

EL NUEVO FORMATO DEL INFORME PRESIDENCIAL, UN INSTRUMENTO DE CONTROL PARLAMENTARIO EN MÉXICO

Eliseo MURO RUIZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo en el siglo XX*. III. *El control parlamentario y el sistema de rendición de cuentas del presidente de la República bajo en nuevo formato presidencial*. IV. *El informe presidencial en la evolución constitucional mexicana*. V. *La pregunta parlamentaria en el marco del nuevo formato del informe presidencial*. VI. *Conclusión*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En el nuevo mapa geopolítico, social y económico de nuestra nación, la realización histórica de la norma máxima se producirá a través del funcionamiento de su propia estructura, especialmente la división de poderes. La relevancia de esta concepción e institucionalización de poderes sugiere la necesidad de recuperar su alcance y darle nueva vida. Esto implica reconocer la importancia de cada uno de ellos, así como las formas de vinculación y colaboración que hagan efectivas sus funciones. Por tanto, analizar el informe presidencial es una oportunidad de equilibrio y colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Fue cardinal encontrar un mecanismo ágil que permitiera un diálogo directo entre el titular del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo; se trataba de establecer en la Constitución ese diálogo entre poderes, y no sólo realizar un informe presidencial de carácter eminente-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

mente informativo, así como poder constituir un acto de control, en virtud de que el Poder Legislativo posteriormente analizará el contenido del informe y, como consecuencia, poner en marcha otros actos, inclusive la exigencia de responsabilidad política de algún miembro de la administración pública federal. Así, por medio de este acto se ponen en contacto el Poder Ejecutivo, el Congreso y la ciudadanía.

Se trata de salir del menosprecio hacia la política, para replantear la politización de la sociedad, reencontrarla y poder así reinventar y reformar la política, en concordancia con el espíritu planteado por los grandes pensadores republicanos. Es precisamente el objetivo de fondo de la reforma del artículo 69 constitucional, para hacer posible la transición a una nueva era, en la que la esencia de la vida democrática sea el debate, la confrontación de ideas y la puesta en escena pública de las acciones gubernamentales. Ello es posible con el nuevo formato del informe presidencial, puesto que la gestión y tarea de gobernar es de todos los días.

II. LA PREEMINENCIA DEL PODER EJECUTIVO SOBRE EL PODER LEGISLATIVO EN EL SIGLO XX

Las cuestiones sobre la destitución de poderes han ocupado a generaciones de teóricos desde los albores del constitucionalismo. La intención ha sido proteger los controles dentro del Estado. Esto obedece a una supervisión y separación de la acción de los poderes constitucionales, por lo que constituye un correctivo en la organización del funcionamiento de los órganos públicos. La presencia de un gobierno no debe comprometer el grado de libertad y acumulación de poder de sus instituciones, ya que en el absolutismo fueron concentradas e ilimitadas, libres de toda revisión. En consecuencia, los contrapesos ayudan a aminorar los excesos gubernamentales, y a no consentir la invasión de facultades ni la acumulación de ellas en una sola persona o entidad.¹

En cualquier Estado y en los despotismos del Antiguo Oriente, se patentiza la presencia de un reparto de atribuciones. En el Occidente mo-

¹ Sobre el equilibrio y contrapesos de los poderes constitucionales, véase a Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 4a. ed., México, UNAM, 1980, pp. 194 y ss.; Pedraza Pensalva, Ernesto, "La jurisdicción en la teoría de la división de poderes de Montesquieu", *Revista de Derecho Procesal Iberoamericano*, Madrid, núm. 4, 1976, pp. 914 y ss.; Bobbio, Norberto, *El filósofo y la política*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, pp. 204 y ss.

dero, el clamor liberal y democrático contra el gobierno omnipresente y absolutista llevaron a una renovación del esquema del poder gubernamental. De ahí que en un Estado democrático como el nuestro, en los albores del siglo XXI, la separación de los órganos estatales envuelve una relación con los partidos políticos, las organizaciones sociales, los medios de comunicación, las instituciones financieras (Banco de México), electorales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otras.² En el siglo XIX, las instituciones estatales se pensaron como entes jurídicos del derecho público. El Poder Legislativo se consideró como una institución de predominio superior; al no haber hombres designados por la naturaleza para representar a la sociedad y ejercer la soberanía, era inevitable escoger a los encargados de aplicar la jurisdicción estatal. Es la vía legítima para llevar a cabo este proceso a través de la elección popular, pues de otra manera es casi imposible que los individuos se pongan de acuerdo para intervenir en los asuntos públicos.

Entonces, para comprender el presidencialismo latinoamericano (con signos militares, liberales o conservadores), es imprescindible estudiar las raíces del poder público en nuestras naciones, emergidas a la libertad a principios del siglo XIX.³ No sólo fundamentarnos en el derecho constitucional y en las interpretaciones doctrinarias, sino detallar aspectos históricos, sociológicos y económicos, elementos que destellan la influencia del Poder Ejecutivo en esos países, especialmente en el nuestro. Es cardinal comprender el proceso y las peculiaridades por las cuales estos países otorgaron preeminencia al Ejecutivo sobre el Legislativo, como la tradición indígena, la afirmación del poder nacional, las tendencias federalistas y centralistas, el poder de la Iglesia, los sistemas electorales, la organización social, la responsabilidad política del Ejecutivo, las presiones externas, la inestabilidad institucional y la escasa cultura política. Estos elementos han contribuido de manera distinta en todas las naciones latinoamericanas.

La reforma del Estado mexicano involucra a todos los órganos constitucionales, partiendo del órgano de representación que ha de propugnar un Estado democrático, capaz de dar cabida y representar el mosaico de

² Sobre los desafíos de los Estados democráticos, véase a Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 28 y ss.

³ Consultar los posicionamientos en las obras de los doctores Jorge Carpizo y Diego Valadés Ríos.

culturas e identidades regionales que componen la pluralidad nacional.⁴ También debemos considerar que los orígenes de la preponderancia del Ejecutivo sobre el órgano legislativo se encuentran en los problemas de defensa nacional; en los factores técnicos que se manifiestan en la dirección de la burocracia y en la planeación de las políticas públicas, como las económicas, financieras, fiscales, educativas, etcétera; en la diplomacia, para hacer prevalecer la paz e impulsar las relaciones con otros países; en la crisis de los órganos legislativos y los partidos políticos; en la lucha contra los grupos de presión, en la masificación e industrialización de la sociedad contemporánea, etcétera.

El crecimiento de las atribuciones del Ejecutivo en todos los países⁵ ha determinado que se confundan los términos gobierno y Presidente de la República o Poder Ejecutivo. El concepto común respecto al poder público se centra en las decisiones del Ejecutivo. En los regímenes presidenciales, la realidad constitucional corrobora esta imagen. Bastante se ha discutido el por qué de un Poder Ejecutivo fuerte respecto a los otros poderes y sus mecanismos de mando. No obstante, Hamilton, James Madison y John Jay, describen que es importante un Ejecutivo fuerte para dar unidad a un país y proveer permanencia bajo las facultades necesarias, de lo contrario, resultaría un mal gobierno. El fortalecimiento del Poder Ejecutivo ha sido distinto en cada país. Esto en razón de la naturaleza de la sociedad, su ca-

⁴ “Presidencialismo”, *Nueva Imagen, El Paladín*, Zacatecas, Nueva Época, año 1, núm. 5, enero de 2000, p. 3; Gallegos, Elena, “Los rostros maquillados de México”, *La Jornada*, México, 5 de enero de 2000. Conchillo, José Ángel, “Las atroñas presidenciales”, *El Financiero*, México, 28 de abril de 1998, p. 34.

⁵ El antecedente inmediato del sistema presidencial es el consagrado en la Constitución de los Estados Unidos de América, previsto en su Constitución de 1787. Para su instauración se basó en el sistema monárquico inglés: en lugar de contar con un jefe de Estado hereditario, sería de elección popular con funciones limitadas. Así, las ideas contenidas en las obras de Locke, Montesquieu, en las constituciones de New York de 1777 y la de Massachusetts de 1780, influirían en la Constitución Política de Estados Unidos de América. Esta carta magna y la Constitución española de 1812 serían soporte de nuestra forma de gobierno consagrada en la Constitución de 1824 y en la de 1917. Como características principales destacan la existencia del veto como facultad del presidente; las sesiones de un Congreso bicameral y la forma para convocarlo a sesiones extraordinarias, etcétera. Por su parte, la Constitución de 1857 establecía el no veto, un Congreso unicameral y dos periodos de sesiones. Al respecto, consúltese a Piñón, Francisco, *Presidencialismo. Estructura de poder en crisis*, 2a. ed., México, Plaza y Valdés Editores, 1995, pp. 23 y ss.; García Diego Dantan, Javier, “Calles, el estadista”, *Examen*, México, año 5, núm. 565, enero de 1994, pp. 16 y 17; Hamilton, Alexander *et al.*, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

rácter económico, político, social y cultural. Por ello, el derecho constitucional es reflejo de una época y de relaciones de poder de una nación.

En nuestro país, el Presidente de la República fue hasta el 2 de julio de 2000 la clave de nuestro sistema político. Esto obedeció a una tradición autoritaria del mundo indígena y del gobierno colonial español;⁶ a la inestabilidad política luego de su independencia durante casi cincuenta años;⁷ a la prórroga en el poder de don Benito Juárez y don Porfirio Díaz, cuya explicación se basa en la necesidad de aplicar una política de

⁶ Hay quienes señalan, como Octavio Paz y Miguel de la Madrid, que nuestro sistema presidencial se remonta a las figuras del Tlatoani entre los aztecas y otros pueblos prehispánicos de Mesoamérica, como en el Istmo de Tehuantepec, y posteriormente en el Virrey de la Nueva España. Si bien es cierto que dichas figuras son imperativas, teocráticas y absolutas, cada una de ellas responde a situaciones sociales, económicas e históricas distintas. Desde los tiempos precortesianos, la colonia y en la actualidad, se ha acostumbrado a ver en el titular del Ejecutivo al hombre más poderoso del país. Además, en los primeros años de nuestra vida independiente, esta titularidad estuvo ocupada por generales y caudillos militares, quienes ejercían el poder imperativa y poderosamente. En este contexto, la rama ejecutiva se consideró en el siglo XX, como la más poderosa en nuestro sistema constitucional. Véase Paz, Octavio, *Crítica de la pirámide*, México, Siglo XXI; Madrid, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1980, pp. 248 y ss.; Ortega Martínez, Melesio, *Reseña histórica de Tehuantepec*, 2a. ed., México, 2006.

