

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 67 Y 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARTURO ZAMORA JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Arturo Zamora Jiménez, diputado a la LXI Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta Soberanía iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se reforman y adicionan los artículos 67 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

El parlamento moderno debe su nacimiento a la función de control, esto es, la facultad de imponer límites al ejercicio del poder público por parte del Poder Ejecutivo. A fin de que el Poder Legislativo cumpla de manera eficaz con la función de control que le es conferida, a lo largo de la historia de nuestro país se han establecido un conjunto de medidas que han derivado en la presentación de una serie de informes, con diferente contenido y en distintos momentos.

Sin embargo, con el propósito de estar acorde al momento histórico en que se encuentran las instituciones públicas del país y, en atención al nuevo papel que ejerce el Poder Legislativo frente al Ejecutivo, resulta conveniente ponderar el contenido, forma y momento de la presentación de cada uno de esos informes, principalmente lo referente al informe de gobierno, en torno a lo cual versa el contenido de la presente iniciativa.

Es conveniente, al realizar el análisis y evaluación de una obligación constitucional tan ampliamente arraigada en nuestra tradición política, acudir a sus orígenes históricos y su evolución constitucional hasta llegar al texto vigente.

La obligación del presidente de la república de presentarse ante el Congreso al inicio de su periodo de sesiones, se remonta a la Constitución de 1824, la cual disponía en su artículo 68, lo siguiente: “A ésta (apertura de sesiones del Congreso) 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”.

En esa disposición constitucional no se establecía la presentación de un informe, sino únicamente un mensaje político a los miembros del Congreso, en atención a la solemnidad que representa la sesión de apertura del periodo de sesiones.

La obligación de presentar un informe por el presidente de la república, fue establecida por la Constitución de 1857 en su artículo 63, al disponer que “a la apertura de sesiones del Congreso asistirá el presidente de la Unión y pronunciará un discurso que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contestará en términos generales”.

Durante los años de la guerra de reforma y la intervención francesa esta obligación fue suspendida por la imposibilidad material de realizarse, la cual se restableció al reinstaurarse la República. Emilio Rabasa señala que fue Porfirio Díaz quien inició la práctica de convertir el discurso en un informe y dividirlo en tantas secciones como eran los ramos de su administración.

Consecuentemente, el Constituyente de Querétaro formalizó la práctica heredada por el presidente Díaz, estableciéndola en el proyecto de Constitución presentado y aprobado en 1916, la cual fue publicada el 5 de febrero de 1917, disponiendo en su artículo 69 lo siguiente:

“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, del estado general que guarda 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.”

Después de dos reformas al artículo 69 constitucional, la primera en 1923 y la segunda en 1986, la disposición constitucional precisaba lo siguiente:

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

El Constituyente de 1917, al formalizar la práctica iniciada por el presidente Porfirio Díaz, convirtió el discurso en informe, y se consumó como tal, pues éste devino en la explicación anticipada y verbal de la Cuenta Pública que precisamente en la Constitución de 1917 se dispuso que debía ser presentada en los primeros diez días del inicio de periodo de sesiones. Esta coincidencia de tiempos es, precisamente, la que justificó la presentación del informe en los términos que actualmente se hace.

Así pues, el Informe de Gobierno consistía, fundamentalmente, en la explicación cualitativa de los resultados obtenidos mediante el ejercicio del gasto público.

No obstante, en el año de 2008, en aras de evitar informes controvertidos debido al contexto político que rodeó la elección de quien actualmente detenta el Ejecutivo federal, simplemente se eliminó la obligación del presidente de acudir al inicio del primer periodo ordinario de sesiones a presentar su informe, dejando abierta la posibilidad de hacerlo de manera personal o simplemente presentarlo por escrito por conducto de un intermediario, como recientemente ha sucedido.

Se pretendió asimismo, compensar esta situación estableciendo la figura de la pregunta parlamentaria que actualmente contiene el párrafo segundo de ese dispositivo.

La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la LX legislatura, en la exposición de motivos del dictamen por el que se propuso al pleno la aprobación de dicha reforma, argumentó que:

“En los últimos años, en razón de la pluralidad existente dentro del Congreso, y con ello de las diferentes ideologías manifiestas de los grupos que lo componen, se ha considerado controvertida la presentación del informe presidencial sobre todo desde la época del presidente Miguel de la Madrid. Así, los distintos momentos políticos han marcado el desarrollo del ceremonial llevando en ocasiones a situaciones de irrupción que han impedido el adecuado desarrollo de un suceso que por costumbre y no así por obligación se venía presentando (fue el presidente Guadalupe Victoria en 1824 quien dio lectura por primera vez al informe).

