado en los apartados anteriores y observando en su justa dimensión la trifulca que

se suscitó en el Palacio Legislativo de San Lázaro días antes y el 1o. de diciembre de 2006 durante la ceremonia de toma de posesión del presidente Calderón, era previsible intuir que el primer informe de gobierno correría la misma suerte; por lo anterior cabe preguntarse ¿dónde están los operadores parlamentarios del Ejecutivo Federal?, ¿por qué no se pusieron a trabajar para alcanzar una reforma constitucional o legal concensuada que permitiera un 1o. de septiembre civilizado? A nuestro juicio, dichos operadores parlamentarios debieron asumir el tema del primer informe de gobierno como prioritario y, a partir del 2 diciembre de ese mismo año, negociar con la oposición, PRI, PRD y PT, alguna de las diversas iniciativas que ellos mismos había promovido con anterioridad para modificar el informe presidencial. Pero, los reflejos de los Pinos están muy lentos, sólo después de que el presidente Calderón manifestara, a mediados del mes de agosto, explícitamente su deseo de dialogar y debatir con los legisladores, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentó, ante la Comisión Permanente, una propuesta que más allá de su contenido parecía imposible pues para su aprobación se requería convocar un periodo extraordinario con ese único objetivo.<sup>6</sup>

La iniciativa presentada por el coordinador del grupo parlamentario del PAN consistía en reformar, exclusivamente, el artículo 7o. de Ley Orgánica y cambiar el formato de la ceremonia, sin que por el momento se hiciera una reforma constitucional; nos seguimos cuestionando ¿esta iniciativa no pudo haberse presentado durante el periodo ordinario de sesiones?, había, como hemos visto, cuando menos diez iniciativas más en similar sentido. Veamos el contenido de dicha propuesta:

- Iniciar la sesión con la presencia del presidente de la República.
- Un representante de cada grupo parlamentario emitirá un posicionamiento hasta por 10 minutos.
- Enseguida se dará el uso de la palabra al presidente, hasta por 15 minutos, para hacer comentarios sobre los posicionamientos de los grupos parlamentarios.
- Posteriormente, un diputado, en no más de 10 minutos, hará cuestionamientos en torno a la política interior, y el presidente de la República tendrá 10 minutos para responder esos cuestionamientos.

<sup>6</sup> Dicha reforma a la Ley Orgánica se concretaría el mismo 28 de agosto de 2007, esto es, un día de periodo extraordinario; para publicarla el 29 y para que entre en vigor el 1o. de septiembre de ese mismo año.

- Lo mismo hará otro legislador sobre política económica y el presidente responderá, y así sucederá con la política social y la exterior.
- Para concluir la sesión, el presidente de la Cámara hará uso de la palabra durante cinco minutos.

A nuestro juicio, lo más delicado de la propuesta no se encuentra en las líneas anteriores, sino en la posibilidad que el mismo coordinador de los panistas planteó al señalar que con el anterior formato de informe presidencial se pondría, también, suprimir la glosa del mismo.

#### VII. MI PROPUESTA: TRANSFORMAR EL FORMATO DEL INFORME SIN PERDER LA GLOSA. CONVERTIR EL RITUAL EN INSTRUMENTO DE CONTROL PARLAMENTARIO

Desde hace algún tiempo hemos afirmado que “el formato del informe presidencial está agotado, debe evolucionar y dejar de ser sólo un instrumento de información para convertirse en un eficaz instrumento de control político”.<sup>7</sup> Desde entonces, propusimos su transformación para convertirlo en un mecanismo de esta naturaleza al afirmar:

Es necesario dotarlo de un sentido que lo convierta en una pieza eficaz que coadyuve a democratizar la vida política nacional. Desde una perspectiva más democrática el informe de gobierno debe propiciar un dialogo serio y riguroso entre el Congreso y el jefe de Ejecutivo, que confronte sus posturas e ideas sobre política nacional y sea un instrumento propicio para que el ciudadano pueda ponderar libremente a quien asiste la razón política; esto no podrá lograrse sin las preguntas o interpelaciones de la oposición; con cortesía y respeto pero también con talento y agudeza política puede cumplirse este fin y respetarse el protocolo.<sup>8</sup>

Sobre el mismo tema y en otro lugar nos cuestionábamos:

¿Qué queremos que sea dicho informe? ¿una simple comparecencia del presidente de la República, el encuentro entre dos órganos del Estado mexicano con el que se inicia el periodo ordinario de sesiones del Congreso,

<sup>7</sup> *Cfr. Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, UNAM-Cámara de Diputados-LVII Legislatura, 1998, p. 228.

