

ARTÍCULO 69

1857. El Constituyente de 1916-1917 copió literalmente este artículo, que no suscitó ningún debate y fue aprobado por unanimidad.

Este artículo se apoya en la consideración de que, por situaciones de emergencia, sea indispensable cambiar el lugar de residencia del Congreso. Estando éste constituido por dos cámaras, es necesario que ambas se pongan de acuerdo sobre el tiempo, el modo y el lugar de la traslación. Como sucede en el caso del artículo 66, si las cámaras no llegan a un acuerdo sobre las condiciones del traslado, debe resolver el presidente de la República en funciones arbitrales, seleccionando una de las dos propuestas formuladas por las cámaras.

Al analizar este artículo debe tenerse presente que se trata de un cambio de residencia temporal, transitorio, emergente, de las cámaras, ya que en el supuesto de un cambio definitivo deben operar las reglas previstas en los artículos 44 y 73 fracción V de la propia Constitución federal.

El Congreso federal no podría cambiar definitivamente su residencia sin que lo hicieran los otros dos poderes federales. En tal caso ese nuevo sitio del traslado se convertiría en el Distrito Federal y, en ese supuesto, la ciudad de México se convertiría en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le marque el Congreso General.

Igualmente, debe tenerse presente que es el Congreso de la Unión quien tiene exclusivamente la facultad para cambiar la residencia de los poderes de la Federación.

Asimismo y en virtud de que una amplia gama de facultades del Congreso son ejercidas por las cámaras actuando separada y sucesivamente, es que este artículo las obliga a no suspender sus sesiones por más de tres días sin el recíproco consentimiento. Véanse los artículos 44 y 73.

BIBLIOGRAFÍA: Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. VI, pp. 486-488.

Jorge MADRAZO

ARTÍCULO 69. 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.

COMENTARIO: Los antecedentes de este artículo marcan la naturaleza, en principio protocolaria, de la presencia del titular del Poder Ejecutivo en la apertura del periodo ordinario de sesiones del Congreso. Desde la Constitución de Cádiz (artículo 121), la ausencia del rey, en la fecha de apertura no era impedi-

mento para la instalación de las cortes, ya que su apertura no podía diferirse "por ningún motivo". El rey, en caso de asistir, leería un discurso de carácter propositivo y no estrictamente informativo.

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

Los constituyentes de 1856-1857, que pretendieron otorgar el predominio político del Legislativo sobre el Ejecutivo, consideraron seguramente que al marcar la obligación del presidente de informar, el Congreso asumiría la función de controlar y sancionar las funciones del Ejecutivo. Con todo, la responsabilidad del presidente no ha operado en términos formales. Y la Constitución excluye al Poder Ejecutivo de responsabilidad política de acuerdo a sus artículos 108, 110 y 111. La respuesta que se le da al informe presidencial es fundamentalmente laudatoria o complementaria de la información, pero no es un vehículo de crítica o supervisión. Ya que siempre la respuesta se la da un diputado del partido predominante. Sería un avance de las funciones contraloras del Legislativo si un diputado de la oposición contestara el informe.

El 1º de septiembre de 1944 el diputado Herminio Ahumada consideró que tenía algo más que decir sobre el cuarto informe de Manuel Ávila Camacho. En su contestación, criticó acremente lo que llamó farsa electoral, así como la participación del partido único en las elecciones. Cuando el presidente se retiró, el entonces diputado Carlos Madrazo censuró la respuesta de Ahumada y solicitó que se le destituyera de la presidencia de la Cámara de Diputados. El 1º de septiembre de 1923 el diputado Jorge Prieto Laurens también utilizó la contestación al informe presidencial de Obregón para aludir a los efectos negativos de la imposición del presidente de su sucesor, Calles. Ello formalizó el rompimiento del partido cooperativista, que Prieto jefaturaba, con Obregón.

Actualmente, la cuestión sobre los informes presidenciales es sobre si los integrantes del Congreso pueden interpelar al Presidente mientras éste rinde su informe. El 1º de septiembre de 1981 los diputados Juan de Dios Castro y Edmundo Gurza trataron de interpelar al Presidente José López Portillo en su V Informe de gobierno. Pero, el caso más dramático fue el presenciado en el último informe rendido el 1º de septiembre, ya que a partir de 1989, los informes se rinden el 1º de noviembre según el artículo 65 constitucional. En 1988 el Presidente Miguel de la Madrid presentó su informe ante la LIV Legislatura donde el 48% de sus integrantes era de oposición. En esa ocasión los diputados Jesús Luján, Jorge Martínez y Almaraz, Ismael Yáñez Centeno y Vicente Coca Álvarez, así como el senador Porfirio Muñoz Ledo solicitaron interpelar al presidente de la República, quien fue interrumpido por lo menos en cuatro ocasiones.