”Aunado a lo anteriormente expuesto, debe la Constitución, como el máximo instrumento de conducción y regulación social, y en un afán previsorio, considerar la posibilidad de realización de distintas situaciones que pudieran impedir al Ejecutivo federal asistir a la presentación del informe.

”Situaciones de caso fortuito y fuerza mayor como enfermedades o acontecimientos naturales pueden causar la ausencia del presidente de la república en el Congreso de la Unión.

”Lo importante es transitar a la creación de mecanismos eficaces de dialogo y de relación armónica entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, y un auténtico equilibrio en el ejercicio del poder público y un adecuado sistema de rendición de cuentas. Y que efectivamente el Poder Legislativo, siga siendo la 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, prudencia, corrección y eficiencia que deben imperar en la gestión de los negocios públicos.

”En razón de las consideraciones vertidas, esta Comisión siguiere la modificación del texto constitucional para establecer que la obligación del presidente de la república de rendir el informe sobre el estado que guarda la administración pública del país, solamente lo deberá hacer de manera escrita sin requerir de su asistencia a la sesión ordinaria de apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, y que posteriormente la ley del congreso deberá establecer las bases y las condiciones en las que pueda asistir a presentarlo.”

De lo anterior se advierte que la intención del Constituyente Permanente era dejar abierta la posibilidad de que el presidente de la república compareciera o no al momento de presentar su informe, pero facultando al legislador ordinario para establecer los mecanismos que hicieran esto posible.

Sin embargo, el Ejecutivo federal ha encontrado en esta disposición argumento suficiente para alejarse de su responsabilidad política ante el Congreso de la Unión, evitando en todo momento el diálogo que debe de existir entre estos dos poderes soberanos.

Expresado lo anterior, es evidente que en beneficio de un adecuado ejercicio de la función de control y vigilancia del Poder Ejecutivo conferida al Congreso de la Unión, debe redefinirse el contenido, los momentos y las formas de presentación del Informe de Gobierno, en atención a la utilidad que éste reviste.

La presencia del presidente en este acto en particular, se trataba del único momento en que ambos poderes interactuaban de manera directa, si bien no existía un verdadero diálogo que le diera un carácter auténticamente republicano a dicho acto.

Se ha querido solventar la necesidad de comunicación entre el ejecutivo y el legislativo mediante la implementación de la pregunta parlamentaria, pero si bien se trata de un medio valioso para canalizar los planteamientos de los legisladores respecto del contenido del informe o cualquier otra temática relacionada con la administración pública federal, no atiende a la dinámica que debe caracterizar a dicha relación en los estados verdaderamente democráticos.

La presencia del ejecutivo ante el Congreso para responder de las inquietudes que sus decisiones al frente de la administración puedan despertar en los integrantes de este cuerpo colegiado, responde a la naturaleza esencial de los parlamentos como medio de control del ejercicio el poder público. Debe pues, tratarse de una práctica recurrente y no de excepción.

Se ha comentado en diversos foros y se han presentado numerosas iniciativas sugiriendo diversos mecanismos para dar una solución a la falta de interlocución entre el poder ejecutivo y el legislativo, incluso proponiendo la posibilidad de fortalecer al poder legislativo, pasando a un régimen parlamentario.

No obstante, consideramos que en este momento lo que se requiere, es dotar a la relación entre poderes de las herramientas de comunicación que permitan la interrelación y coordinación que se requiere para afrontar la problemática que aqueja a nuestra nación.

Por ello, considero que es necesario avancemos en la consolidación democrática de nuestro país proponiendo reformas que atiendan al futuro que pretendemos construir y no a las vicisitudes políticas del momento.

Es necesario que el presidente regrese al Congreso para informar sobre el estado que guarda el país, dotando a la nación de una práctica republicana de interlocución entre poderes, que debe constituir un primer paso para que ésta práctica se vuelva cotidiana.

No debe verse esta propuesta como una amenaza para la integridad moral de la figura presidencial. Si las comunicaciones entre ambos poderes se han vuelto ríspidas es en gran medida por la escasez de las mismas, lo que motiva a que los legisladores que pretenden exponer algún planteamiento al titular del Ejecutivo aprovechen las pocas ocasiones que se tiene de hacerlo de manera directa, generando los actos bochornosos que hemos vivido en años recientes.

En la medida en que la presencia del ejecutivo ante los legisladores se vuelva una práctica cotidiana, la presión que las inconformidades sociales y políticas ejercen sobre el sistema representativo se verían canalizadas, generándose una verdadera relación republicana entre poderes.

Ejemplo de lo anterior es lo dispuesto por la constitución francesa, que en su artículo 31 indica que “los miembros del Gobierno tendrán acceso a las dos asambleas, y serán oídos cuando lo soliciten”.

Por otra parte, en su artículo 48 párrafo segundo señala que “Al menos una sesión por semana estará reservada prioritariamente a las preguntas de los miembros del parlamento y a las respuestas del Gobierno”.