⁷ Apunta el jurista Emilio Rabasa que, en los años posteriores a 1822, la nación tuvo varios Congresos Constituyentes, que produjeron un Acta Constitutiva en 1822, varias Constituciones (la federal de 1824 y las centralistas de 1836 y 1843) y un Acta de Reformas de 1847 que introduce el federalismo de la Constitución de 1824; la carta magna de 1857, con un Poder Ejecutivo electo popularmente de forma indirecta y que trató de buscar un mayor equilibrio entre los poderes constitucionales. Igualmente, hubo varios golpes de Estado y cuartelazos en nombre de la soberanía popular; muchos planes revolucionarios, manifiestos, multitud de asonadas y protestas. Un ejemplo de esto es el gobierno de Juárez, que en sus distintos periodos aplicó los extensos poderes para gobernar a un país con un gran desequilibrio interno tanto en el ámbito político (los gobernadores de los Estados representaban una gran fuerza, puesto que eran dueños y señores de la geografía en que se asentaba su potestad) como en el orden económico (que frenaba su crecimiento). Asimismo, se luchó contra las amenazas a la Constitución liberal por parte de grupos opuestos, como la burguesía que apoyaba los intereses de Napoleón “el Pequeño”. Para poder gobernar, Benito Juárez hizo a un lado la propia Constitución de 1857, que le daba preponderancia al Legislativo sobre el Ejecutivo. Así, las luchas libradas entre liberales y conservadores fueron la causa fundamental de la inestabilidad referida, situación que propició el desorden. Luego, las asambleas constituyentes abundaron sobre qué nación se quería. Por ende, las primeras Constituciones del siglo XIX fueron un reflejo de la situación política imperante, pues cada una mostraba e imponía las tendencias del grupo en el poder. Indáguese en Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 3 y ss.

“mano dura”, en virtud del prevaleciente desorden político, institucional, económico y social del país. Por eso, en la Constitución de 1917 se contempló un Poder Ejecutivo fuerte, para garantizar la permanencia y estabilidad de un gobierno útil y activo. Así, los consejos del Jurista Rabasa se hacían realidad en la Constitución de 1917: concebir al Presidente de la República de manera libre en su ámbito de acción, con el fin de poder desarrollar su política sin más limitaciones que las fijadas por la ley.

Para legitimar esta fuerza del Ejecutivo, era necesario que la elección presidencial fuera directa, para que la acción de este poder tuviera la aceptación de la sociedad y no quedara a merced del Poder Legislativo. A fin de cuentas, durante los gobiernos posrevolucionarios, el Presidente de la República se convirtió en un Ejecutivo con amplia capacidad de maniobra frente a los otros dos poderes de la Unión, y ligado a la sociedad únicamente en el momento de las elecciones, por lo que se convirtió en un poder absoluto y totalizador.⁸

En el fortalecimiento del Ejecutivo también intervino el debilitamiento de líderes cacicales y de los jefes militares en los años posteriores a la consolidación del PNR, PRM y PRI; la unidad burocrática de las organizaciones obreras, campesinas y profesionistas; la creciente centralización de la gestión financiera del Estado (fiscal, monetaria, finanzas públicas); el control de los medios masivos de comunicación; el que la mayoría de los legisladores concernieran al partido oficial, por lo que imperaba la disciplina partidista para obtener éxito en su carrera política; el desempeño de actos más allá de la Constitución política, como las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República en la designación de su sucesor, de legisladores y gobernadores de las entidades federativas; el hecho de que el Poder Judicial en ciertas ocasiones no se oponía a faltas a la ley por parte de la administración pública; el carácter no competitivo de las elecciones, pues el PRI por definición, ganaba las elecciones presidenciales y el partido seguía con acceso a posiciones futuras, ya que el titular del Ejecutivo federal, al ser el líder del PRI, instituía incentivos para los disciplinados.

Durante los sexenios de los presidentes Miguel de la Madrid, Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, comenzó a romperse el esquema mencio-

⁸ Para mayor información, consultar el *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, vol. II, pp. 309-475, 597, 603-604 y 756.

nado, finalizado en las elecciones del 2 de julio de 2000. En razón de su estructura partidista, el Presidente de la República era el jefe indiscutible de la clase política, pues fungía como árbitro en sus pugnas mayores, y por tanto, era el soporte de la transmisión del poder. Era el eje de una coalición política ganadora.⁹

En décadas posteriores a la Revolución mexicana del siglo XX, se denotaba la debilidad del Congreso de la Unión, ya que el Presidente de la República en turno era el líder de un gran partido político que ocupaba todas las instancias constitucionales, capaz de controlar monolíticamente los mecanismos de decisión legislativa. Se consideraba que el Presidente de la República era jefe del PRI; influía en los legisladores de su partido, aspecto que originó un desequilibrio en la relación con el Poder Legislativo, que tradicionalmente ganaba electoralmente dicho instituto político. Igualmente, contribuyó al posicionamiento del titular del Ejecutivo en el espectro político nacional, la reforma constitucional de 1933, la cual prohibió para periodos inmediatos, la reelección presidencial, de gobernadores de los Estados, de legisladores estatales y federales.

No obstante, esta reforma evitaba que se constituyeran cacicazgos en el órgano de representación nacional, ya que se trataba de contrarrestar a los caciques de las regiones del país. Esto lo aprobó el PNR en su Convención de Aguascalientes el 30 y 31 de octubre de 1932, para ser incorporado como postulado revolucionario en su declaración de principios. Ello refleja que nuestro sistema presidencial construyó el sistema político y delineó todo tipo de políticas públicas, como la económica, agraria, fiscal, etcétera.

Entonces, se puede explicar la actuación de nuestro Poder Legislativo en el siglo XX, ya que un solo partido político penetraba las ramas ejecutiva y legislativa, aunado a que su liderazgo recaía en el Presidente de la República en turno y, en consecuencia, debilitaba al Congreso de la Unión, pues la disciplina de los congresistas se premiaba con promoción de sus carreras políticas, ya sea en el partido, las dependencias del Ejecutivo, las empresas paraestatales, con otros cargos de elección popular, etcétera. Por lo contrario, la indisciplina truncaba su carrera política.¹⁰

⁹ En la Revista *Proceso* del 9 de julio del 2000, se explica cómo los expresidentes de la República, Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, fueron resquebrajando al Partido Revolucionario Institucional, para dar pauta a la implementación de las políticas en materia económica del siglo XXI.

¹⁰ Es de destacar que en el fortalecimiento del Presidente de la República durante el siglo XX, también contribuyó la reforma estatutaria del PNR, consistente en la desaparición de los partidos regionales como entidades fundadoras del partido. En este

Por ello, es necesario despojar del Poder Ejecutivo la imagen de ser la principal fuente de leyes.¹¹ Es substancial impulsar y consolidar una

sentido, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lázaro Cárdenas (1934-1940), se convirtió en el líder indiscutible del Partido Nacional Revolucionario, quien luchó por debilitar a los partidos y maquinarias locales en beneficio de su Comité Ejecutivo Nacional. Esto propició un monopolio político por parte del Presidente de la República y la posibilidad de repartir las posiciones políticas. Recordemos que, ante el resquebrajamiento social, político y económico de nuestro país, la visión de los políticos de esta época era la unificación del país a través de un instituto partidista. Todo ello contribuyó a la conformación de un sistema de partido único durante el siglo XX, el cual impregnó su poderío en todas las esferas del poder público. De 1946 a 1977 se consideró como una etapa “hegemónica”; de 1979 a 1985 fue un lapso en el que se tuvo cierto control y dominio sobre los partidos políticos de oposición, aunque el PRI empezó a perder representación en municipios y capitales estatales, debido al avance del Partido Acción Nacional; una tercera etapa fue a partir de 1988, caracterizada por un PRI mayoritario dentro de un sistema de partidos, que comenzaba a avanzar. Consecuentemente, algunos estudiosos del tema estiman que el proceso de la transición política mexicana se alargó más de lo conveniente, el cual se concretizó con las elecciones del 2 de julio de 2000, fecha en que el PRI perdió la Presidencia de la República. Por su parte, Carlos Fuentes manifestó en una conferencia en Los Ángeles, California (diario nacional *Reforma*, 27 de marzo, 1999), que la permanencia del PRI por tanto tiempo en el poder, se debía, en gran medida, al hecho de que haya enarbolado y aplicado diferentes corrientes ideológicas, es decir, ha sido un todo: un partido enmascarado que ha adoptado todas las posturas doctrinarias imaginables, nacionalista, revolucionario y socialista. Pero hoy día tendrá que renovarse para ser un partido más en nuestro sistema político y aprender a ser oposición. Debo estas reflexiones a Esteban Moctezuma Barragán, en su análisis publicado en el diario *El Financiero* del 23 de enero de 2000; Cárdenas Suárez, Héctor. E., “Crisis europea: lecciones para México,” *Examen*, México, año 5, núm. 56, enero de 1994, p. 32; Oñate Laborde, Santiago, “Rumbo al siglo XXI,” *Examen*, México, año 7, núm. 81, mayo de 1996, pp. 4-11; Castelazo José R., “El reto de los partidos políticos frente al desarrollo político,” *Examen*, México, año 8, núm. 22, junio de 1996, pp. 24 y 25; Carballo, Emmanuel, “¿Ganando el PRI, gana México?,” *El Universal*, México, 10 de marzo de 1988; Abascal y Macías, Rafael, “PRI: 71 años en el poder,” *El Financiero*, México, 3 de marzo de 2000; Domínguez, Jorge I., “El orden político en las sociedades de Samuel Huntington y el Estado latinoamericano,” *Este País*, México, núm. 90, septiembre de 1998, pp. 4 y 5; Gutiérrez Rivas, Rodrigo, “El conflicto Calles-Cárdenas: un acercamiento al origen del presidencialismo mexicano,” *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994, pp. 65 y ss.

¹¹ Se ha criticado el hecho de que, al no mencionarse el Ejecutivo federal en el artículo 135 de la carta magna como parte integrante del constituyente permanente, sea el impulsor de los cambios constitucionales, función reservada para el Congreso de la Unión y las legislaturas locales. En cambio, Fauzi Hamdan afirma lo contrario, ya que el Presidente de la República sí debe intervenir en el proceso legislativo (iniciativa de leyes, el ejercicio del derecho de veto, el acto de promulgación y publicación de la ley), y de esta forma, contribuir a la colaboración entre los poderes constitucionales. Con relación

intensa participación y colaboración del Congreso de la Unión, en el marco del nuevo formato de informe presidencial, con el fin de contribuir a una mejor supervisión sobre las actividades del Poder Ejecutivo. Los mexicanos necesitamos un Congreso de la Unión que sea la expresión y representación del multiculturalismo nacional, que se convierta en un centro de iniciativa, elaboración y fomento de reformas constitucionales, de legislación secundaria y de políticas públicas que requiere la nación, y que supere la inmovilidad constitucional para convertirse en factor efectivo del cambio político.¹²

III. EL CONTROL PARLAMENTARIO Y EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA BAJO EL NUEVO FORMATO PRESIDENCIAL

El control parlamentario es un control de carácter político, cuyo agente es el órgano legislativo y consiste en una acción general del gobierno y la acción de toda entidad pública, con la única excepción de las incluidas en la esfera del Poder Judicial, que, por principio, es un poder que goza de total independencia respecto a los demás poderes del Estado.¹³ La res-

a estas críticas, ver a Hamdan, Fauzi, “Las facultades legislativas del Presidente de la República”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, 1981, pp. 178 y ss.; Sánchez Héctor, “Cambio político y división de poderes”, México, *Revista del Senado de la República*, núm. 3, vol. 2, abril-junio, pp. 21 y ss.

