

Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita Claudia Sofía Corichi García, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en esta LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración del pleno de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente

Exposición de Motivos

El 1 de septiembre dejó de ser, hace algunos años ya, “el día del presidente”. Este representaba un rito donde el presidente era el centro de atención nacional, donde la clase política, empresarial, religiosa y social más cercana al poder, hacían su pase de lista y una gran pleitesía para, técnicamente, venerar al Ejecutivo en turno, al presidente.

Hoy las cosas son diferentes, pero en los hechos sólo para el orden legal y para el Poder Legislativo, ya que, a pesar de los cambios constitucionales que le permiten al Ejecutivo sólo “entregar informe por escrito...” el presidente sigue teniendo su “día”.

Lo cuestionable no es que el presidente tenga “su día”, sino que en cumplimiento al artículo 69, donde se establece la obligatoriedad de entregar un informe anual del estado que guarda la administración pública, ya no se da en presencia de los legisladores, de los representantes del pueblo, por tanto ante los ciudadanos que son los interesados en saber dicho estado y conocer las medidas y acciones que se llevan a cabo.

Tras estos años en que el presidente sólo envía a alguno de sus secretarios de estado a entregar por escrito su informe, resulta prioritario tener un diálogo entre los dos poderes, el Ejecutivo a través del presidente de la República y el Legislativo, a través de los distintos partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

La realidad actual nos demanda hacer partícipes de todas las acciones tomadas por parte del gobierno a la sociedad, ya que en ella residen los principios de nuestra democracia. El Informe presidencial debe ser el mejor ejemplo de la transparencia y rendición de cuentas.

Antecedentes

El primer presidente en rendir un informe fue Guadalupe Victoria, quien se presentó el 1 de enero de 1825 ante el Congreso para dar cuenta sobre su gobierno, en este informe, el entonces presidente dio cuenta de logros para el

Ejército, datos sobre el pago de sueldos atrasados a los empleados del estado y lo referente a la administración de justicia. A partir de este momento, se creó la tradición que los siguientes presidentes continuaron.

El presidente Guadalupe Victoria, retomó la idea de la rendición del informe presidencial ante el órgano legislativo tanto de los Estados Unidos de América como de Gran Bretaña, los cuales aún teniendo regímenes de gobierno distintos, buscaban que el jefe de estado fuese responsable ante el parlamento de su actuación al frente de la administración pública. Es decir, el informe era visto como un acto de responsabilidad del presidente de la nación.

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, el artículo 69 ha sido objeto de tres enmiendas.

La primera fue en 1923 para suprimir del texto constitucional la obligación del presidente de la República de asistir al Congreso al inicio de las sesiones extraordinarias con el objeto de explicar las razones de dicha convocatoria.

El texto original de la Constitución de 1917 del artículo 69 establecía 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, sobre el estado general que guarde la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara que se trate, las razones que hicieron necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.”

Esta primera reforma, aprobada en 1923 introdujo las siguientes modificaciones:

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** sobre 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 segunda reforma fue en **1986** para suprimir del texto constitucional la obligación del presidente de acudir al Congreso al inicio de cada periodo ordinario, de tal forma que quedó establecido que la obligación del presidente de rendir su informe sería anualmente, para quedar como sigue:

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 sobre 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.

Para 1936, Lázaro Cárdenas, quien era presidente entonces, dio un giro al convertirlo en un acto masivo, ya que por primera vez fue transmitido por la radio, medio de comunicación más utilizado de la época.

Con el paso del tiempo se modificó el sentido del informe, dejó de verse como un acto meramente informativo a la nación y a los legisladores y se convirtió en una oportunidad para enarbolar la figura presidencial a tal punto que el día del informe se conoció como el “día del presidente”.

El enfriamiento del “día del presidente” comenzó en 1988 con el último informe de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, en dicha presentación se dieron, por primera vez, interpelaciones por parte de los legisladores. Apenas dos meses atrás había tenido lugar una de las elecciones presidenciales más cuestionadas de la historia de nuestro país, donde el priista Carlos Salinas de Gortari fue declarado como presidente electo por parte de las autoridades electorales, después de un claro fraude, según la oposición.