<sup>8</sup> *Idem.*

la ceremonia en la que el Ejecutivo presenta un resumen de lo que propiamente se conoce como informe presidencial, o que dicha comparecencia del Ejecutivo se convierta en el escenario más importante para el intercambio de opiniones entre el Ejecutivo y el Legislativo a través de interpellaciones directas de los legisladores al presidente de la República?<sup>9</sup>

A lo largo de diez años seguimos reafirmando nuestra convicción, que hoy reiteramos, en el sentido de que el artículo 69 constitucional no puede interpretarse de manera aislada, sino desde una perspectiva mucho más amplia de control parlamentario, o si se prefiere para utilizar los términos de la Ley Orgánica, desde una visión de control evaluatorio;<sup>10</sup> en donde el 1o. de septiembre sea un día importante para el Congreso, en el que el presidente de la República asista a la apertura del primer periodo de sesiones; pero los reflectores, el detalle, la inspección bajo lupa y el control fino se concentre en la glosa del informe, es en la glosa que desarrollan las comisiones donde deben estar, ahora, las cámaras de televisión, las estaciones de radio y, por supuesto, el Canal del Congreso. Los ajustes normativos pueden y deben hacerse para fortalecer los alcances de la glosa y los trabajos de las comisiones.

Conviene recordar, por lo que hace a la glosa del informe presidencial, que la estructura normativa en la que se sustenta dicho control evaluatorio de las comisiones parlamentarias ordinarias descansa en los artículos 69 y 93 párrafos primero y segundo constitucionales, y 7o. de la LOCG. En concordancia con el contenido, antes reproducido, del artículo 69, el artículo 93 en los párrafos antes indicados consagra:

Los secretarios del Despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al procurador general de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal ma-

<sup>9</sup> Cfr. *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Anáhuac del Sur, 2001, p. 148.

<sup>10</sup> Para profundizar sobre el particular véase *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados-LIX Legislatura, 2006, pp. 156-164.

yoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Finalmente, el artículo 7o. de la LOCG establece la manera en la que dicha glosa se desarrollará, al indicar que: “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”.

La práctica parlamentaria para el desahogo de la glosa del informe presidencial ha sido errática; mientras que en la LVIII Legislatura, y bajo la administración del presidente Vicente Fox, la Conferencia emitió un: *Acuerdo por el que se determina que las directivas de las comisiones informen a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos sobre la comparecencia de miembros del gabinete legal y ampliado del gobierno de la República*,<sup>11</sup> en el que se señalaba:

SEGUNDO: En el marco de lo señalado por el artículo 45, párrafo 4, de la Ley Orgánica del Congreso General, y con el fin de que la Cámara de Diputados refleje organización y coordinación interna de los trabajos en su relación con el Poder Ejecutivo, las invitaciones que realicen las directivas de las comisiones a los titulares de las dependencias y entidades mencionadas en el punto anterior, se comunicarán a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, y corresponderá al presidente de ésta comunicar las fechas de su presencia a los funcionarios en los recintos de la Cámara, sea en comisiones o en el seno de grupos de trabajo.

En el caso de que exista la misma fecha propuesta por varias comisiones, los presidentes de las mismas acordarán lo conducente con el presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Cuando se trate de participaciones en el Pleno, deberá mediar acuerdo de la Conferencia.

El mecanismo que se establece en este punto será aplicado exclusivamente cuando se trate de la presencia de servidores del Poder Ejecutivo Federal de los rangos mencionados en alguna de las áreas de la Cámara de Diputados.

TERCERO. Del resultado de cada comparecencia, la directiva de la comisión correspondiente dará cuenta a la Conferencia, mediante informe

<sup>11</sup> Para consultar el Acuerdo *in extenso*, véase *Gaceta Parlamentaria*, año IV, núm. 733, 23 de abril de 2001.

escrito que resuma las consideraciones y compromisos legislativos y parlamentarios.

Posteriormente, y con motivo del primer informe, la Junta de Coordinación Política adoptó un *Acuerdo Parlamentario por el que se establecen las bases para el desarrollo de las comparecencias de funcionarios del Ejecutivo Federal, ante la Cámara de Diputados, para el análisis del I informe de gobierno del presidente de la República, administración 2000-2006*,<sup>12</sup> en el que señaló:

PRIMERO. El presente acuerdo regulará exclusivamente lo relativo al formato que habrá de observarse durante las comparecencias de los funcionarios del Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados, a efecto de realizar el análisis del I Informe de Gobierno del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, administración 2000-2006.

...

TERCERO. Las comparecencias que se realicen ante comisiones, se desarrollarán, en lo conducente, conforme a las reglas aplicables en el Pleno. El mensaje institucional final estará a cargo de quien las presida.

