

La reforma constitucional al informe presidencial ¿la incorporación de la responsabilidad política al sistema presidencial mexicano?*

Por Iván de La Garza Santos

1. Introducción

Imaginemos que cada una de las citas transcriptas a continuación son tres actos que componen una obra de teatro.

Primer acto:

“Los mexicanos estamos acostumbrados a que el 1° de septiembre el presidente de la República, en un ambiente de fiesta, con vallas en las calles por donde va a pasar al dirigirse al edificio de la Cámara de Diputados lea ante el Congreso un largo informe que tarda varias horas, y que es interrumpido en muchas ocasiones por aplausos estrepitosos... Lo que acontece es que el informe se ha convertido en un acto político de primera magnitud, orquestado para que brille el primer mandatario”¹.

Segundo acto:

“En el más violento escándalo de la historia de los informes presidenciales en México, la oposición de izquierda interpeló, gritó e interrumpió el discurso de Miguel de la Madrid en 16 ocasiones y finalmente abandonó el recinto legislativo en medio de una pelea a golpes entre cardenistas y priístas... Muñoz Ledo pidió la palabra. El presidente del Congreso, Miguel Montes se la negó... Montes le recordó que la Constitución sólo autorizaba a interpelar en casos de excepción”².

Tercer acto:

“Por primera vez en la historia, un presidente de México no pudo rendir su informe de gobierno.

Ayer legisladores del PRD tomaron la tribuna del salón de sesiones de la Cámara de Diputados antes de que el presidente Vicente Fox llegara al Congreso, impidiendo que leyera el mensaje de su sexto y último informe.

Fox acudió a San Lázaro y estuvo ahí sólo 17 minutos. A su llegada le indicaron que no había condiciones para que subiera a la tribuna, por lo que se limitó a entregar su informe por escrito, como lo marca la Constitución, y se retiró a Los Pinos”³.

La obra puede tener muchos títulos. Creemos que el siguiente podría ser adecuado: “Esplendor y decadencia del informe presidencial en México”. La primera cita corresponde al libro *El presidencialismo mexicano*, de Carpizo, una de las obras más importantes para entender no sólo el sistema de gobierno en México, sino a todo sistema político que operó en nuestro país la mayor parte del siglo pasado. Las otras

* Extraído del artículo publicado en la revista “Derecho en Libertad” n° 1, agosto - diciembre 2008, Facultad Libre de Derecho de Monterrey. [Bibliografía recomendada.](#)

¹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 13ª ed., México, Siglo XXI, 1996, p. 113.

² Nota publicada en el periódico “El Norte”, 2/9/88.

³ Nota publicada en el periódico “El Norte”, 2/9/06.

dos citas corresponden a notas periodísticas que dieron cuenta sobre los hechos de sendos informes presidenciales, uno en 1988 y el otro en 2006.

¿A qué obedeció un cambio tan radical en la práctica de los informes presidenciales? ¿Cómo es que se pasó del llamado “día del presidente” a la necesidad de que éste se viera obligado a entregar su informe sin la posibilidad de subir a la tribuna?

Aunque la respuesta es compleja y multifactorial, podría responderse, en términos generales, que las instituciones constitucionales y las prácticas políticas de nuestro presidencialismo hipertrofiado⁴, se tornaron incompatibles con el cada vez más marcado pluralismo en la representación parlamentaria de nuestra incipiente democracia.

Lo que en su origen fue concebido como un acto meramente ceremonial, se transformó en la única válvula de escape para que la oposición política exigiera la rendición de cuentas al Poder Ejecutivo. Ante la falta de procedimientos regulados para cuestionar el diagnóstico que el presidente de la República presentaba sobre “el estado general que guarda la Administración pública del país”, los gritos se convirtieron en la única forma de interpelación y de expresión disidente. Es en este contexto que debemos ubicar la reforma al formato del informe presidencial, previsto en el art. 69 constitucional.

Entre las modificaciones que más se han destacado, está la constitucionalización de la obligación de los secretarios de Estado, de los directores de las entidades paraestatales y del procurador general de la República de acudir a responder, bajo protesta de decir verdad, ante las Cámaras del Congreso, por el informe presentado por el presidente de la República. Si bien el art. 93 constitucional ya contemplaba la obligación de los secretarios de Estado de acudir al Congreso a dar cuenta del estado que guarden sus respectivos ramos, la reforma al art. 69 no deja ninguna duda sobre la obligación que tienen de responder directamente por la información que el presidente de la República presente en su informe escrito.