Mientras el presidente Miguel de la Madrid daba su informe ante el Congreso, varios diputados desde tribuna le gritaron e incluso varios llevaron muchas de las boletas electorales como prueba del fraude cometido y en repudio a los resultados.

“Las campañas electorales resultaron competitivas y polémicas; con ellas se enriqueció en la práctica el pluralismo político y se produjo una recomposición de las fuerzas y de los partidos que las representan. Esta importante renovación electoral marca el inicio de una nueva y mejor etapa de nuestro desarrollo político”, dijo De la Madrid.

En su primer informe presidencial, Carlos Salinas de Gortari, enfrentó a más legisladores que gritaban y una y otra vez “repudio total al fraude electoral”, desde entonces, también afuera del recinto de San Lázaro comenzaron a verse manifestaciones para mostrar la inconformidad ante tales hechos, incluso, es durante este informe que Vicente Fox Quesada, diputado federal en ese entonces, hizo, con boletas electorales unas orejas de burro y se las puso en la cabeza.

Ernesto Zedillo, presidente de México durante el sexenio 1994-2000, también enfrentó duras críticas y reclamos.

En el sexenio de Vicente Fox Quesada, 2000-2006 los informes se volvieron cada vez más breves y se podría decir que el “día del presidente” llegó a su fin en el sexto Informe de gobierno de Vicente Fox, en el año 2006. Ese día se terminaron los discursos desde la tribuna de San Lázaro, pues el desorden

dentro del pleno impidió que el presidente rindiera su informe, optando por dar un mensaje en cadena nacional.

Este informe ocurrió a unos meses de la elección en que Felipe Calderón Hinojosa fue nombrado presidente, en un proceso electoral cuestionado e impugnado por el perredista Andrés Manuel López Obrador. El presidente asistió puntual, pero algunos legisladores de la oposición le impidieron llegar al pleno, mientras que los demás tomaban, al mismo tiempo la tribuna principal. Ante tal clima, el presidente de la Cámara de Diputados, el panista Jorge Zermeno, instruyó para que una comisión de legisladores recibiera el Informe presidencial fuera del salón de sesiones.

Ya con el presidente Felipe Calderón Hinojosa en funciones, la historia se repitió. Durante su primer Informe de gobierno sólo emitió un breve mensaje y la entonces presidenta de la Cámara Baja, la diputada Ruth Zavaleta, no recibió el documento, alegando que se trataba de un presidente cuestionado. “Les comunico que procederé a retirarme de esta tribuna. No puedo aceptar recibir un documento de quien proviene de un proceso electoral legalmente concluido, pero cuestionado en su legitimidad por millones de mexicanos”, expuso Zavaleta.

El 15 de agosto de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual deja sin efectos la obligatoriedad de que el presidente de la República asista al Congreso de la Unión a pronunciar un informe anual del estado que guarda la administración pública, en presencia de los legisladores.

En décadas pasadas el protocolo de este evento era la representación del presidencialismo mexicano, donde el Ejecutivo en turno mostraba su poder y alcance. La dinámica hacía evidente la sobrerrepresentación de una sola fuerza política en el Poder Legislativo, en la que no existían contrapesos. Desde el año 2008 esto, por ley no sucede más.

Consideraciones

I. “El concepto de transparencia tiene que ver con una concepción del gobierno responsable en general, con un gobierno que no sólo abre su información, sino que también rinde cuentas. Según el investigador austríaco Andreas Schedler, la rendición de cuentas debe abarcar tres dimensiones: información oportuna al público, justificación de las decisiones tomadas por los servidores públicos y sanciones a los funcionarios –electivos no– que no cumplan satisfactoriamente”¹.

II. Los parlamentos, para ejercer su poder de control, cuentan con diversas figuras o mecanismos y una de ellas es la figura de la comparecencia, a través de la cual, éste le exige al gobierno manifieste el estado actual que guarda la

administración pública o rinda informes sobre un asunto o rubro en particular, incluyendo en esta dinámica democrática al propio presidente de la República.