CUARTO. *Las comparecencias en pleno o comisión* se llevarán a cabo conforme al número y programación que acuerde la Junta de Coordinación Política, iniciando el día martes 11 de septiembre, con la del *Secretario de Gobernación* ante el pleno.<sup>13</sup>

Como es fácil apreciar las comparecencias podían desarrollarse en comisión o ante el Pleno; en el primer supuesto, procedería la aplicación de la parte final del inciso 4 del artículo 45 de la Ley Orgánica, esto es, si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la dependencia, la comisión podrá solicitar al presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el secretario del despacho o jefe de departamento administrativo correspondiente comparezca ante el Pleno. Pero también mediante la aplicación del acuerdo, inmediato anterior, la Junta decidía qué funcionarios o servidores públicos comparecían ante el Pleno de la Cámara, como claramente fue el caso del secretario de Gobernación.

<sup>12</sup> Para consultar el Acuerdo *in extenso*, véase *Gaceta Parlamentaria*, año IV, núm. 824, 11 de septiembre de 2001.

<sup>13</sup> El énfasis es nuestro.

En la LIX Legislatura, la Junta de Coordinación Política aprobó un Acuerdo sobre la glosa del IV informe de gobierno del presidente Vicente Fox,<sup>14</sup> en el que señala que para dar cumplimiento al artículo 7o. numeral 4 de la LOCG el análisis de dicho informe se llevará a cabo en las sesiones ordinarias del martes 7 y jueves 9 de septiembre de 2004. Dedicándose la primera a temas de política económica y política social y la segunda a política interior y política exterior. Asimismo, con objeto de completar y ahondar el análisis de dicho informe la Junta consideró necesario citar a comparecer a diversos funcionarios públicos ante las comisiones ordinarias correspondientes de la Cámara de Diputados.

Según señaló dicho acuerdo, las sesiones de los días antes citados discurrieron bajo el siguiente formato:

I. Posicionamiento por parte de cada uno de los grupos parlamentarios, en orden creciente, hasta por diez minutos.

II. Primer ronda de intervenciones, una por parte de cada grupo parlamentario en orden creciente en razón del número de diputados que integran cada grupo, de hasta por cinco minutos; seguida, en cada caso, de una réplica por parte del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de hasta por cinco minutos.

III. A cada réplica del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional podrá seguir una contrarréplica de hasta por tres minutos, por parte de los otros grupos.

Mientras que las comparecencias ante comisiones se desahogaron de la siguiente manera:

I. Exposición por parte del funcionario del Ejecutivo Federal, hasta por diez minutos.

II. Primer ronda de preguntas por parte de cada uno de los grupos parlamentarios con representación en la comisión, en orden decreciente, hasta por cinco minutos. Asimismo, los grupos parlamentarios que no cuenten con integrantes en la comisión podrán participar en esta ronda, hasta por cinco minutos.

III. Respuesta por parte del funcionario del Ejecutivo Federal, hasta por diez minutos.

<sup>14</sup> Para consultar el Acuerdo *in extenso*, véase *Gaceta Parlamentaria*, año VII, núm. 1579, septiembre de 2004.

IV. Réplica por parte de los legisladores, en el orden de sus intervenciones, hasta por cinco minutos.

V. Segunda ronda de preguntas por parte de cada uno de los grupos parlamentarios con representación en la comisión, en orden decreciente, hasta por cinco minutos.

VI. Respuesta por parte del funcionario del Ejecutivo Federal, hasta por diez minutos.

VII. Réplica por parte de los legisladores, en el orden de sus intervenciones, hasta por cinco minutos.

Con base en dicho Acuerdo se previeron, conforme a un calendario anexo,<sup>15</sup> las comparencias de los secretarios de Estado<sup>16</sup> frente a la Comisión ordinaria del ramo respectivo de la Cámara de Diputados. Pero, posteriormente, la misma Junta suscribió otro acuerdo<sup>17</sup> con la finalidad de enriquecer las comparencias de los funcionarios del Ejecutivo Federal ante comisiones ordinarias e invitó a participar en dichas reuniones a las comisiones que tenían relación con las competencias de las dependencias cuyo titular comparecería. De tal manera que, con base en el primer acuerdo, por ejemplo, el secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación comparecería ante las comisiones parlamentarias ordinarias de Agricultura y Ganadería, y de Desarrollo Rural. Mientras que con base en el acuerdo posterior terminó compareciendo no sólo ante dichas comisiones sino, además, frente a la comisión ordinaria de Pesca y ante las comisiones especiales de Ganadería, para el Campo, del Café y para Analizar los Problemas de la Agroindustria Mexicana de la Caña de Azúcar.

Por tanto, la manera reciente en la que se ha venido desarrollando el control evaluatorio de las comisiones ordinarias de la LIX Legislatura, ha

<sup>15</sup> Dicho calendario sufrió diversas modificaciones que pueden consultarse en las gacetas parlamentarias siguientes: 1584, 1593 y 1594 del 14, 28 y 29 de septiembre de 2004, respectivamente.