Aunado a lo anterior, está la posibilidad de que las Cámaras le envíen preguntas por escrito al Ejecutivo para ampliar la información presentada en el informe.

Estas nuevas características del informe presidencial es lo que motiva la pregunta central de este trabajo: ¿Las nuevas facultades concedidas al Parlamento, y las correlativas obligaciones que le generan al Poder Ejecutivo, así como a sus principales auxiliares, son una forma de responsabilidad política?

Para responder a este cuestionamiento hemos dividido nuestro trabajo en cuatro apartados. En el primero se expondrá qué se entiende por responsabilidad política y cómo es que se origina esta institución en los sistemas de gobierno parlamentario. En el siguiente apartado, observaremos el papel y alcance del informe presidencial en nuestra Constitución. A continuación, en la tercera parte, analizaremos en qué consistieron las reformas al informe presidencial y cómo es que éstas se materializaron en la práctica parlamentaria; para ello se recurrirá a los diversos

⁴ Respecto a las razones de la hipertrofia del Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales, ver Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, tr. José A. González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971, p. 677 y 678, y Nino, Carlos S., *Fundamentos de derecho constitucional*, Bs. As., Astrea, 2005, p. 523 a 531.

acuerdos de las dos Cámaras en que se reguló el formato de este primer informe con la nueva normativa. Finalmente, en el último apartado, a la luz del concepto de responsabilidad política, de la reforma al art. 69 y de las prácticas observadas en el último informe presidencial se realizará un análisis para determinar si estas modificaciones apuntan hacia la incorporación de la responsabilidad política a nuestro sistema presidencial.

Antes de iniciar, es menester hacer notar que además del art. 69 fue reformado el 93⁵. Ambos están vinculados en cuanto a que son manifestación de controles políticos del Parlamento sobre el Ejecutivo. Sin embargo, toda vez que el presente trabajo trata de analizar si el cambio al informe presidencial se traduce en la incorporación de la responsabilidad política a nuestro sistema de gobierno, y que en el art. 93 se contemplan otros mecanismos de control como las comparecencias no vinculadas a este informe, incluyendo a los titulares de los órganos autónomos, así como las comisiones de investigación, se ha omitido deliberadamente su estudio, acudiéndose a este artículo sólo para aquello que se relacione con el informe presidencial. No obstante, debe reconocerse que las modificaciones al art. 93 también podrían apuntar hacia la configuración de un gobierno políticamente responsable.

2. La responsabilidad política como institución de los sistemas parlamentarios

La división de poderes, componente dogmático del Estado constitucional, surge como necesidad para limitar el uso del poder político. Frente a los abusos de la monarquía absoluta, los movimientos revolucionarios liberales de la Europa occidental de los siglos XVII y XVIII⁶ exigen y consiguen frenar el poder regio mediante la garantía de la no concentración del poder en el Rey. Así, en el art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, quedó plasmado uno de los principios que le darían forma a la mayoría de los regímenes políticos del mundo: *“Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de Constitution”*.

⁵ “Art. 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 entidades 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, 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. 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 naturales a partir de su recepción.

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

⁶ Sobre la influencia de las revoluciones liberales en el constitucionalismo moderno ver Fioravanti, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, tr. Manuel Martínez Neira, Madrid, Trotta, 2001.

No sólo los países herederos directos de las revoluciones liberales, como los Estados Unidos de América, tienen incorporado el principio de la división de poderes a su texto constitucional. En la actualidad, es posible encontrarlo en constituciones de Estados confesionales como Irán⁷ hasta en el otrora país socialista de Rusia⁸.

No es el objetivo de este trabajo abordar la evolución y funcionamiento del principio de la división de poderes en los distintos sistemas de gobierno. Empero, para comprender la responsabilidad política del gobierno frente al Legislativo, es menester observar que la división de poderes acepta distintos grados, dependiendo de si se trata de un sistema presidencial o parlamentario.

Así, en los sistemas presidenciales, en virtud de la elección popular de los Poderes Legislativo y Ejecutivo existe una marcada división entre ambos. En palabras de Linz, en estos sistemas existe una “legitimidad dual”⁹.