En este sentido, la Constitución Española indica en su artículo 111 que “el gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se les formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate, los reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.”

Como se advierte, la presencia de los integrantes del Gabinete e incluso del jefe o presidente del Gobierno es una práctica recurrente y cotidiana, lo que genera un esquema de transparencia y rendición de cuentas, por lo que a la vigilancia y control del Gobierno se refiere, así como una adecuada comunicación e interrelación para la atención conjunta de los asuntos que así lo requiere.

Consideramos que el presidente de la república, en su carácter de jefe de Gobierno, no sólo no se encuentra impedido, sino que debe ser impelido para participar de este diálogo constante y dinámico con los integrantes del poder legislativo para asegurar el buen funcionamiento del gobierno, así como para promover el trámite de sus iniciativas y proyectos de presupuesto.

La nueva correlación entre poderes que se construye en nuestro país, requiere que le dotemos de las herramientas necesarias para generar el diálogo necesario para la adecuada atención de la problemática nacional, sustentada ante todo en la idea de que por encima de nuestras diferencias políticas, se encuentra el interés superior de nuestros conciudadanos, de procurar a nuestro país el Gobierno eficaz y eficiente que se merece.

Un primer paso para llegar a esta interlocución dinámica y constante entre poderes es reinstaurar la obligación del presidente de la república de acudir al Congreso con motivo de la presentación de su Informe de Gobierno.

No obstante, en el pasado se ha realizaron diversas críticas al formato, toda vez que éste no permitía ningún tipo de interlocución.

A fin de que éste acto atienda los intereses aquí manifestados, considero que el Informe de Gobierno debe presentarse por escrito al menos 15 días previos al inicio del periodo ordinario de sesiones, a fin de que los legisladores tengan oportunidad de conocer su contenido previo a dicho acto.

Asimismo, durante el acto que tendrá lugar el día 1° de septiembre, el titular del Ejecutivo federal deberá estar presente durante los mensajes que dirijan los representantes de los grupos parlamentarios ahí representados, quienes con conocimiento del contenido del informe podrán hacer señalamientos y preguntas específicas.

A fin de que este mecanismo tenga una verdadera utilidad para el ejercicio adecuado de la función de control, las inquietudes y cuestionamientos que sean manifestados, deberán ser resueltos en los mismos términos que la pregunta Parlamentaria, esto es, por escrito a más tardar en 15 días naturales.

El titular del Ejecutivo deberá pronunciar un discurso que haga las veces de mensaje político a la nación sobre el rumbo de la administración, y escuchará la respuesta que le dirija el presidente del Congreso.

Finalmente, por técnica legislativa se propone que el contenido de la parte final del primer párrafo del art. 69 vigente se traslade a un segundo párrafo del art. 67, a fin de concentrar en dicho dispositivo las normas relativas a las sesiones extraordinarias del Congreso o de sus Cámaras.

De tal suerte, se propone que dichos dispositivos queden en los siguientes términos:

Texto vigente

Artículo 67. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

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.

Propuesta

Artículo 67. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

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.

Artículo 69. A más tardar el día 15 de agosto de cada año, el presidente de la república presentará al Congreso de la Unión un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la república acudirá a escuchar los posicionamientos y cuestionamientos que con motivo del informe le dirijan un legislador por cada partido político ahí representado, que serán respondidos puntualmente por escrito en un término que no exceda de 15 días naturales. El titular del Ejecutivo federal dirigirá un mensaje a la nación sobre el rumbo de la administración pública federal, y el presidente del Congreso contestará en términos generales.

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.

Consideramos que ante la renuencia del Ejecutivo de participar en un verdadero diálogo entre poderes que devenga en la coordinación que exige la nación para resolver los problemas que aquejan al país, es urgente contar con herramientas jurídicas que obliguen a esa interrelación entre poderes.

En virtud de lo anterior, me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por virtud del cual se reforman y adicionan los artículos 67 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Primero. Se adiciona el artículo 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 67. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

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.

Segundo. Se reforma y adiciona el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 69. A más tardar el día 15 de agosto de cada año, el presidente de la república presentará al Congreso de la Unión un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la república acudirá a escuchar los posicionamientos y cuestionamientos que con motivo del informe le dirijan un legislador por cada partido político ahí representado, que serán respondidos puntualmente por escrito en un término que no exceda de 15 días naturales. Finalmente, el titular del Ejecutivo federal dirigirá un mensaje a la nación sobre el rumbo de la administración pública federal, y el presidente del Congreso contestará en términos generales.

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.

Transitorios

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo, en la Ciudad de México, DF, a 31 de enero de 2011.

Diputado Arturo Zamora Jiménez (rúbrica)