¹² Consúltese a Castro Lozano, Juan de Dios, “Fortalecimiento del Poder Legislativo”, México, *Revista del Senado de la República*, México, núm. 3, vol. 2, abril-junio de 1996, pp. 21 y ss; Abasolo, Ana Beatriz, “El diputado federal y su función,” *Perfil Económico*, México, año 2, núm. 9, septiembre-octubre de 1994, pp. 25 y ss.

¹³ Hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, el control parlamentario no se comprendía en la mayor parte de las Constituciones, aunque en la práctica era frecuente su ejercicio; en concreto, los primeros instrumentos de control parlamentario sobre el gobierno aparecen con cierta nitidez en el Parlamento británico a comienzos del siglo XVIII y en el continente europeo, especialmente en Francia con la caída de Napoleón, consolidándose en la práctica parlamentaria de la “Monarquía de julio” encabezada por Luis Felipe I (1830-1848). Así, el control de las Camaras sobre el gobierno es una práctica que se ha venido plasmando en los reglamentos de aquéllas desde aproximadamente 1875, pasando por dos interesantes procesos evolutivos en torno a 1918 y 1945. Este concepto ha experimentado una transformación que, en primer término, bajo un contexto de monarquías constitucionales se organizó el control a partir de la inmunidad del jefe de Estado, de suerte que la responsabilidad de éste se salvaba por medio del referendo, y sólo el Consejo de Ministros podía ser objeto de control. Una segunda etapa vinculó

ponsabilidad política se considera cardinal, como la fiscalización del gobierno, que se manifiesta a partir de la libertad de crítica, especialmente de la oposición parlamentaria, que es capaz de transformar los equilibrios políticos, provocando, más que una destitución inmediata del mismo, el desgaste del gobierno; incluso las minorías deben de tener garantizado el derecho de libre crítica.

Pensar así el control parlamentario, es concebir que es un control político-jurídico, que por una parte, es subjetivo, es decir, no deriva de la existencia de un canon fijo y predeterminado de valoración, pues ésta

la responsabilidad política y la responsabilidad penal; posteriormente, se fusionaría la responsabilidad político-penal, que exigía la dimisión de los miembros del gobierno bajo la amenaza de ser juzgados. Así, la primera etapa se experimenta en las nacientes constituciones tras la caída de los imperios alemán, austro-húngaro y ruso, que determina la responsabilidad expresa del gobierno ante el parlamento (siendo los primeros países en consagrarla, Alemania, Austria, Checoslovaquia y Polonia). Consecuentemente, la constitucionalización o racionalización de la responsabilidad gubernamental es una visión más amplia del control parlamentario y de sus instrumentos, pues se aleja considerablemente de la idea de que el control es un instrumento cuyas finalidades principales son sancionar, ratificar o destituir un gobierno para concebirlo como el instrumento que fija con precisión las relaciones entre éste y el Parlamento. Posteriormente, el concepto democratizador del constitucionalismo de los años veinte, detenido sólo por las dictaduras de los años treinta, acabó por vigorizar —en la segunda mitad de la década de los cuarenta— la posición central del Parlamento en el sistema político, consolidando su papel central a través de sus tradicionales funciones legislativa, presupuestaria y de control, adquiriendo un notable protagonismo en diversos campos, en el que el Parlamento asume funciones de dirección e impulso de la acción política. Los efectos de una y otra etapa se manifiestan en la formalización y juridificación de todas las funciones parlamentarias que involucran, necesariamente, a la función de control parlamentario. Ulteriormente, florece el concepto de responsabilidad política difusa y la noción de minoría parlamentaria. Esto dejaba fuera del mismo a los ordenamientos en donde hay separación rígida de poder, y el Ejecutivo no emerge legitimado por la confianza parlamentaria y resultaba difícil encuadrar, en aquella noción de control, instrumentos tradicionales del derecho parlamentario, a través de los cuales se ejerce un evidente control pero que no están ligados a sanción alguna, como es el caso de las preguntas parlamentarias. Por otra parte, se concebía al Parlamento en su conjunto como el sujeto de dicho control y, aunque la actual noción no niega esta evidencia, reconoce a las minorías parlamentarias como el agente más interesado en el ejercicio de aquél, por cuanto entiende que, en un Estado democrático, la victoria de la mayoría no produce la aniquilación de la minoría, sino un sistema en el que la minoría también cuenta con derechos. Estas estimaciones se fundamentaron, entre otros, en Sayeg Helu, Jorge, *El Poder Legislativo mexicano*, México, Trillas, 1991, pp. 7-11; Camacho Solís, Manuel, *Cambio sin ruptura*, México, Alianza Editorial, 1994, pp. 113-119; Villamil, Genaro, *Ruptura en la cúpula*, México, Plaza y Valdés, 1995, pp. 11-61.

descansa en la libre apreciación que realiza el órgano controlante; y, por otra parte, es jurídico, en razón de que pueden determinarse ciertas responsabilidades administrativas y/o penales a servidores públicos del Poder Ejecutivo, derivadas de esa función fiscalizante por parte del órgano legislativo.

La apreciación que se haga de la acción fiscalizadora respecto del Poder Ejecutivo puede verse afectada por una situación concreta, las eventualidades y/o razones políticas que la motiven. Pero no solamente lo anterior convierte al control parlamentario en político, sino que también lo caracteriza la cualidad de los titulares del control, que son sujetos que se distinguen por su condición eminentemente política, por tratarse de miembros que forman parte de un órgano parlamentario y cuyo interés en cuestionar, vigilar y/o desgastar la imagen del Poder Ejecutivo en su actuación gubernamental. Por ello, resalta el carácter voluntario de este control, pues su realización y desarrollo depende, en gran medida, de la voluntad de los miembros que forman la oposición parlamentaria. Esto puede convertir al control parlamentario en sucesivo y previo, por lo que puede recaer sobre actividades ya desarrolladas o sobre actividades futuras. Entonces, lo que busca el sistema de rendición de cuentas del nuevo formato presidencial como un esquema de control parlamentario, es fiscalizar y controlar las áreas de la administración pública, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión.

Bajo el contexto del control parlamentario, es importante destacar varios aspectos, como qué entendemos por sistemas democráticos, como formas de gobierno; qué significado tiene el control parlamentario a través de las actividades parlamentarias; cuál es el papel de la oposición y las minorías en los órganos legislativos en esta clase de control; a qué nos referimos al hablar del control parlamentario en la acción del gobierno; qué clase de sanción es capaz de provocar este control, entre otros aspectos. Entonces, este concepto se relaciona con la responsabilidad política y jurídica del Poder Ejecutivo, es decir, se refleja en toda la actividad de las cámaras de diputados y de senadores destinada a fiscalizar la acción de la administración pública del Ejecutivo, lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad política inmediata.

IV. EL INFORME PRESIDENCIAL EN LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL MEXICANA

1. *Constitución Política de la Monarquía Española (1812)*

El primer antecedente de los artículos 69 y 92 constitucionales vigentes data de 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. Establecía la obligación del monarca de asistir a la apertura y clausura de las Cortes y disponía que el rey pronunciara un discurso con propuestas sobre lo que juzgara necesario, que debía ser respondido por el presidente de las Cortes en términos muy generales e, incluso, incluía el supuesto de lectura del presidente para el caso de ausencia del rey. Al respecto, los numerales mencionados planteaban lo siguiente:

Artículo 120. Si el rey se hallare fuera de la capital, se le hará esta participación por escrito, y el Rey contestará del mismo modo.

Artículo 121. El rey asistirá por sí mismo a la apertura de las Cortes; y si tuviere impedimento, la hará el presidente el día señalado, sin que por ningún motivo pueda diferirse para otro. Las mismas formalidades se observarán para el acto de cerrarse las Cortes.

Artículo 123. El rey hará un discurso en el que propondrá a las Cortes lo que crea conveniente, y al que el presidente contestará en términos generales. Si no asistiere el rey, remitirá su discurso al presidente, para que por éste se lea en las Cortes.

Esto representa el primer antecedente del informe presidencial mexicano que se tiene registrado. Por un lado, establecía la obligatoriedad del monarca (pudiendo equipararse al Poder Ejecutivo actual) de ofrecerlo mediante un discurso y, por el otro, de las Cortes para darle respuesta en términos generales, por lo que se equipara al Poder Legislativo actual.

2. *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814)*

Entre las normas contenidas en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, que fue expedida en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se establecían en su capítulo XII, denominado “De

la autoridad del Supremo Gobierno”, las atribuciones y obligaciones del mismo (equiparable al Poder Ejecutivo), como la prevista en el numeral 174. Consistía en presentar al Congreso, cada seis meses, un informe breve de los ingresos, inversiones y sobre la existencia o la falta de caudales públicos y anualmente otro que estuviera además documentado:

Artículo 174. Asimismo, presentará cada seis meses al Congreso un estado abreviado de las entradas, inversión y existencia de caudales públicos, y cada año le presentará otro individual y documentado, para que ambos se examinen, aprueben y publiquen.

Es acertado exponer que el informe presidencial no es sólo un discurso de la “corona”, que en un gobierno parlamentario provoca la deliberación del órgano legislativo y se aprueba o rechaza en todo o en parte; ni es un programa de acción política que un “gabinete” pone a consideración del órgano legislativo; tampoco es un documento a discutir por el Congreso de la Unión de forma pasiva. El Poder Legislativo es pieza fundamental para un equilibrado ejercicio del poder político, para que éste se lleve a cabo de acuerdo con el marco legal y con estricto apego a las normas éticas, de racionalidad, de oportunidad, de prudencia, de corrección y de eficiencia, que deben imperar en la gestión de los negocios públicos.

La consolidación democrática exige necesariamente poderes públicos fuertes; ello implica el mejoramiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, que permita un buen desempeño institucional, que se traduce en configurar un sistema de relaciones adecuado, un sistema de equilibrios y contrapesos bien diseñado, en el que exista correspondencia en las facultades y las responsabilidades de dichos poderes, de suerte que se garanticen relaciones de cooperación, colaboración y construcción de bienes y servicios públicos.

3. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1824)

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, que establecía la primer República Popular Federal, ordenaba en sus artículos 67 y 68 que el presidente de la federación asistiera a la apertura de sesiones del Congreso General, que sería anualmente cada 1o. de enero, momento en el que debía pronunciar un discurso que reflejara la importancia del acto. Su discurso sería respondido por el

presidente del Congreso en términos generales, tal y como se describe a continuación:

SECCIÓN SÉPTIMA

Del tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso General.

Artículo 67. El Congreso General se reunirá todos los años el día 1o. de enero en el lugar que se designará por una ley. En el reglamento de gobierno interior del mismo, se prescribirán las operaciones previstas a la apertura de sus sesiones, y las formalidades que se han de observar en su instalación.

Artículo 68. A ésta asistirá el Presidente de la federación, quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante; y el que presida al Congreso contestará en términos generales.

Artículo 120. Los secretarios del despacho darán a cada cámara, luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo.