En cambio, en los sistemas parlamentarios sólo el Legislativo es elegido directamente por el electorado, y para la integración del gobierno se requiere el voto de confianza de una mayoría parlamentaria. Es decir, en este caso, la legitimidad del gobierno deriva del Parlamento, por lo que se crea una relación fiduciaria entre ambos, en donde el primero tiene que rendir cuentas a su fuente de legitimidad: el Poder Legislativo.

En México, con frecuencia se confunde –y funde– a la responsabilidad política con el juicio político. Al referirse a este último, la exposición de motivos de la reforma al Título IV de la Constitución expresaba la necesidad de establecer “las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad política y se imponen sanciones de esa naturaleza”. En este orden de ideas se ha entendido que son responsables políticamente los funcionarios señalados en el art. 110 constitucional, en virtud de que pueden ser destituidos del cargo mediante juicio político¹⁰.

Sin embargo, el diseño actual del juicio político en nuestro país no consigue abarcar la extensión que esta institución tiene en los sistemas parlamentarios. Por lo anterior consideramos conveniente explicar el funcionamiento de la responsabilidad política en este sistema.

⁷ El art. 57 de la Constitución de Irán dispone lo siguiente: “Los poderes soberanos en la República Islámica de Irán son los siguientes: El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Todos ellos se ejercen bajo la gestión y el mandato de la comunidad, de acuerdo con los principios que siguen en esta Constitución. Estos poderes son independientes unos de otros” (traducción al español realizada por la Agencia de Noticias de la República Islámica de Irán).

⁸ El art. 10 de la Constitución de Rusia establece que: “*State power in the Russian Federation shall be exercised on the basis of its division into legislative, executive and judicial authority. Bodies of legislative, executive and judicial authority shall be independent*”.

⁹ Linz, Juan, *Los peligros del presidencialismo*, en Diamond, Larry - Plattner, Marc F., “El resurgimiento global de la democracia”, tr. Isabel Vericat, México, Unam, 1996.

¹⁰ Uno de los principales obstáculos para el adecuado funcionamiento del juicio político en México radica en su confusión con la responsabilidad penal, la cual puede explicarse en el hecho de que ambos tipos de responsabilidades comparten un antepasado común, el juicio de *impeachment* inglés. Al respecto puede consultarse De La Garza Santos, Iván, *La responsabilidad política de los servidores públicos en el sistema presidencial mexicano: el juicio político*, en Cienfuegos Salgado, David - Rodríguez Lozano, Luis (coords.), “Estado, derecho y democracia en el momento actual”, México, Fondo Editorial Jurídico, 2008.

Existen al menos tres interpretaciones acerca de las obligaciones que conlleva la responsabilidad política, manteniendo como constante que el órgano controlante es siempre el Parlamento y el controlado el gobierno.

Por una parte está la responsabilidad política que se manifiesta en las obligaciones de contestar a las preguntas realizadas por el Parlamento y la de rendir cuentas. En estas dos facetas del concepto queda evidenciado el dinamismo de la relación entre el Parlamento y gobierno, a través del cual se procura mantener y renovar el voto de confianza que el primero le otorgó al segundo. La lógica que está detrás de ambas obligaciones resulta de la legitimidad indirecta con la que actúa el gobierno¹¹. Si el Parlamento es quien sostiene al gobierno, éste está obligado a responder por su gestión, en virtud a que un correcto o incorrecto desempeño será determinante en los siguientes resultados electorales.

La otra faceta de la responsabilidad política se encuentra en la obligación del gobierno, o de algunos de sus integrantes, a dimitir en caso de que el Parlamento considere que ha cometido errores importantes en su gestión¹².

Al abordar las distintas clases de responsabilidad, Díez-Picazo, recuerda la clasificación de Hart. Para este iusfilósofo, la responsabilidad puede entenderse como: “1) capacidad entendida como aptitud para realizar actos consciente y voluntariamente; 2) titularidad de un deber, una función o una competencia; 3) atribución causal de un hecho a una persona; 4) imputación de los resultados y consecuencias de un hecho a una persona”¹³.

De acuerdo a la anterior clasificación la responsabilidad política, como facultad para censurar al gobierno, se ubicaría entre la segunda y la cuarta clase, pues se es responsable por el simple hecho de ser titular de una determinada función pública, titularidad por la cual son imputables los resultados y consecuencias al funcionario. En este sentido, al diferenciar entre este tipo de responsabilidad y la penal, Díez-Picazo señala lo siguiente: “De aquí que no sea necesario valorar los requisitos de capacidad y causalidad con el mismo rigor que en sede de responsabilidad penal. El acento ha de ponerse, más bien, en la diligencia desplegada en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función pública desempeñada”¹⁴.