III. “La transparencia de la función pública es profundamente democrática. Es un acto de notable consecuencia con la noción de una democracia al servicio de las personas, y en la que quienes ejercen funciones públicas son primero servidores que autoridades, y los ciudadanos son antes mandantes y titulares de derechos, que súbditos pasivos e indolentes [...] La democracia del futuro, probablemente, será aquella que sea capaz de poner a disposición de las personas el conocimiento e información que permita el ejercicio pleno de la ciudadanía. Donde esté la información estará el poder. La democracia del mañana será tan sólo si las personas fundamentan, ejercen y potencian sus derechos ciudadanos a partir del acceso oportuno a la información relevante del quehacer estatal. Si, por el contrario, la información –y en especial la relativa a la cosa pública– se hace impenetrable a los ojos de la sociedad, y se mantiene concentrada en unos pocos, no sólo la ética pública, sino la propia democracia, enfrentarán grave amenaza”².

IV. Como ya vimos, a partir de la reforma de 2008 se estableció una mayor distancia en cuanto a una rendición de cuentas eficaz, ya que ahora no hay quien debata o cuestione lo dicho, las voces de los partidos políticos no se escuchan. La rendición de cuentas sigue siendo una tarea pendiente.

V. La información, en este caso del estado que guarda el país, es crucial para activar la facultad de control que tiene el Poder Legislativo sobre la administración pública. “Ningún mecanismo de rendición de cuentas puede operar sin información, la cual es el ingrediente que crea las condiciones para la formación democrática de opinión pública, y el motor que permite a la sociedad ejercer presión sobre la forma en que el gobierno gestiona recursos y realiza sus funciones”³.

VI. Diversos casos en América nos señalan:⁴

Los términos empleados para esta figura varían en cada país, así tenemos que el término “informe” lo utilizan las constituciones de: México, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Estados Unidos, mientras que el de “mensaje” en, Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú y la República Dominicana; mientras que Argentina y Chile utilizan las palabras: “dar cuenta”, Paraguay: “dar cuenta e informar”, Uruguay: sólo “informar” y por último Venezuela: “informes o mensajes especiales”.

En México, Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana, el informe o mensaje que presenta o dirige el presidente de la República es anual.

La forma de presentar el informe o mensaje en: Bolivia y Costa Rica y México se señala expresamente que se presentará por escrito, en Perú lo hará

personalmente, en los casos de República Dominicana y Estados Unidos sus constituciones señalan que éstos depositarán ante sus respectivos Congresos el informe, en los casos de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay no se señala cómo será la presentación.

En Nicaragua, Estados Unidos y en Venezuela, se establece expresamente que el presidente de la República puede presentar, enviar o dirigir en más de una ocasión informes o mensajes. En Panamá se señala que se hará al principio de cada Legislatura por lo que el presidente informará dos veces al año. En Perú su Constitución dispone que aunque el presidente de la República tiene la facultad de dirigir varios mensajes, queda entendido que el primer mensaje será aprobado por el Congreso mientras que los demás serán aprobados por el consejo de ministros.

El momento en que se hará la presentación, envío o lectura de los informes o mensajes, en todos los países analizados, se hace ante el parlamento o congreso y en la mayoría de los casos a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones de cada año.

En Perú la Constitución resulta bastante clara al establecer dos supuestos: “cualquier época” y, “obligatoriamente al instalarse la primera legislatura ordinaria anual”; así como en Estados Unidos en donde los informes se harán periódicamente sin precisarse fechas o lapsos de tiempo como también sucede con Venezuela. En la mayoría de los casos la presentación de un informe de gobierno se encuentra regulada como una obligación o atribución del Ejecutivo. En Nicaragua y Venezuela el presidente de la República podrá presentar el informe por medio de una tercera persona que será el vicepresidente.

De acuerdo con el Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, éste señala en el artículo 11 que el día primero de mayo de cada año la asamblea celebrará dos sesiones. En la segunda sesión se presentará el mensaje, al que se refiere el artículo 139, inciso 4) de la Constitución Política, y en ella ningún diputado podrá hacer uso de la palabra, salvo el presidente de la Asamblea.