De esta manera, en esta Constitución se instaura con más claridad la figura de lo que se conoce como “informe presidencial”. Se establece la obligación de rendirlo verbalmente y de ser contestado en términos generales. Esto es una herencia de lo establecido por la Constitución de la Monarquía Española de 1812.

4. *Leyes Constitucionales de 1836*

El estudio de la división de poderes implica una mayor complejidad de la realidad social y la configuración normativa del Estado. La versión clásica de sus órganos legislativo y ejecutivo adquiere nueva forma ante las transformaciones sociales, culturales, políticas y económicas de nuestro país. Esta distribución es un mecanismo para evitar la arbitrariedad de los poderes y contar con un verdadero equilibrio entre ellos, articulados por la estructura constitucional que distingue las funciones y órganos superiores del Estado. Debido a que las relaciones sociales se modifican a través del tiempo, la propia Constitución posee un sentido histórico, pues constituye un instrumento de interpretación de la realidad en un momento determinado, como son las Leyes Constitucionales de 1836:

CUARTA. ORGANIZACIÓN DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO

Artículo 31. A cada uno de los ministros corresponde:

I. El despacho de todos los negocios de su ramo, acordándolos previamente con el Presidente de la República;

II. Autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, en que él esté conforme, y versen sobre asuntos propios de su ministerio;

III. Presentar a ambas Cámaras una memoria especificativa del estado en que se hallen los diversos ramos de la administración pública respectivos a su ministerio.

Esta memoria la presentará el secretario de hacienda en julio de cada año, y los otros tres en enero.

5. Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843)

Artículo 95. Son obligaciones de cada uno de los ministros:

I. Acordar con el Presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo.

II. Presentar anualmente a las Cámaras antes del 15 de Enero una memoria especificativa del estado en que se hallen los ramos de la administración pública correspondientes a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes.

El ministro de hacienda la presentará el 8 de Julio, y con ella la cuenta general de gastos del año último, el presupuesto general del siguiente año, y la iniciativa de las contribuciones con que deben cubrirse.

Las Constituciones posteriores a 1824 y anteriores a las de 1857 omitieron especificar que el Presidente de la República debería informar sobre el estado de la administración pública. La obligación de informar del estado de la administración pública se reservó para los ministros encargados de despacho. Así, tanto la Constitución de 1824 (artículo 120) como las Leyes Constitucionales o siete leyes de 1836 (artículo 31), las Bases Orgánicas de 1843 (artículo 95) y el Acta de Reformas de 1847, consignaban que a los ministros o secretarios de despacho correspondía presentar una “memoria especificativa” del estado en que se encontraran los diversos ramos de la administración pública, y que el ministro de Hacienda lo haría antes que los demás mandatarios, incluyendo la cuenta general de los gastos del año anterior, el presupuesto del siguiente y la

iniciativa sobre los medios o contribuciones con los que debía cubrirse el presupuesto.

La obligación del titular del Ejecutivo de asistir a la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso se estableció por vez primera en el México independiente en el artículo 68 de la Constitución de 1824, que señalaba: “El Congreso General se reunirá todos los años el día primero de enero” y “a ésta asistirá el Presidente de la federación, quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante; y el que presida el Congreso contestará en términos generales”. Ésta fue la primera ocasión en que se estableció, independientemente del sistema de división de poderes, la relación respetuosa y coordinada entre los titulares de dos de los poderes públicos del país.

6. *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)*

En la Constitución de 1857 vuelve a establecerse en su artículo 63 que durante la asistencia del Presidente de la Unión a la apertura de sesiones del Congreso, pronunciaría un discurso en el que manifestara el estado que guardaba el país, y la Cámara respondería en términos generales.

Además, en el artículo 89 se señalaba que, una vez abiertas las sesiones del primer periodo, los “secretarios de despacho” darían cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos (obligatoriedad prevista a partir de la Constitución de 1824). Además, volvió a consignarse la tradición de la asistencia del Presidente al Congreso en la apertura de sesiones:

Artículo 63. A la apertura de sesiones del congreso asistirá el presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del congreso contestará en términos generales.

Artículo 89. Los secretarios del despacho, luego que estén abiertas las sesiones del primer periodo, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos.

En esta Constitución se aludía a un discurso, que consistía en una reminiscencia semántica del sistema parlamentario inglés y se refería a un discurso de la corona. Estas intervenciones en el siglo XIX eran breves, mesuradas y elegantes. Fue Porfirio Díaz quien inició la práctica de convertir el discurso en informe y dividirlo en secciones, según los rubros

de la administración pública, y desde el año 1867 a propuesta de Don Sebastián Lerdo de Tejada, las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo debían darse por escrito, aunque esto no impidió la presencia del Presidente de la República ante el Congreso para que diera lectura a su informe.

Es relevante indicar que el hecho de realizar la apertura del primer periodo de sesiones en la Cámara de Diputados atiende a una tradición constitucional derivada de esta Constitución. Se trata de un aspecto del unicamarismo que caracterizó este documento constitucional, así como el hecho de que, en el siglo XIX, los diputados eran los representantes del pueblo, el cual está sobre todo y a éste se deben consideraciones. De ahí que actualmente la sesión solemne la presida el presidente de la Cámara de Diputados.

Durante la vigencia de este documento constitucional no se conoce que un presidente del Congreso haya criticado la actuación del Ejecutivo en el momento de contestar su discurso. En la época de Juárez, Lerdo y Díaz, se observa la necesidad de un Poder Ejecutivo fuerte: Juárez fija la forma de gobierno para encausar la administración; Díaz inaugura la política integral para rehacer la autoridad y la organización coercitiva, establecer la paz e imponer el orden. Esto favoreció el desarrollo económico del país, pues llegó inversión extranjera, se construyeron vías de comunicación (ferrocarril, caminos) y se agilizaron las fuerzas productivas, así como nuevas relaciones sociales, por lo que surgió una burguesía formada por terratenientes, latifundistas y especuladores. Entonces, los presidentes fuertes, como Juárez y Díaz, se ampararon en la legitimidad constitucional y en su prestigio personal, no sólo para conseguir la paz y dirigir la transformación económica del país, sino para imponer la soberanía del Estado; neutralizar, conciliar o destruir otras instancias que se oponían, como el clero, los cacicazgos o las tiranías locales. Para lograrlo, usaron la ley como el arma del convencimiento o la violencia.

Este sistema dictatorial fue necesario para hacer frente a las condiciones que imponían una estructura social, económica y política desquiciada e inorgánica. La tarea era inmensa: gobernar muchos pueblos distintos que habían vivido en diferentes periodos de evolución, además de la presencia de un exterior amenazante, por lo que se necesitó de una clara inteligencia y una constante actividad. Para ello, Díaz dispuso de la conciliación de estas comunidades, la ampliación económica, el mantenimiento de la paz, la gratificación de las aspiraciones de los amigos y su

propia energía. Se alude que la política nunca pudo ser sometida al imperio de la Constitución, ya que Díaz concentró en sus manos todo el poder subdividido: eligió gobernantes, hizo las veces del Poder Legislativo y Judicial; sus secretarios de Estado eran más bien un consejo semejante al de los soberanos absolutos.¹⁴

7. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*

A. *Artículo 69*

Esta Constitución recogió la tradición histórica y política de México y establecería, en su artículo 69, que el Presidente de la República asistiría a la apertura del periodo de sesiones del Congreso de la Unión y presentaría un informe por escrito sobre el estado que guardaba la administración pública del país.

Dicho artículo ha tenido sólo tres reformas desde su publicación original hasta la actualidad, sin embargo en la última de ellas se establece una variante substancial, pues con el llamado cambio de formato, se anula la arraigada tradición de la asistencia del Presidente de la República para señalar la exclusiva obligatoriedad de la presentación de dicho informe sólo por escrito:

Artículo 69. A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.

Esta Constitución dispuso que se trataría de un informe, lo cual dio lugar en décadas sucesivas a ceremonias que duraban hasta cinco horas. En este documento constitucional ya no apareció la resta al informe pre-

¹⁴ Estos temas los tratan con maestría Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imp. de A. Carranza e hijos, 1909, pp. 65 y ss.; Villa Aguilera, Manuel, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1987; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, y del mismo autor: "Informe del Presidente de la República", *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 299 y 300.

sidencial. Al respecto, el jurista Emilio Rabasa estimó que la carta magna del 1917 suprimió la respuesta del presidente de la Cámara de Diputados, porque era lo mejor que podría hacerse en esa época. Para ello, se abordó el tema del equilibrio entre los dos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo, tópico fundamental en la organización política de los Estados-nación de régimen dualista. No obstante, es adecuado referir que don Venustiano Carranza no trató de poner fin a la figura de responder al informe presidencial; el Congreso Constituyente al aprobarla tampoco opinó al respecto, por lo que pudiera estimarse como una omisión involuntaria. El que los informes presidenciales del Presidente Carranza los contestara el presidente del Congreso en turno corrobora este comentario. Así, cuando él asistió a la apertura del Congreso Constituyente el 1o. de diciembre de 1916, respondió su mensaje el diputado Luis Manuel Rojas; en su mensaje el 15 de abril de 1917, le contestó el diputado Eduardo Hay; el 1o. de septiembre de 1917 lo contestó el legislador Jesús Urueta; el 1o. de septiembre de 1918 lo contestó el diputado Federico Montes; el 1o. de abril de 1919 lo respondió el diputado Gildardo Gómez y el del 1o. de septiembre de 1919 el diputado Arturo Méndez.

Si se hubiese optado por eliminar la respuesta al informe presidencial, ésta no se hubiese gestado en la época en que vivían todos los promotores y autores de la supuesta derogación. El hecho de que se diga que la respuesta debe darse en términos generales significa que el presidente del Congreso no puede felicitar ni reprobar, sino que consiste en una cortesía para alguien que ocupa el más alto puesto político nacional. Posteriormente, el análisis y lo que resulte es competencia del Congreso.

a. Primera reforma del 24/11/1923

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

La ceremonia del informe presidencial ante el Congreso de la Unión se convirtió por mucho tiempo en una ceremonia mítica de la figura presidencial. Fue hasta que, con la reforma política de 1977, se traduce en

una integración plural de la Cámara de Diputados en 1979, con el arribo a la Cámara de nuevas fuerzas políticas y se da la posibilidad de que la Cámara de Diputados sea más dinámica en sus trabajos, se cuestione más la acción del gobierno, se discuta más en la aprobación del presupuesto de egresos, así como en la revisión de la cuenta pública.

b. Segunda reforma del 7/4/1986

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 guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el presidente de la Comisión permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Es acertado señalar que, juristas, filósofos, politólogos e investigadores de los asuntos públicos del país, han sugerido que la mejor garantía para la democracia es la existencia de mejores controles en el ejercicio el poder. De ahí que ha sido trascendental hacer efectivo el sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución, para examinar la situación política y administrativa del Estado mexicano. Este objetivo se ha materializado a través de estas reformas constitucionales, como la que aquí se describe, sin vulnerar la división de poderes, el respeto y la colaboración entre instituciones emanadas de la voluntad popular. De ahí que la separación de poderes se ha presentado como un fenómeno histórico a través de limitaciones graduales, las cuales se han incorporado en las Constituciones de los Estados constitucionales, como el mexicano.

c. Última reforma del 15/8/2008 (en la que se reforma el primer párrafo y se añade un segundo)

Artículo 69. En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República 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.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

La fórmula clásica de separación de poderes sigue siendo válida, aun cuando se han formulado infinidad de cartas magnas en los distintos países. Por ello, es usual escuchar a abogados, políticos y estudiosos del tema, que el Ejecutivo mexicano ha sido “el todo” y el Legislativo “la nada”; que el Presidente de la República ha asumido facultades y funciones que limitan la actuación de la asamblea representativa y que ésta ha permanecido sumisa ante la creciente omnipotencia de aquél. En esto han influido las características sociales, culturales, económicas y políticas de nuestro país, como el carácter unitario del mando derivado del imperativo de realizar la obra de la Revolución Mexicana: un Ejecutivo fuerte, capaz de hacer frente a una serie de reacciones interiores y presiones exteriores; un Ejecutivo que no pudiera ser obstaculizado ni maniatado por el Legislativo, que durante la época posrevolucionaria se consolidaría con el apoyo de un partido único y predominante. No obstante, ha sido un sistema que, con sus defectos, vicios, injusticias y virtudes, brindó a nuestra nación estabilidad política con un gobierno civil.