Esta faceta de la responsabilidad política se ejecuta mediante la aprobación de mociones de censura, mecanismo a través del cual el Parlamento condena los errores del gobierno o de alguno de sus integrantes, los cuales ocasionan la pérdida de la confianza. Es importante mencionar que dependiendo de la regulación constitucional de cada país, la moción de censura podrá presentarse por un porcentaje determinado de los miembros del Poder Legislativo, o una de sus Cámaras, ya sea de manera individual contra los miembros del gobierno o bien de forma solidaria contra todo el gabinete, a esta última se le conoce como “responsabilidad solidaria”.

A diferencia de la responsabilidad penal y en algunos casos de la administrativa, la responsabilidad política, entendida como la facultad de censurar la gestión gubernamental, se deriva de conductas lícitas. No se busca castigar a un culpable, sino

¹¹ Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, Colex, 2001, p. 16.

¹² Bustos Gisbert, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, p. 16.

¹³ Díez-Picazo, Luis M., *La criminalidad de los gobernantes*, Barcelona, Crítica, 2000, p. 77.

¹⁴ Díez-Picazo, *La criminalidad de los gobernantes*, p. 78.

ratificar la idea de que quienes gobiernan tienen la obligación de hacerlo en atención a los intereses del pueblo¹⁵, representado en la pluralidad del órgano parlamentario.

Esta función de la responsabilidad política queda sintetizada de manera extraordinaria por García Murillo: “La responsabilidad política es en realidad, pues, un útil invento para evitar la enojosa alternativa de tener que seguir soportando a un incompetente o, en caso contrario, no tener otra salida que encarcelarlo. Su fin es, por tanto, desembarazarse del político indeseado, cualesquiera que sean las causas, sin más traume que ese, el de prescindir de él”¹⁶.

Si bien la responsabilidad política es una institución que encuentra su origen en los sistemas parlamentarios, como consecuencia de una relación de legitimidad derivada, no pocos países con sistemas presidenciales han buscado incorporarla a sus constituciones como control político.

Al respecto, Valadés se ha referido a la parlamentarización de los sistemas presidenciales¹⁷. Lo cierto es que más allá del tipo de sistema de gobierno, la lógica del Estado constitucional ha obligado a los países con sistemas presidenciales a incluir en sus constituciones algunos de estos mecanismos para hacer a los gobiernos políticamente responsables frente al Parlamento.

3. El informe presidencial en México

La influencia del sistema presidencial de los Estados Unidos de América se puede apreciar con facilidad en diversas disposiciones constitucionales de nuestro país; el informe presidencial no es la excepción. El art. 2º, tercera sección de la Constitución estadounidense, dedicado a la elección y facultades del presidente, dispone lo siguiente: “*He shall from time to time give to the Congress information of the State of the Union*”.

Esta misma obligación del Ejecutivo puede encontrarse desde la Constitución mexicana de 1824, la cual establecía en sus arts. 67 y 68¹⁸ que a la apertura de la sesión ordinaria del Congreso general acudiría el presidente para pronunciar un discurso. Por su parte, la Constitución de 1857 disponía en el art. 63¹⁹ que en este discurso manifestaría el estado que guarda el país.

Posteriormente, el art. 69 de la Constitución de 1917 y sus subsecuentes reformas de 1923 y 1986, mantuvieron la asistencia del presidente a la apertura de las sesiones ordinarias, pero a diferencia de las anteriores Constituciones la obligación solamente consistía en asistir y presentar un informe por escrito, en el que manifieste-

¹⁵ García Murillo, Joaquín, *Responsabilidad política y responsabilidad penal*, “Revista Española de Derecho Constitucional”, año 18, n° 52, enero - abril, 1998, p. 85.

¹⁶ García Murillo, *Responsabilidad política y responsabilidad penal*, p. 87.

¹⁷ Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, Unam, 2007.

¹⁸ Art. 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 previas a la apertura de sus sesiones, y las formalidades que se han de observar en su instalación”. Art. 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”.

¹⁹ Art. 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”.

te el estado general que guarda la Administración pública del país. No obstante, permaneció la práctica como ya fue señalado en la introducción, el informe presidencial se convirtió en una ceremonia para celebrar al titular del Poder Ejecutivo.