La Ley Orgánica del Congreso Nacional de Ecuador (artículo 15) es muy escueta en su regulación, ya que establece que el 10 de agosto de cada año el presidente constitucional de la República, presentará su informe de labores y del estado general del país, de conformidad con lo que dispone la Constitución Política de la República.

En cuanto a Nicaragua el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional es todavía mucho más general, pues dispone en el artículo 5 cuando da la definición de sesión inaugural que: “También es sesión inaugural la que se verifica el 10 de enero de cada año, en la cual rinde su informe el presidente de la República”.

Respecto de Paraguay, el Reglamento de la Cámara de Diputados no señala nada, sin embargo, existe una ley sobre administración financiera del estado (Ley 1535) que dispone la presentación ante la Contraloría General, de un informe anual del presidente de la República, referente a la liquidación del presupuesto del año anterior.

El Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa de Panamá, sólo hace mención en cuanto a que el presidente o presidenta de la República dará su mensaje en el acto de instalación de la Asamblea Legislativa, señalando algunas reglas protocolarias.

El ordenamiento de Chile al igual que el de Panamá se limita únicamente a meras cuestiones protocolarias, que se seguirán en el caso de las reuniones solemnes, sin especificar nada sobre la presentación del informe del presidente de la República.

En Perú el Reglamento del Congreso de la República, dispone que el Congreso escucha el mensaje del presidente de la República, el día que se celebra la sesión de la junta preparatoria e instalación del Congreso.

VII. Por medio del informe presidencial se entabla una comunicación entre dichos órganos con la finalidad de que el primero haga saber al segundo de manera pormenorizada la situación en que se encuentra la administración, los éxitos y los fracasos.

Con la presente reforma constitucional, se pretende dar una oportunidad real al Poder Legislativo para ejercer esa facultad de control que no ha sido explotada aún.

El hecho de que el presidente ya no tenga que acudir al Congreso de la Unión a presentar de manera oral su informe, ha traído más perjuicios que beneficios. Ha marcado distancia entre ambos poderes, ha limitado el diálogo abierto e incluyente y ha evitado que se asuman responsabilidades de frente a la nación mexicana.

Para ser una democracia del futuro debemos ser capaces de ejercer y potenciar nuestros derechos como ciudadanos, como dice Alejandro Ferreiro, “a partir del acceso oportuno a la información relevante del quehacer estatal”.

Por lo anteriormente expuesto someto a la consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificando el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo para quedar como sigue:

Artículo 69. En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República, **atendiendo a su**

responsabilidad republicana y a uno de los principios de transparencia, asistirá y presentará ante el pleno del Congreso de la Unión un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, así como el balance de las políticas públicas implementadas durante el periodo correspondiente.

Posterior a la exposición del informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, escuchará los posicionamientos de los diferentes partidos políticos y responderá a los cuestionamientos que los legisladores le formulen, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley del Congreso.

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 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.

En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

Transitorio

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

Notas

1. Ernesto Emmerich, Gustavo, “Democracia, ciudadanía y transparencia” en “Democracia y Transparencia”, Instituto Electoral del Distrito Federal, Colección SINERGIA; México, nov. 2005, p.25.

2. Alejandro Ferreiro Yazigi, “Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”, ponencia presentada en la Novena Conferencia Anticorrupción, Durban (Sudáfrica), 1999.

3. Nuria Cunill Grau, “Responsabilización por el control social”; en Consejo Científico del CLAD (coord.), La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana, Buenos Aires, CLAD, BID, Euneba, 2000.

4. “Formato del informe presidencial”. Marco Teórico Conceptual, análisis de las propuestas de modificación al artículo 69 de la Constitución, derecho comparado, y opiniones especializadas en el tema. (Actualización). Maestra Claudia Gamboa Montejano, investigadora parlamentaria / Licenciado Arturo Ayala Cordero, asistente de investigador. Agosto, 2007

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de 2015.

Diputada Claudia Sofía Corichi García (rúbrica)