B. *Artículo 93*

a. Lunes 5 de febrero de 1917 (*DOF*, original)

Artículo 93. Los secretarios del despacho, 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 para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.

b. Jueves 31 de enero de 1974 (*DOF* se reforma y adiciona)

Artículo 93. 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 y 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 mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

c. Martes 6 de diciembre de 1977 (DOF se reforma y adiciona)

Artículo 93. ...Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

d. Sábado 31 de diciembre de 1994 (DOF se reforma)

Artículo 93. ...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 mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

e. Jueves 2 de agosto de 2007 (DOF se reforma)

Artículo 93. Los secretarios de despacho, 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, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

f. Viernes 15 de agosto de 2008 (*DOF* se reforma)

Artículo 93. Los secretarios del despacho, 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 convocar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los directores y administradores de las actividades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

Estas reformas se apoyaron en una serie de reflexiones en torno a la relación entre poderes. En ese sentido, Montesquieu, en su libro *El espíritu de las leyes*, trazó las coordenadas de un diseño estratégico para evitar la concentración del poder político y garantizar la vigencia de lo que actualmente conocemos como derechos fundamentales. Con el tiempo, las ideas de Montesquieu fueron adquiriendo una traducción institucional concreta en los Estados constitucionales modernos, de manera que la división de poderes se convirtió en una exigencia mínima e indispensable para la existencia de una Constitución. No obstante, las reformas que hasta el momento se han mencionado no abordan directamente la forma en que el Presidente de la República habrá de presentar su informe, ya que sólo se establece que será por escrito y manifestará en éste el estado general que guarda la administración pública federal. De ahí que a la postre se haya formulado el acuerdo parlamentario y publicado en la gaceta de la Cámara de Diputados el 29 agosto del año 2008, con el fin de subsanar esta cuestión. La Ley Orgánica del Congreso, en lo sucesivo, deberá establecer estas bases y las condiciones en las que pueda asistir a presentarlo, es decir, procurar un adecuado control del poder y el fortalecimiento de la rendición de cuentas mediante la presentación de mecanismos que lo faciliten.

V. LA PREGUNTA PARLAMENTARIA EN EL MARCO DEL NUEVO FORMATO DEL INFORME PRESIDENCIAL

El informe presidencial es un acto de rendición de cuentas que se hace ante el Poder Legislativo, actuando las dos Cámaras del Congreso como asamblea única, y posteriormente, por separado cada Cámara al

realizar el análisis del informe. Este informe es una exposición por escrito que formula el Presidente de la República y lo presenta anualmente al Congreso de la Unión, para manifestar el estado general que guarda la administración pública federal. El Presidente está constreñido a enviarlo una vez al año, el 1o. de septiembre, al iniciar el primer periodo de sesiones, en una sesión conjunta de ambas Cámaras en el recinto de la Cámara de Diputados. Por ello, ha sido primordial fortalecer el diálogo entre estos dos poderes constitucionales de la República. Para ello, el nuevo formato de presentación del informe de gobierno ha de convertirse en un diálogo institucional, de ahí que resulta pertinente mantener el sistema de rendición de cuentas que el Ejecutivo hace a la nación por medio de sus representantes populares, para brindar mayor fluidez a la relación entre estos dos poderes públicos.

De tal suerte que el sistema de rendición de cuentas por parte del Ejecutivo federal a través del nuevo formato presidencial es un control parlamentario con una característica importante en el Estado democrático mexicano, que se ejerce por medio de todas las actividades que desarrolla el órgano legislativo, es decir, se refiere a los procedimientos parlamentarios mediante el ejercicio del conjunto de actuación, por lo que son *multifuncionales* dentro de las competencias del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras. En consecuencia, entendemos *que la función de control no puede reducirse a procedimientos determinados, sino a la totalidad de la actuación de nuestro Poder Legislativo nacional.*

Dicho concepto engloba los clásicos instrumentos de control parlamentario, que son aplicables en este nuevo sistema de rendición de cuentas a través del informe presidencial, que, en principio, comienza con la pregunta parlamentaria, pero que puede derivarse en comisiones de investigación, en discusión de proyectos de ley o del presupuesto, etcétera. Igualmente, se conjuga el rol de la oposición y las minorías parlamentarias en esta clase de control. Tanto las minorías y las mayorías tienen interés en el ejercicio del control parlamentario para fiscalizar la labor del Poder Ejecutivo.

Precisamente, existen grados de intensidad del control parlamentario, como definir las tareas en las que el Parlamento no debe intervenir, como las actividades cuyo fundamento lo encontraríamos en la interpretación del principio de división de poderes; precisar las actividades en donde el Parlamento debe intervenir con prudencia cuando sea necesaria su participación, aplicando criterios científicos y profesionales en determinados sectores, como la política monetaria, la educativa, la política financiera, la energía nuclear, de las relaciones internacionales, revisar la políticas de adjudicación de obras y valoración-destino de recursos, el proceso de nombramientos de determinadas autoridades de relevancia nacional, etcétera.

Este tipo de control se desempeña por todos los grupos a través de los procedimientos normativos de las cámaras de diputados y de senadores, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad, para que ésta continúe siendo políticamente abierta. No obstante, las minorías y la oposición son las que tienen un mayor interés en demostrar lo errado de la acción del Poder Ejecutivo; en cambio, la mayoría, que apoya o es afín al programa que desarrolla éste, se interesa en destacar sus éxitos y sus logros. Evidentemente, el órgano legislativo se ha considerado como un poder controlador, cuya actividad se ha venido ampliando y debe de extenderse aún más para abarcar todos los ámbitos en donde el Ejecutivo actúa, pues cada día son más las esferas donde éste interviene.

1. *La pregunta parlamentaria, instrumento de control parlamentario sobre el desempeño de la administración pública del Poder Ejecutivo federal*

La figura de la pregunta parlamentaria es característica de los sistemas parlamentarios y se ha adoptado en los órganos legislativos de los países con sistema presidencial. Una pregunta parlamentaria significa que un orador hace uso de la voz en un clima de libertad, orden, seguridad e independencia. En los sistemas monárquicos se consideró que la presencia del rey en el recinto parlamentario lo ponía en peligro, por lo que se optó por no deliberar y no llegar al extremo de tener que discutir, limitándose a escuchar. Este criterio se adoptó en varios sistemas presidenciales, como México.

Si bien el control parlamentario se ejerce por medio de todas las funciones del órgano legislativo, ello no es obstáculo para entender que hay mecanismos y órganos en donde dicho control se percibe con una mayor nitidez, como las comparecencias de los miembros del gabinete y las preguntas formuladas por los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales, como instrumentos de que disponen los legisladores para obtener información respecto de cuestiones puntuales y concretas acerca de las políticas públicas de las dependencias del Ejecutivo.¹⁵ Esto es de suma importancia, puesto que los procesos de construcción de las políticas públicas requieren de leyes creadas o reformadas por el Congreso de la Unión, en virtud de que el objetivo es percibir los cambios que en técnica legislativa van reflejando las reglas del juego que contienen dichas políticas.

Es oportuno señalar que la formulación de estas políticas públicas en nuestro país (sujetas a inspección y control parlamentario) ha sido distinta en la etapa presidencial fuerte de partido casi único a la etapa del esquema presidencial en la pluralidad, así como del lapso denominado como de gobierno dividido. El punto de vista de la administración era verticalizada; el presidente de la República conformaba una clase dominante y de confianza con algunos colaboradores o con ciertos secretarios de Estado, pues sus líneas de decisión eran claras, por lo que la concepción de alguna política pública que requiriera de una ley aprobada por el Congreso era de autoría presidencial. Así, las políticas públicas estaban centralizadas en ese núcleo, y las líneas de mando sobre los secretarios de Estado eran verticales. Esto se debió en gran parte a que, el sistema de partidos se basaba en la presencia casi única del Partido Revolucionario Institucional, encabezado a su vez en el ámbito político por el propio Presidente de México. La institucionalidad alrededor de las propuestas de política pública planteadas por el primer mandatario estaban garantizadas, en vista de la combinación de su liderazgo partidista concentrado con el hecho de que su partido ostentaba una clara mayoría en el Congreso.

Por ende, la agenda de política pública se configuraba de manera predilecta por el Presidente de la República y su gente de confianza. De esta forma, los contenidos de las leyes y sus alcances eran propensos a responder a los grandes proyectos genéricos de la nación y, en conse-

¹⁵ Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 290 y 291, 459-469.

cuencia, a los macroproyectos de política pública. Posteriormente, esto fue cambiando entre los años 1988, 1997 y 2000.¹⁶ Desde entonces, toda política pública que requiriera de cambios legales tendría que contar con la aprobación de los partidos de oposición; por lo que el principal cambio de esta segunda etapa en el diseño de las políticas públicas fue la participación de la oposición. Igualmente, en el ámbito administrativo, la expansión de los órganos reguladores desconcentrados y la mayor rigidez y precisión de los procedimientos internos de la toma de decisiones en todos los órganos administrativos, favorecieron una mayor competencia y expansión de la participación de dichas unidades para tomar decisiones sobre la política pública.

Lo anterior condujo a un crecimiento de la influencia de los liderazgos de los partidos políticos en el diseño de la agenda de políticas públicas, así como en el contenido de los temas y de las iniciativas legislativas. Por ende, las políticas públicas en la pluralidad se caracterizaron por el aumento del debate hacia el interior de la administración y por una mayor influencia de las corrientes de los partidos políticos, tanto para el establecimiento de la política pública como en su diseño. Así, la política pública ahora es diseñada en el marco de un gobierno dividido, que da lugar a nuevos parámetros desde varios ángulos, en términos de la administración, el sistema y la estructura de los partidos, las arenas de discusión y la agenda pública. El primer cambio es la alternancia y distribución del poder en la administración pública y el Poder Legislativo. Por ello, cada legislador y grupo al interior de los partidos influyen y plantean políticas públicas.