Cuando el Congreso de la Unión estaba integrado por una aplastante mayoría del partido al que pertenecía el presidente, la presentación oral del informe presidencial no parecía presentar mayor problema. El presidente daba su mensaje, el cual era “contestado” por el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, después de las elecciones de 1988 en donde al entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado se le acusaba de haber sido partícipe del fraude en las elecciones que arrojaron como ganador de la contienda presidencial a Carlos Salinas de Gortari, el formato del informe presidencial comenzó a mostrar sus fallas. El acartonado formato, en donde el presidente no estaba presente durante los discursos de posicionamiento de los distintos partidos, y en donde éstos carecían de algún instrumento para disentir del informe presidencial, orilló a que la oposición buscara formas no-institucionalizadas de control parlamentario.

El último clavo al ataúd del informe presidencial lo puso el partido de la Revolución Democrática cuando, previo al último informe de Vicente Fox Quesada, tomó la tribuna de la Cámara de Diputados como protesta por el presunto fraude electoral en contra de su candidato Andrés Manuel López Obrador, impidiendo con esto la presentación oral de dicho informe.

Aunque podría parecer que el informe que la Constitución exige del Ejecutivo podría ser considerado una de las formas de responsabilidad política –rendición de cuentas– lo cierto es que este acto nunca ha tenido esa intención. Resulta suficiente leer el art. 7º, § 3, 4 y 5, de la ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante LOCG) para corroborar los fines exclusivamente ceremoniales del informe:

“3. El presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el presidente de la República presente su informe; en tal virtud, durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.

4. Las Cámaras analizarán el informe presentado por el presidente de la República....

5. Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al presidente de la República para su conocimiento”.

4. La reforma al informe presidencial

El texto reformado del art. 69 señala lo siguiente:

“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”.

“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”.

Como consecuencia de esta reforma se ha interpretado que el presidente de la República no tiene que rendir su informe oralmente. No obstante, hay algo paradójico en esta modificación, pues antes de ella el art. 69 constitucional ordenaba al Ejecutivo a *asistir y presentar un informe por escrito* –de lo cual no se desprendía una obligación jurídica del Ejecutivo de rendir un informe oral–, pero el nuevo texto únicamente eliminó el verbo “asistirá”, lo que tampoco cambia el sentido literal de la obligación original.

En otras palabras, se pudo haber mantenido el texto original y al mismo tiempo omitir el informe oral. La paradoja está en que para respetar lo que originalmente ordenaba el art. 69, se tuvo que reformar su texto, cuando simplemente se pudo haber optado por respetar ese artículo tal como estaba redactado. Esto demuestra lo arraigada que estaba esta práctica en nuestro país, pues se tuvo que utilizar una reforma constitucional como excusa para su derogación.

En virtud a que no ha sido reformada la LOCG con el objetivo de establecer las regulaciones requeridas por la reforma al art. 69 constitucional, las Cámaras de Diputados y Senadores, a través de sus respectivas juntas de coordinación política, establecieron en acuerdos parlamentarios las reglas para las comparecencias y para las preguntas por escrito dirigidas al presidente de la República.

Por lo que hace al formato seguido en la Cámara de Senadores, deben observarse los acuerdos del 4, 23 y 24 de septiembre²⁰. En la Cámara de Diputados, estas reglas quedaron establecidas en los acuerdos del 11 y 23 de septiembre²¹, así como del 2 y 14 de octubre²².

a) La pregunta por escrito al presidente de la República. Mora-Donato hace una precisión importante sobre los tipos de cuestionamientos que el Parlamento puede hacer al gobierno, distinguiendo las preguntas parlamentarias y las interpelaciones.

La diferencia fundamental entre ambas consiste en que mientras las primeras son “instrumentos de que disponen los legisladores para obtener información del gobierno sobre cuestiones puntuales y concretas” y por lo general “se presenten por escrito, pero su contestación puede ser, a gusto de quien interroga, en forma oral, en alguna sesión del pleno o de comisiones, o bien en forma escrita”, las interpelaciones son interrogaciones sobre “cuestiones más amplias y genéricas, relacionadas

²⁰ Publicados en la Gaceta del Senado 247, del 5 de septiembre; 257 del 23 de septiembre, y 262 del 30 de septiembre, respectivamente.