<sup>16</sup> Además de estos servidores públicos, también se previeron las comparencias de otros servidores, tales como: la directora del Conaculta, de los directores de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, y de la Comisión Federal de Electricidad, así como de Pemex, el IMSS y el ISSSTE. De igual manera procedió la junta para la glosa del III informe de gobierno. Véase el acuerdo relativo en *Gaceta Parlamentaria*, año VI, núm. 1367, noviembre de 2003.

<sup>17</sup> Para consultar el Acuerdo *in extenso*, véase *Gaceta Parlamentaria*, año VII, núm. 1582, 10 de septiembre de 2004.

favorecido un intercambio de información entre los diputados y los titulares de la administración pública federal que, incluso, ha permitido a los miembros de otro tipo de comisiones participar en dichas comparecencias aunque, entendemos que, *el documento en el que consten las conclusiones de su análisis* a que se refiere el inciso 4 del artículo 45 de la LOCG sólo corresponderá elaborarlo a las comisiones ordinarias. Con vendría precisar en el citado numeral el destino de dicho documento ya que, si bien, el control evaluatorio, por sí mismo, genera un efecto de fiscalización de las políticas públicas, esto no es obstáculo para que éste sirva como un referente importantísimo al momento de elaborar el Presupuesto de Egresos. Sobre todo si tomamos en cuenta que en las fechas indicada las comisiones ordinarias cuentan, además, con suficiente información proveniente de los informes trimestrales que las dependencias están obligadas a enviarles y en los que se precisa el presupuesto ejercido, a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como el cumplimiento de las metas y objetivos, con base en los indicadores de resultados previstos en las reglas de operación.<sup>18</sup>

Por lo anterior, consideramos que los ajustes a la normatividad de la glosa son el gran reto que tiene frente a sí el Congreso mexicano, regular en la Ley Orgánica de una manera más amplia y precisa el desarrollo de la glosa del informe, sin que ésta tenga que ser regulada en acuerdos parlamentarios que, como hemos podido observar, son fácilmente reformados.

### VIII. A MANERA DE CONCLUSIÓN: OTRAS REFLEXIONES

A lo largo de las páginas que anteceden hemos tenido ocasión de constatar que el pluralismo que experimenta hoy nuestro Congreso requiere de procedimientos distintos para ejercer de manera eficiente sus funciones de control; en los datos y cifras, no hay duda de que existe consenso en que el actual formato del informe presidencial debe cambiarse. También podemos afirmar que no hay parálisis legislativa, al menos en este tema, pues en las dos últimas legislaturas y lo que va de la ac-

<sup>18</sup> Dichos informes, de conformidad con el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 52 Presupuesto de Egresos, se deberán presentar a más tardar a los 15 días hábiles posteriores a la terminación de cada trimestre, salvo en el caso de programas que operen en zonas rurales aisladas y de difícil acceso, que cuenten con las autorizaciones de las Comisiones para remitir la información.

tual se han presentado cuando menos veintitrés iniciativas de reforma constitucional y otras tantas para modificar la Ley Orgánica, el reto, ahora, es generar el consenso necesario para determinar cómo debemos rediseñar el informe presidencial y su glosa y convertirlos, de una vez y para siempre, en instrumentos que contribuyan a que el Congreso sea un eficaz órgano controlador.

Lo que sí ha existido entre nuestros legisladores es una especie de autismo, si entendemos por éste, como lo señala el Diccionario de la Real Academia de la Lengua,<sup>19</sup> la “concentración habitual de la atención de una persona en su propia intimidad, con el consiguiente desinterés respecto del mundo exterior”. Tal parece que a nuestros legisladores les interesa más su vida interna, esto es, la forma en la que se repartirán las plazas del servicio civil de carrera y el número y cantidad que recibirán como bonos económicos, y no las grandes definiciones que den rumbo cierto al país. El informe y su glosa es sólo una de las importantes tareas que exigen una respuesta normativa de nuestros representantes. Mientras el Congreso se autoerige como el gran concertador de una reforma del Estado es, absolutamente, incapaz de rediseñar normativamente sus relaciones con el Ejecutivo y la manera en la que debe controlar sus actividades. Si el Poder Legislativo no pone manos a la obra para regular eficazmente el informe presidencial transcurrirán otros veinte años de trifulcas parlamentarias y seguiremos cuestionándonos lo mismo ¿qué hacemos con el informe de gobierno?

Un Congreso que no tiene claro hacia donde se dirige y no cuenta con los insumos necesarios para su propia transformación no puede ni, mucho menos, debe ser el adalid de la reforma del Estado.

<sup>19</sup> 21a. ed., Madrid, t. I, p. 232.