El presidente de la mesa directiva del Congreso, Miguel Montes García, no

concedió dichas solicitudes en virtud de que los artículos 8º de la Ley Orgánica del Congreso y 12 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General implican que, sesionando en conjunto las Cámaras del Congreso no se permiten debates ni deliberaciones, sino que la naturaleza es solemne para la apertura del periodo de sesiones del Congreso.

Efectivamente, tal como están la Constitución y las disposiciones reglamentarias sobre la materia, el presidente de la República presenta por escrito su informe anual y acompaña un discurso que oralmente rinde al Congreso. La práctica parlamentaria ha sido que dicho discurso coincida con el texto de su informe, aunque podría diferir. Según los artículos 129, 130, 131 y 189 del Reglamento y 8º de la Ley Orgánica, no se prevén interpelaciones de los integrantes del Congreso al presidente de la República ya que se trata de una sesión solemne de instalación más que de discusión. Una vez rendido el informe, en sesiones ordinarias deliberativas, se podrá entrar a la discusión del texto del informe, pero sin la presencia del titular del Poder Ejecutivo.

Las consecuencias del análisis del informe presidencial no están previstas legalmente, por lo que aparentemente son intrascendentes y toda la función se reduce a un carácter protocolario. Sin embargo, tratándose de los Secretarios de Estado, Jefe de Departamento y procuradores de Justicia, de la República y del Distrito federal, sí hay posibilidades de interrumpir sus comparecencias, interpellando y debatiendo con ellos. A ello se complementa su facultad incluso de asistir a las sesiones de las Cámaras de acuerdo al artículo 53 del Reglamento. No obstante, tampoco en estos casos el Congreso puede dictar resoluciones que afecten directamente al servidor público compareciente, tan sólo mediante el extremo del juicio político.

Podría concluirse que, según nuestro sistema constitucional, el presidente de la República es irresponsable políticamente, como cualquier jefe de Estado en una monarquía, y que sólo las interpelaciones parlamentarias proceden hacia sus colaboradores directos, a que se refiere el artículo 108 constitucional. Con fecha 27 de septiembre de 1988 se presentó una iniciativa de reforma por la fracción del Partido Popular Socialista a este artículo 69 constitucional, para permitir que los parlamentarios interroguen verbalmente al Ejecutivo durante su informe.

Lo anterior sería propiciatorio de la democracia.

Mediante reforma publicada el 7 de abril de 1986, la instauración de las sesiones del Congreso y la comparecencia presidencial es el 1º de noviembre de cada año.

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

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

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

Efectivamente, al otorgarse el control de sus sesiones al propio Congreso, el presidente tenía menos que ver con la apertura de un periodo extraordinario de sesiones, por lo que tendría que justificar su convocatoria personalmente, sino que esa función se encomendó, a partir de 1923 al presidente la Comisión Permanente.

Asimismo, antes del 30 de mayo de 1874, el presidente acudía igualmente, en desempeño de funciones protocolarias, a la clausura de las sesiones del Congreso. A partir de esa fecha, se acordó que no era necesaria la presencia del presidente.

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

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

Han dejado pues, de ser una medida exclusiva de la división de poderes, para transformarse en un indicativo del sistema político mexicano.

Entre los poderes, el Ejecutivo es el único que reúne estas características en su informe. El Congreso no rinde informes y la Suprema corte rinde informe anual ante sí, sin compararse su trascendencia con la del presidente.

Sin embargo, los informes del estado que guarda el país, rendidos por el Ejecutivo, debieran ser completados por un afán de supervisión del Legislativo,

que ya se observan hacia los informes que tienen que rendir los secretarios de despacho y jefes de departamentos administrativos.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 113-115; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. VI, pp. 505-510; Herrera y Laso, Manuel, "El Reglamento del Congreso (1949-1951)", *Estudios políticos y constitucionales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

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

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

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

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

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

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