²¹ Publicados en la Gaceta Parlamentaria 2591 del 12 de septiembre, y 2598 del 24 de septiembre, respectivamente.

²² Publicados en la Gaceta Parlamentaria 2605 del 3 de octubre, y 2613 del 15 de octubre, respectivamente.

directamente con la esencia de alguna política gubernamental, o bien, con hechos aislados, pero dotados de una gran relevancia política y social”²³.

En cuanto a la facultad del Poder Legislativo de enviar preguntas por escrito al presidente de la República para que amplíe la información de su informe de gobierno, hasta la fecha sólo el Senado de la República ha hecho uso de ésta²⁴.

Al respecto, el punto 7 del acuerdo del 4 de septiembre señala que una vez celebradas las reuniones conjuntas de comisiones para el análisis del informe, así como el desahogo de las comparecencias de los servidores públicos a que se refiere el resolutivo anterior, de acuerdo con lo dispuesto por el segundo párrafo del art. 69 constitucional, el pleno de la Cámara de Senadores podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información contenida en el informe presidencial mediante preguntas por escrito formuladas por los grupos parlamentarios.

No deja de causar extrañeza que el mismo Senado haya decidido condicionar el envío de las preguntas por escrito al desahogo de las comparecencias de los servidores públicos citados. Del texto constitucional no se desprende un orden de prelación, por lo que muy bien podrían enviarse las preguntas antes, durante o después de las comparecencias sin violar lo establecido en el segundo párrafo del art. 69. Debe tomarse en cuenta que las respuestas ofrecidas por el presidente de la República, así como las omisiones en que incurra, podrían constituir un valioso material para el debate parlamentario en el desahogo de las comparecencias, máxime que con la reforma se ha eliminado cualquier posibilidad de contacto directo entre el titular del Poder Ejecutivo y el Parlamento.

Es menester observar que no se establece un plazo máximo para que el presidente de la República dé respuesta a las preguntas que le hayan sido formuladas. Lo que contrasta con el cuarto párrafo añadido al reformado art. 93, el cual señala que “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 de 15 días naturales a partir de su recepción”. Esta es una razón más para no esperar a que se agoten las comparecencias para el envío de preguntas por escrito al titular del Ejecutivo.

En el acuerdo del 24 de septiembre quedó asignado el número total de preguntas que le corresponden a cada grupo parlamentario –PAN 13, PRI 10, PRD 9, PVEM 6, Convergencia 6 y PT 6– y el día 8 de octubre²⁵ fueron acordadas las 50 preguntas que serían enviadas al presidente de la República.

Para los efectos del presente trabajo, y en virtud a que éste es un ejercicio nuevo en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, conviene destacar algunas de las preguntas enviadas por el Senado al presidente de la República.

Así, encontramos solicitudes tan precisas que requieren información sobre los nombres de los agentes del Ministerio Público que estén laborando en la Fiscalía

²³ Mora-Donato, Cecilia, *Instrumentos constitucionales para el control parlamentario*, “Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional”, n° 4, enero - junio, 2001.

²⁴ El acuerdo del 14 de octubre, en su punto quinto, señala que “La Junta de Coordinación Política, en su oportunidad, someterá a consideración del pleno los mecanismos para regular el procedimiento que seguirá la pregunta por escrito a la que se refiere el segundo párrafo del art. 69”.

²⁵ Publicados en la Gaceta del Senado 269 del 9 de octubre.

Especial para la Investigación de hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Cometidos por Servidores Públicos en contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), y otros datos muy precisos sobre las averiguaciones realizadas en ésta²⁶.

Por otra parte, hay preguntas dirigidas a ciertos aspectos del gasto público que pudieron haber escapado a la fiscalización del Poder Legislativo. Es el caso de la siguiente pregunta: “¿a cuánto ascendieron al 1° de septiembre de 2008 los ingresos petroleros totales no previstos (llamados ‘excedentes’) y en qué se usaron, definiendo el monto total del superávit de operación de PEMEX, el uso de éste y el cálculo exacto para determinar el llamado ‘subsidio a las gasolinas’ y la forma en que éste fue cubierto?”²⁷.