Dicha complejidad de las políticas públicas y los múltiples problemas por resolver han permitido una mayor fuerza y autonomía a las diversas unidades de la administración pública federal para diseñar su agenda de políticas públicas. Esta distribución del poder ha originado una dispersión política y una desarticulación administrativa, pues se ha intensificado la disputa por el dominio de la agenda pública entre unidades administrativas y entre los propios legisladores, dando pauta al surgimiento de varias estrategias, como las que buscan aliarse con la opinión

¹⁶ A cerca del diseño del régimen de partidos y su cambio estructural en México en el 2000, ver a Ávila Ortiz, Raúl, “¿Atrapado sin salida? Tendencias y dilemas contemporáneos de la democracia, los sistemas políticos electorales y el derecho electoral”, *Derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 41 y ss.

pública, como un factor de presión para los adversarios de la política pública en debate, lo que hace complejo el cálculo y la previsión del rumbo de las políticas públicas del Estado mexicano.

Ahora, los grupos organizados de la sociedad han adquirido mayor influencia en el planteamiento de las políticas públicas, estableciendo directamente relaciones con servidores públicos o con legisladores, de forma tal que se constituyen en impulsores indirectos de sus asuntos de interés, como los grupos organizados de vehículos de procedencia extranjera que impulsaron ley, los afectados por el sistema de ahorro popular, organizaciones no gubernamentales, etcétera. De esta manera, los particulares poco a poco se han incorporado en la conformación de la agenda sobre las políticas públicas, debido, en gran parte, a la gran dispersión del poder de influencia en los funcionarios, los legisladores y los grupos de la sociedad para conformar la agenda de las políticas públicas. Esto se refleja en la negociación y el cabildeo de las normas jurídicas, que será el marco normativo de las políticas públicas, como los encuentros intensos en el seno de la administración pública antes de enviar una iniciativa desde el ejecutivo, los grupos parlamentarios y en las negociaciones al interior de las comisiones legislativas.

En el proceso de convertir una iniciativa en dictamen y posteriormente en ley, se conjugan aspectos técnicos, sociológicos, económicos, culturales y políticos, propiciando una competencia política en el diseño de la agenda y en la inserción de contenidos a un proyecto de política pública desde una iniciativa. Por eso, en la disputa de agendas y contenidos de política pública plasmada en ley, cualquier grupo público o privado puede imponer su agenda y su postura. Es cardinal identificar a los influyentes en la administración y en el Congreso, para implementar el cabildeo en el marco del proceso legislativo, con el fin de plasmar jurídicamente el horizonte del diseño de las políticas públicas que serán aplicadas por las dependencias y entidades de la administración pública, pues éstas día con día captan los problemas derivados de las imperfecciones en la aplicación de una política pública.

Entonces, ¿qué tipo de impacto tiene o debería tener la pluralidad cultural en la conformación de las leyes que norman las políticas públicas? ¿Qué es lo que, desde una perspectiva sensible a la mencionada pluralidad cultural, tendría que cambiar en la manera de hacer nuestras políticas públicas? ¿Cuál debería ser el tratamiento legal para el Estado mexicano multicultural y políticamente plural?

A. Órganos desconcentrados por secretarías

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Servicio de Administración Tributaria
- Servicio de Administración de Bienes Asegurados
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
- Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
Nacional Financiera

Secretaría de Economía

- Comisión Federal de Competencia
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Secretaría de Comunicaciones y Transporte

- Comisión Federal de Telecomunicaciones
- Instituto Mexicano del Transporte

Secretaría de Educación Pública

- Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
- Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
- Instituto Nacional de Derechos de Autor
- Instituto Politécnico Nacional
- Radio Educación
- Universidad Pedagógica Nacional

Secretaría de Gobernación

- Consejo Nacional de Población
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional

Instituto Nacional de Migración

- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

- Archivo General de la Nación
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana
- Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
- Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas
- Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales
- Nacional de Prevención de Desastres

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias
- Sistema Integral de Información Agroalimentaria y Pesquera
- Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
- Instituto Nacional de Ecología
- Comisión Nacional del Agua
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad

Secretaría de la Función Pública

- Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales

Secretaría de Energía

- Comisión Reguladora de Energía
- Comisión Nacional para el Ahorro de Energía

Secretaría de Salud

- Centro Nacional de Prevención y Control de VIH-SIDA e ITS
- Instituto Nacional de Salud Pública

- Comisión Nacional de Arbitraje Médico
- Centro Nacional de Transplantes
- Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea
- Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica
- Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia
- Centro Nacional de Rehabilitación
- Dirección General de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública

Secretaría de Relaciones Exteriores

- Instituto Mexicano de Cooperación Internacional

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo

Secretaría de Seguridad Pública

- Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Policía Federal Preventiva
- Consejo de Menores
- Prevención y Readaptación Social

Secretaría de Turismo

- Centro de Estudios Superiores en Turismo

Secretaría de Desarrollo Social

- Instituto Nacional de Desarrollo Social

B. Organismos descentralizados por secretarías

Secretaría de Gobernación

- Instituto Mexicano de la Radio
- Talleres Gráficos de México

Secretaría de la Defensa Nacional

- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Casa de Moneda de México
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- Patronato del Ahorro Nacional
- Pronósticos para la Asistencia Pública

Secretaría de Desarrollo Social

- Comisión Nacional de las Zonas Áridas
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
- Instituto Nacional Indigenista

Secretaría de Energía

- Comisión Federal de Electricidad
- Instituto de Investigaciones Eléctricas
- Instituto Mexicano del Petróleo
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
- Luz y Fuerza del Centro
- Pemex-Exploración y Producción
- Pemex-Gas y Petroquímica Básica
- Pemex-Petroquímica
- Pemex-Refinación
- Petróleos Mexicanos

Secretaría de Economía

- Centro Nacional de Metrología
- Consejo de Recursos Minerales
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- Colegio de Postgraduados
- Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
- Productora Nacional de Semillas

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- Leyes
- Servicio Postal Mexicano
- Telecomunicaciones de México

Secretaría de Educación Pública

- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
- Centro de Enseñanza Técnica Industrial
- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
- Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada, B. C.
- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
- Centro de Investigaciones en Química Aplicada
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
- Colegio de Bachilleres
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
- Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
- Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos
- Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Consejo Nacional de Fomento Educativo
- El Colegio de la Frontera Sur
- Fondo de Cultura Económica
- Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora
- Instituto Mexicano de Cinematografía
- Instituto Mexicano de la Juventud
- Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional

Secretaría de Salud

- Hospital General de México
- Hospital General “Dr. Manuel Gea González”
- Hospital Infantil de México “Federico Gómez”
- Instituto Nacional de Cancerología
- Instituto Nacional de Cardiología “Ignacio Chávez”
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
- Instituto Nacional de la Senectud
- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía “Dr. Manuel Velasco Suárez”
- Instituto Nacional de Pediatría
- Instituto Nacional de Perinatología
- Instituto Nacional de Psiquiatría “Ramón de la Fuente Muñiz”
- Instituto Nacional de Salud Pública
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

Procuraduría General de la República

- Instituto Nacional de Ciencias Penales

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- Instituto Mexicano del Seguro Social

C. Comisiones intersecretariales

- Comisión calificadora de libros y revistas ilustradas
- Comisión nacional de salarios mínimos
- Comisión de avalúos de bienes nacionales
- Comisión intersecretarial del servicio civil de carrera
- Comisión intersecretarial de gasto, inversión y financiamiento

- Comisión intersecretarial de la política industrial
- Comisión intersecretarial de desincorporación
- Comisión intersecretarial consultiva de la obra pública
- Comisión para asuntos de la frontera norte
- Comisión para la transparencia y el combate a la corrupción en la administración pública federal
- Comisión nacional para el conocimiento y uso de la biodiversidad
- Comisión de radiodifusión
- Comisión mexicana de ayuda a refugiados
- Comisión intersecretarial encargada de coordinar las actividades de las secretarías de estado y demás instituciones a las que la legislación confiere el cuidado de documentos históricos de la nación
- Comisión intersecretarial para la protección, vigilancia y salvaguarda de los derechos de propiedad intelectual
- Comisión intersecretarial de precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal
- Comisión del programa nacional de solidaridad
- Comisión intersecretarial del gabinete agropecuario
- Comisión intersecretarial para la atención de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos
- Consejo nacional para las comunidades mexicanas en el exterior
- Comisión intersecretarial para la conmemoración del aniversario del natalicio de don Miguel Hidalgo y Costilla
- Comisión intersecretarial para el desarrollo rural sustentable

*D. Empresas de participación estatal mayoritaria
en proceso de desincorporación por Secretaría*

Secretaría de Gobernación

- Periódico El Nacional S. A. de C. V.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Almacenes Nacionales de depósito, S. A. Banco de Crédito Rural del Centro, S. N. C.
- Banco de Crédito Rural del Centro Norte, Centro Sur, del Golfo, del Istmo, del Noreste, del Noroeste, del Norte, de Occidente, del Pacífico-Norte, del Pacífico-Sur, Peninsular, S. N. C.

- Banco Nacional de Comercio Interior, S. N. C.
- Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C.
- Exportadores Asociados, S.A. de C. V.
- Financiera Nacional Azucarera, S. N. C.
- Ocean Garden Products, Inc.
- Servicios de Almacenamiento del Norte, S. A.
- Terrenos de Jáltipan, S. A.

Secretaría de Desarrollo Social.

- Incobusa, S. A. de C. V.

Secretaría de Energía

- Terrenos para Industrias, S. A.

Secretaría de Agricultura, ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

- A. Bodegas Rurales Conasupo, S. A. de C. V. Estatutos Sociales de Liconsa S. A. de C. V.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Administración Portuaria Integral de Guaymas, S. A. de C. V. Ley de Puertos, Ley de Navegación y Reglamento de la Ley de Puertos
- Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S. A. de C. V.
- Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S. A. de C. V.
- Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S. A. de C. V.
- Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S. A. de C. V.
- Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S. A. de C. V.

E. Fideicomisos por Secretaría de Estado

Secretaría de la Defensa Nacional

- Fideicomiso para Construcciones Militares

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural

- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios

Secretaría de Desarrollo Social

- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares-FONHAPO.
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

Secretaría de Economía

- Fideicomiso de Fomento Minero

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

- Fideicomiso de Riesgo Compartido. Reglas de Operación del Programa del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios
- Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional

Secretaría de Educación Pública

- Fideicomiso para la Cineteca Nacional

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

- Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores

Secretaría de la Reforma Agraria

- Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

Secretaría de Turismo

- Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Fondo de Información y Documentación para la Industria
- Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos

F. *Fideicomisos públicos en proceso de desincorporación*

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas

Es oportuno señalar que la mayor parte de los países que reconocen este medio de control suelen dedicar semanalmente por lo menos dos horas para el desahogo de las preguntas. En México, estas interrogaciones se dirigen al servidor público federal compareciente sobre materias de carácter general o de particular relieve político. Se recomienda que sean concretas y precisas, para dar pauta a respuestas relacionadas directamente con la esencia de alguna política gubernamental del Ejecutivo, o bien, con hechos aislados, pero dotados de una gran relevancia política y social, que se materializan jurídicamente en una serie de documentos jurídico-administrativos, como son los siguientes: reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, circulares, oficios-circulares, programas, manuales, instructivos, reglas, planes, normas oficiales mexicanas, normas mexicanas, normas técnicas, normas, normas generales, estatutos, licitaciones y contratos administrativos, condiciones generales, órdenes, resoluciones, bases, políticas y lineamientos; bases de coordinación, anexos, declaratorias, aclaraciones, avisos, fe de erratas.