En contraste con las anteriores, pueden observarse preguntas formuladas en términos mucho más amplios, que en realidad exigen un posicionamiento político del Poder Ejecutivo, sobre temas específicos. En este sentido, en materia de competitividad se envió la siguiente pregunta: “¿qué cambios se proponen en materia de competitividad internacional, inversión pública, empleo formal, salarios reales, y planeación y evaluación del desarrollo y bienestar nacional, para lograr las metas comprometidas en el Plan Nacional de Desarrollo?”²⁸.

En la misma línea que la anterior, pero en materia de política exterior, se le exigió al presidente de la República una reflexión en relación con las responsabilidades que contraerá nuestro país en la actual circunstancia internacional con su ingreso como miembro no permanente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²⁹. Esta pregunta resulta más que adecuada si se toma en cuenta que el art. 76, fracción I constitucional le otorga al Senado de la República la facultad exclusiva de “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal”.

En el análisis de las preguntas enviadas al presidente se pueden observar distintos tipos de cuestionamientos y solicitudes de información, de los cuales será de esperarse respuestas con diverso alcance y contenido. Sin embargo, no es posible prever con certeza el resultado de este ejercicio en tanto el Ejecutivo no dé respues-

²⁶ Pregunta 1 del Grupo Parlamentario del PRD. El texto completo de la solicitud es el siguiente “se solicita al titular del Ejecutivo federal que remita un informe pormenorizado a esta soberanía respecto de la circunstancia actual de las averiguaciones seguidas por la Fiscalía Especial para la Investigación de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Cometidos por Servidores Públicos en contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP o Fiscalía de Delitos del Pasado), durante su operación, especificando qué agentes del Ministerio Público continúan a cargo de éstas, qué acciones de trascendencia se han realizado en el marco de las investigaciones durante este año, la relación de documentos que estuvieron a cargo de la Fiscalía y que ahora debe resguardar la Procuraduría General de la República y las medidas que se toman para garantizar su integridad física”.

²⁷ Pregunta 4 del Grupo Parlamentario del PRD.

²⁸ Pregunta 6 del Grupo Parlamentario del PRI.

²⁹ Pregunta 2 del Grupo Parlamentario del PRI. El texto completo de la pregunta es el siguiente: “¿Qué explicación tiene que ante el inminente ingreso de México al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en calidad de miembro no permanente, el informe presidencial no contenga una sólida consideración acerca de la importancia de este hecho, así como una reflexión en relación con las responsabilidades que contraerá en la actual circunstancia internacional?”.

ta a los interrogantes y se den a conocer las conclusiones que el pleno de la Cámara de Senadores realice sobre su análisis y valoración³⁰.

b) La comparecencia de los encargados de los secretarios de Estado, de los directores de las entidades paraestatales y del procurador general de la República como responsabilidad política.

1) *Sede y formato de las comparecencias.* En el formato único aprobado en la Cámara de Senadores, conforme al acuerdo del 23 de septiembre, está previsto que las comparecencias se realicen en las comisiones y que sólo se lleven al pleno las que éstas propongan, a través de la Junta de Coordinación de Política. Las sesiones serán convocadas y moderadas por los presidentes de las comisiones correspondientes, de conformidad al acuerdo del 4 de septiembre³¹.

Las intervenciones de los grupos parlamentarios estarán distribuidas en cuatro rondas de preguntas: en la primera participan todos los partidos; en la segunda y tercera solamente el PRD, el PRI y el PAN; mientras que en la última únicamente participa este último. Cada una de estas intervenciones podrá durar hasta tres minutos. Por su parte, para las respuestas, el funcionario dispondrá de diez minutos al final de cada ronda, con excepción de la cuarta, en la cual tendrá tres minutos para responder. Los senadores que lo deseen tendrán un minuto para su derecho de réplica.

Una vez terminada esta etapa, los senadores integrantes de las comisiones conjuntas podrán formular preguntas con intervenciones de hasta tres minutos. El compareciente dispondrá de un tiempo igual para responder. Para finalizar la comparecencia, el presidente de alguna de las comisiones asistentes, que no haya conducido la comparecencia, tendrá una intervención final.

En contraste con el acuerdo del Senado, en la Cámara de Diputados se optó por celebrar algunas comparecencias en las comisiones y otras ante el pleno, incluso se acordó un formato distinto para las dos comparecencias celebradas ante éste.