Los referidos instrumentos jurídico-informativos dilucidan un ordenamiento para atestiguar la igualdad de trato a los particulares que se encuentren en una situación jurídica. Dichas disposiciones legales pueden servir de fundamento de un acto de autoridad, pues se basan en la delegación administrativa para emitir disposiciones jurídicas. Es la de-

cisión de un órgano de la administración pública según su normatividad aplicable, para que la misma se ejerza por otro órgano hasta que dicha decisión sea revocada. Esta delegación hace referencia a una atribución propia del órgano delegante sobre el ente administrativo que la va a ejercer. La delegación exige la publicación del acto administrativo a través del instrumento jurídico-administrativo para dar a conocer el derecho, como es el *Diario Oficial de la Federación*, el *Semanario Judicial de la Federación*, los periódicos de los gobiernos estatales, las gacetas parlamentarias y municipales. Éste es un requisito de validez, por lo que esta tarea busca la eficacia de la gestión pública, pues se habilita a la estructura del Poder Ejecutivo para regular ciertas materias, que de otro modo le estarían vedadas.

Debe existir una autorización para que la administración pública utilice su poder normativo propio, cuyo documento tendrá el rango de norma jurídica, pues se dicta de forma complementaria en la materia que una ley regula; es un acto jurídico-administrativo, una acción unilateral de la administración pública; es una declaración de voluntad del conocimiento o de deseo emitida por la administración en ejercicio de sus funciones. Este acto administrativo se dicta en ejercicio de la función administrativa, sin importar qué órgano la ejerce, para adquirir efectos jurídicos o eficacia a partir de su notificación. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo requiere como requisito esencial, cuya violación produce nulidad del acto administrativo, la correcta motivación del mismo, es decir, que se expresen en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto.

No obstante, la maraña jurídico-administrativa vigente emitida por la administración pública a la que se enfrenta cualquier administrado, hace que sus posibilidades de conseguir sus fines se vean disminuidas. La emisión de normas de alcance general por parte de la administración ha crecido en casi todos los países. Por eso, se dice que se trata de una fórmula infalible para abusar del poder que la Constitución ha otorgado al Poder Ejecutivo, de ahí que el derecho administrativo se conforme por un universo disperso de cientos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, planes (anuales, sexenales, trienales, regionales, por sectores de la economía), criterios, reglas generales, normas oficiales mexicanas, miscelánea fiscal y normas en general.

La referida normatividad administrativa se ha convertido en la expresión jurídica de la actividad de la administración pública, bajo los referidos documentos jurídico-administrativos expedidos por los órganos

administrativos de la más variada jerarquía. Esta potestad normativa del Ejecutivo se multiplicó durante el siglo XX, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, pues aparecieron nuevas formas reglamentarias que rebasaron el límite tradicional de la ejecución de las leyes; incluso, se considera que esos documentos administrativos son una extensión de los reglamentos, erigiéndose en una basta y problemática fuente del derecho administrativo.

La extensión legal comentada ocurre de una tendencia de la administración a fijar continuamente, sin demasiado estudio ni reflexión, normas generales propias para todo lo que hace, por ejemplo, hasta los pliegos de bases y condiciones de una licitación son reglamentarios, frecuentemente modificatorios de textos anteriores y sin innovaciones reflexivas, con lo cual, cada contrato de la administración cuenta con su reglamento propio, único y exclusivo; también se estiman como reglamentos, todas aquellas resoluciones de los órganos que plasmen normas generales, por lo que el servidor público habrá de tener presentes esas resoluciones. De ahí la relevancia de la figura de la pregunta parlamentaria, al servir como un instrumento de control parlamentario sobre todas las decisiones (políticas públicas y/o actos administrativos) de la administración pública federal. Esto contribuye al fortalecimiento de las relaciones institucionales que en todo sistema democrático involucran a los poderes Legislativo y Ejecutivo,¹⁷ ya que constituyen verdaderos medios de fiscalización o inspección de carácter individual, en el sentido de que cualquier diputado o senador puede formularlas por sí mismos.

Las preguntas tienen como sujeto destinatario a los comparecientes servidores públicos del Poder Ejecutivo federal, respecto a las áreas de las que directa o indirectamente sean responsables. Estos instrumentos de control han de tener un objeto concreto y preciso, como corresponde a su característica de ser el medio más rápido para conseguir cierta información. Así, se favorece una contestación puntual y sin dilaciones. En las respuestas orales, suelen llevar la posibilidad de replicar con base en la respuesta proporcionada por el funcionario en turno. Cabe precisar que las preguntas se pueden presentar por escrito y contestarse de forma oral, ya sean en sesiones del Pleno o de las comisiones. En la Cámara de Diputados (LX Legislatura), las comisiones ordinarias son las siguien-

¹⁷ Muro Ruiz, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 143 y ss.

tes: agricultura y ganadería, asuntos indígenas, atención a grupos vulnerables, ciencia y tecnología, comunicaciones, cultura, defensa nacional, derechos humanos, desarrollo metropolitano, desarrollo rural, desarrollo social, Distrito Federal, economía, educación pública y servicios educativos, energía, equidad y género, fomento cooperativo y economía social, fortalecimiento al federalismo, función pública, gobernación, hacienda y crédito público, jurisdiccional, justicia, juventud y deporte, marina, medio ambiente y recursos naturales, participación ciudadana, pesca, población, fronteras y asuntos migratorios, presupuesto y cuenta pública, puntos constitucionales, radio, televisión y cinematografía, recursos hidráulicos, reforma agraria, relaciones exteriores, régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias, salud, seguridad pública, seguridad social, trabajo y previsión social, transportes, turismo, vigilancia de la auditoría superior de la federación, vivienda,

Las comisiones especiales: apoyo a los festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución; atención a pueblos que viven en el bosque; citricultura; conocer las políticas y la procuración de justicia vinculada a los feminicidios en el país; cuenca Lerma-Chapala-Santiago; defensa de los derechos sociales de acceso al agua y la protección de ambientes acuáticos; del café; encargada de impulsar y dar seguimiento a los programas y proyectos de desarrollo regional del sur-sureste de México; encargada de vigilar el correcto uso de los recursos federales, estatales y municipales en el proceso electoral federal de 2009; estudio de las políticas para la migración interna; ganadería; promoción del acceso digital a los mexicanos; prospectiva para la definición del futuro de México; reforma del Estado; región Cuenca de Burgos; seguimiento a las agresiones a periodistas y medios de comunicación; seguimiento a las denuncias presentadas por el presunto ejercicio indebido del servicio público en la presidencia de la República, durante la gestión del C. Vicente Fox Quesada con relación a los señalamientos del incremento de su patrimonio; seguimiento a los fondos aportados por los trabajadores mexicanos braceros; seguimiento del acuerdo nacional para el campo y al capítulo agropecuario del TLC; sobre no discriminación, nuevos sujetos y nuevos derechos.

Las comisiones bicamarales: bicamaral de seguridad nacional; bicamaral del canal de televisión del Congreso de la Unión; bicamaral del sistema de bibliotecas; bicamaral encargada de los festejos con motivo de

la conmemoración de los 150 años de la Constitución de 1857; concordia y pacificación.

Las comisiones de investigación: daño ecológico y social generado por Pemex, encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V.; investigar los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria en cuanto al origen, cobro, destino e impacto que tiene en sus finanzas el pago del derecho de trámite aduanero.

En el Senado de la República mexicana, las comisiones ordinarias son las siguientes: administración; agricultura y ganadería; asuntos fronterizos norte; asuntos fronterizos sur; asuntos indígenas, atención a grupos vulnerables; biblioteca y asuntos editoriales; ciencia y tecnología; comercio y fomento industrial; comunicaciones y transportes; cultura; defensa nacional; derechos humanos; desarrollo municipal; desarrollo regional; desarrollo rural; desarrollo social; desarrollo urbano y ordenación territorial; Distrito Federal; educación; energía; equidad y género; estudios legislativos; estudios legislativos primera; estudios legislativos segunda; federalismo; fomento económico; gobernación; hacienda y crédito público; jurisdiccional; justicia; juventud y deporte; límites de las entidades federativas; marina; medalla Belisario Domínguez; medio ambiente, recursos naturales y pesca; población y desarrollo; puntos constitucionales; radio, televisión y cinematografía; recursos hidráulicos; reforma agraria; reforma del Estado; reglamento y prácticas parlamentarias; relaciones exteriores; relaciones exteriores América Latina y El Caribe; relaciones exteriores Asia-Pacífico; relaciones exteriores Europa; relaciones exteriores organismos internacionales; relaciones exteriores organizaciones no gubernamentales; relaciones exteriores África; relaciones exteriores América del Norte; salud; seguridad pública; seguridad social; trabajo y previsión social; turismo; vivienda.

Las comisiones bicamerales son: Comisión Bicamaral de Concordia y Pacificación; Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional; Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Comisión Bicamaral del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión; Comisión Bicameral Especial para la Celebración del 150 Aniversario de la Constitución de 1857.

Las comisiones especiales son: Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana; Comisión Especial de la Agroindustria Azucarera; Comisión Especial para determinar las causas del bajo

financiamiento para el desarrollo y del elevado monto de la deuda pública y sus instrumentos; Comité para el Fomento de la Competitividad del Senado de la República; Grupo de Trabajo Encargado de Evaluar los Impactos del Tratado de Libre Comercio sobre el Sector Agropecuario; Subcomisión de Desastres Naturales.

Entonces, los retos que implica una nación moderna, democrática y participativa, sólo se lograrán con pleno respeto entre los poderes, fortaleciendo al Poder Legislativo para que sus actividades tengan reconocimiento de la sociedad, y con transparencia en las acciones se permita a los gobernados evaluar y corregir, apoyar e influir en el progreso del país. Por ello, aumentar la capacidad fiscalizadora del Poder Legislativo sobre las acciones del Ejecutivo, para lograr un contrapeso a favor del primero, favorecerá la rendición de cuentas de manera cotidiana, impulsando una relación entre ambos más frecuente y permanente. De tal suerte, uno de los capítulos sustanciales de la agenda política es justamente el equilibrio de los poderes públicos, que en un principio sugiere el fortalecimiento del Poder Legislativo para conferirle rasgos parlamentarios al sistema político.

Se trata de dotar a este poder constitucional de mecanismos que aumenten su capacidad planificadora, fiscalizadora y ratificadora sobre acciones y decisiones del Poder Ejecutivo, para que rinda cuentas de sus actos a las cámaras legislativas de manera más cotidiana. Para ello, fue indispensable cambiar el formato de la manera de presentar el informe presidencial, haciendo a un lado el formalismo del mismo, en el cual se exalta un solo poder por encima de los otros dos. La función de control del poder es equilibrar el ejercicio del poder para garantizar la vigencia de la Constitución Política, asegurar el respeto de los derechos humanos y hacer posible la vigencia de la democracia y el Estado de derecho. En este contexto, el Poder Legislativo es la pieza central del sistema de la división de poderes y de la democracia representativa y participativa.

El informe presidencial ya no es, como fue en el pasado, el día del presidente o el monólogo presidencial, ni la algarabía, ni el aplauso, ni la contestación cortesana legislativa en torno a la figura del titular del Ejecutivo; no debe ser más un acto informativo y de lectura unipersonal. Es un foro de diálogo plural, de intercambio de opiniones entre el Ejecutivo y el Legislativo; es un medio que propicie una completa interlocución, que genere plática y diálogo serio, tolerante y respetuoso entre el Congreso y el jefe del Ejecutivo; es un instrumento republicano que permite

confrontar posiciones, visiones, ideas y proyectos respecto de la política nacional.

Es una exigencia el hecho de detonar los mecanismos constitucionales y legales que incentiven el diálogo y la negociación entre los poderes públicos, particularmente entre el Ejecutivo y el Legislativo. Consiste en establecer figuras o métodos que fortalezcan el intercambio, la colaboración y la ayuda mutua entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, que a su vez abonen al fortalecimiento del principio de separación de poderes, y, con ello, a la consolidación del orden constitucional y de la democracia.

Fue imprescindible buscar una permanente colaboración entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo, mediante el diálogo y un punto de encuentro en las soluciones de los asuntos nacionales. Así, el informe presidencial es ahora un auténtico mecanismo de control político, un espacio de evaluación del desempeño de la sociedad respecto al Ejecutivo y al Legislativo, que permita racionalizar el poder y logre un equilibrio y balance del poder político, mediante la rendición de cuentas por parte del Ejecutivo a la soberanía (el pueblo), y donde el Congreso sea el espacio público donde haya de rendirse, dada su representatividad popular. Así, el control parlamentario ha de conceptualizarse como un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades del órgano legislativo, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del Poder Ejecutivo, como deuda externa, delincuencia organizada, corrupción, narcotráfico, desempleo, desabasto, inflación y falta de oportunidades educativas, entre otros temas, lleve o no aparejada una sanción inmediata.

De las disposiciones constitucionales reformadas y adicionadas, se establece el nuevo régimen relativo al informe presidencial, tocante la forma y los términos en que el Ejecutivo federal debe presentar al Congreso de la Unión el informe anual, en que por escrito manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. El propósito es modernizar los mecanismos de comunicación entre estos poderes de la Unión, sin obligación de que concurra personalmente el titular del Ejecutivo, conforme al principio de rendición de cuentas. Para ello, la sesión de Congreso General tendrá lugar a las diecisiete horas del lunes 1o. de septiembre de cada año, en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, conforme al siguiente orden del día: a) lista de asistencia; b) declaración de apertura; c) intervenciones de los grupos

parlamentarios alusivas a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del año legislativo que comienza; d) recepción y trámite del informe presidencial, con declaratoria formal de recepción por el Presidente del Congreso de la Unión, y e) acta de la sesión de Congreso General.

El informe presidencial por escrito será recibido el propio 1o. de septiembre de cada año por las mesas directivas de las respectivas Cámaras, para efectos de su formal presentación en la sesión de Congreso General, en que se declara la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias. En todo caso, deberá estar presente un secretario de cada una de ellas.

El presidente del Congreso de la Unión convendrá la hora de recepción del informe por escrito que presente el presidente de la República, en la inteligencia de que la entrega deberá efectuarse antes de las diecisiete horas del 1o. de septiembre, que es la hora prevista para la sesión de Congreso General, según lo dispuesto en el artículo 6o., numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El acto de recepción del informe que presente el Presidente de la República se efectuará en el lugar de las instalaciones de la Cámara de Diputados que disponga el presidente del Congreso de la Unión. Los secretarios, diputado y senador, darán fe de la recepción del documento escrito del Ejecutivo federal y extenderán la constancia que corresponda. En la sesión de Congreso General para la apertura del periodo de sesiones ordinarias, después que se haya hecho la declaratoria de apertura de los trabajos a que se refiere el numeral 2 del artículo 6o., de la Ley Orgánica del Congreso General, y desahogadas las intervenciones de los grupos parlamentarios, según el orden del día, la Secretaría procederá a dar cuenta de la recepción del informe escrito presentado por el presidente de la República sobre el estado general que guarda la administración pública del país y entregará dicho documento al presidente del Congreso.

Una vez que tenga en su poder el documento que contiene el informe por escrito, el presidente del Congreso de la Unión formulará en voz alta la siguiente declaratoria: “El Congreso de la Unión declara formalmente cumplida la obligación del presidente de la República a que se refiere el párrafo primero del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Acto seguido, el presidente del Congreso ordenará la remisión a las Cámaras de Diputados y de Senadores de los ejemplares correspondientes del informe por escrito presentado por el presidente de la República, con el propósito de que se aboquen por separado al análisis correspondiente.

El análisis que cada Cámara debe plantear acerca del informe por escrito que presente el presidente de la República sobre el estado general que guarda la administración pública del país, y en su caso, la formulación de preguntas por escrito al presidente de la República y la comparecencia de servidores públicos, con el fin de rendir los informes respectivos, serán definidos por cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, de acuerdo con el numeral 93 de la carta magna.

La entrada en vigor de este nuevo régimen constitucional obliga a modificar la legislación secundaria para ajustarla a las nuevas disposiciones de la ley suprema, por lo que el Congreso de la Unión deberá introducir las reformas y adiciones pertinentes en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso General, cuyos contenidos actuales mantienen aún la regulación correspondiente a los textos constitucionales anteriores a las recientes reformas y adiciones.

Estas modificaciones de la legislación secundaria pueden efectuarse a partir del 1o. de septiembre de 2008, fecha en la que el presidente de la República debe presentar el informe por escrito a que se refiere el artículo 69 constitucional, conforme al formato derivado de las modificaciones constitucionales mencionadas, por escrito y sin la obligación de asistir a la sesión de apertura del primer periodo ordinario de sesiones. En consecuencia, los integrantes de la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos de la Cámara de Diputados consideraron indispensable la aprobación de un acuerdo parlamentario que hiciera posible, en ausencia de las normas secundarias pertinentes, dar cumplimiento cabal al nuevo mandato constitucional contenido en el artículo 69 relativo a la recepción, al trámite y al análisis del informe que debe presentar por escrito el presidente de la República el 1o. de septiembre. Así, este acuerdo parlamentario se aprobó el 28 de agosto y se publicó en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* el 29 de agosto de 2008.

VI. CONCLUSIÓN

La correlación de fuerzas existentes en el Congreso de la Unión genera que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo cambien para adaptarse a las nuevas formas de representación política. Estas relaciones

se tornan cada vez más complejas, en las que la figura presidencial cada vez se ve sometida a mayorías opositoras heterogéneas. De ahí que se hace necesario tomar medidas para sentar las bases hacia una reforma del Estado, en razón de que las condiciones políticas se presentan cada vez más complicadas, lo que exige una decidida voluntad política por parte de todos los actores involucrados, a fin de implantar acciones que hagan equitativa esta relación entre poderes, que necesariamente implica el fortalecimiento del Poder Legislativo.

VII. BIBLIOGRAFIA

- ABASCAL Y MACIAS, Rafael, “PRI: 71 años en el poder”, *El Financiero*, México, 3 de marzo de 2000.
- ABASOLO C., Ana Beatriz, “El diputado federal y su función”, *Perfil Económico*, México, septiembre-octubre de 1994, año 2, núm. 9.
- BOBBIO, Norberto, *El filósofo y la política*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- , *El futuro de la democracia*, 1a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- CAMACHO SOLIS, Manuel, *Cambio sin ruptura*, México, Alianza Editorial, 1994.
- CARBALLO, Emmanuel, “¿Ganando el PRI, gana México?”, *El Universal*, México, 10 de marzo de 1988.
- CARDENAS SUÁREZ, Héctor E., “Crisis europea: lecciones para México”, *Examen*, México, año 5, núm. 56, enero de 1994.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- , “Informe del Presidente de la República”, *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- , *La Constitución mexicana de 1917*, 4a. ed., México, UNAM, 1980.
- CASTELAZO, José R., “El reto de los partidos políticos frente al desarrollo político”, *Examen*, México, año 8, núm. 22, junio de 1996.
- CASTRO LOZANO, Juan de Dios, “Fortalecimiento del Poder Legislativo”, *Revista del Senado de la República*, México, núm. 3, vol. 2, abril-junio de 1996,

- CONCHELLO, José Angel, “Las atrofias presidenciales”, *El Financiero*, México, 28 de abril de 1998.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, vol. II.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I., “El orden político en las sociedades de Samuel Hittington y el Estado latinoamericano”, *Este País*, México, núm. 90, septiembre de 1998.
- GALLEGOS, Elena, “Los rostros maquillados de México”, *La Jornada*, México, 5 de enero de 2000.
- GARCÍA DIEGO DANTAN, Javier, “Calles, el estadista”, *Revista Examen*, México, año 5, núm. 565, enero de 1994.
- GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, “El conflicto Calles-Cárdenas: un acercamiento al origen del presidencialismo mexicano”, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.
- HAMDAN, Fauzi, “Las facultades legislativas del Presidente de la República”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, 1981.
- HAMILTON, Alexander *et al.*, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- MADRID, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1980.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban, *El Financiero*, 23 de enero de 2000.
- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imp. de A. Carranza e hijos, 1909.
- MURO RUIZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- , *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- Nueva Imagen, El Paladín*, Zacatecas, Nueva Época, año 1, núm. 5, enero de 2000.
- OÑATE LABORDE, Santiago, “Rumbo al siglo XXI”, *Examen*, México, año 7, núm. 81, mayo de 1996.
- ORTEGA MARTÍNEZ, Melesio, *Reseña histórica de Tehuantepec*, 2a. ed., México, 2006.
- PAZ, Octavio, *Crítica de la pirámide*, México, Siglo XXI, 1967.

- PEDRAZA PENSALVA, Ernesto, “La jurisdicción en la teoría de la división de poderes de Montesquieu”, *Revista de Derecho Procesal Iberoamericano*, Madrid, núm. 4, 1976.
- PIÑÓN, Francisco, *Presidencialismo. Estructura de poder en crisis*, 2a. ed., México, Plaza y Valdés Editores, marzo de 1995.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982.
- Proceso*, 9 de julio de 2000.
- SÁNCHEZ, Héctor, “Cambio político y división de poderes”, México, *Revista del Senado de la República*, núm 3, vol. 2, abril-junio.
- SAYEG HELU, Jorge, *El Poder Legislativo mexicano*, México, Trillas, 1991.
- VILLA AGUILERA, Manuel, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1987.
- VILLAMIL, Genaro, *Ruptura en la cúpula*, México, Plaza y Valdés, 1995.