³⁰ El acuerdo del 4 de septiembre, indica lo siguiente: “7. Las respuestas que el presidente de la República envíe a la Cámara de Senadores en atención a las preguntas que se le hubieren formulado se harán del conocimiento del pleno en la sesión inmediata siguiente a la recepción de las respuestas. El presidente de la mesa directiva ordenará su inclusión en el orden del día y la publicación correspondiente en la Gaceta y en la página de Internet del Senado e instruirá el turno de cada respuesta a la comisión o comisiones con las que encuentre vinculación en razón de la materia, para su correspondiente análisis y valoración, así como a la Junta de Coordinación Política para su debido conocimiento. 8. Las comisiones a quienes se hayan turnado las respuestas del presidente de la República, se reunirán para deliberar en torno a su análisis y valoración y producirán un acuerdo de conclusiones en el que se pronuncien sobre las respuestas del presidente de la República a las preguntas escritas que la Cámara de Senadores le haya formulado. 9. Las conclusiones derivadas del análisis y valoración que realicen las comisiones en términos del numeral anterior, se someterán a consideración del pleno del Senado. Las comisiones remitirán las conclusiones referidas a la mesa directiva para su inclusión en el orden del día, así como a la Junta de Coordinación Política para su conocimiento”.

³¹ Segundo, e) “Las reuniones serán convocadas y moderadas de la siguiente manera: hará el análisis en materia de política interior por el presidente de la Comisión de Gobernación; para el análisis en materia de política exterior por la presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores; para el análisis en materia de política económica por el presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público; para el análisis en materia de política social por el presidente de la Comisión de Desarrollo Social, y para el análisis en materia de seguridad pública por el presidente de la Comisión de Seguridad Pública”.

Mediante el acuerdo del 11 de septiembre se mandó citar a los secretarios de Gobernación y Seguridad Pública, así como al procurador general de la República; este acuerdo fue posteriormente modificado por el del 23 de septiembre.

De conformidad con lo establecido en los dos acuerdos señalados, el número de preguntas correspondiente a cada partido es el siguiente: PAN 8, PRD 6, PRI 6, Convergencia 4, PVEM 4, PT 3, PANAL 3, Alternativa 2. Además, se pactó una distribución equitativa de las preguntas entre los tres funcionarios, en seis rondas.

A diferencia del formato del Senado, en el cual el funcionario compareciente contestaba al final de cada ronda, en la Cámara de Diputados se definió una mecánica de pregunta y respuesta inmediata, previendo una duración máxima de tres minutos para cada una de éstas. Al final de las seis rondas, se abrirá una última ronda de posicionamientos sólo para los grupos parlamentarios del PRD, PRI y PAN.

La otra comparecencia que se pactó para realizarse ante el pleno de la Cámara de Diputados fue la del secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Además de un decremento en el número de preguntas asignadas a cada grupo parlamentario –PAN 4, PRD y PRI 3, Convergencia y PVEM 2, PT, PANAL y Alternativa 1–, lo cual se explica en que comparece sólo un funcionario, se acordó un formato que varía en algunos aspectos interesantes.

Según lo establece el acuerdo del 2 de octubre, el compareciente tendrá oportunidad de una intervención inicial de diez minutos –lo cual no ocurrió en la sesión del 23 de septiembre– posterior a la cual se seguirá un procedimiento de pregunta y respuesta, con un tiempo máximo de tres minutos para las primeras dos y uno para la última.

Finalmente, en el acuerdo celebrado el 14 de octubre, quedó definida la comparecencia en comisiones de algunos secretarios de Estado y otros directores de las entidades paraestatales³².

2) *La protesta de decir verdad.* El segundo párrafo adicionado al art. 69 constitucional dispone que en las comparecencias ante las Cámaras, los informes rendidos se harán bajo protesta de decir verdad. ¿Cuál será el alcance real de esta obligación y qué consecuencias jurídicas puede llegar a tener?

Al respecto, el Código Federal de Procedimientos Civiles señala, en su art. 273, que “Todas las declaraciones, ante los tribunales, se rendirán bajo protesta de decir verdad y bajo apercibimiento de la pena en que incurre el que comete el delito de falsedad en declaraciones judiciales”.

En términos similares, el art. 119, párr. 2º, del Cód. Federal de Procedimientos Penales establece lo siguiente: “En todo caso, el servidor público que reciba una denuncia o querrela formuladas verbalmente o por escrito, requerirá al denunciante o querellante para que se produzcan bajo protesta de decir verdad, con el apercibi-

³² Fueron citados los siguientes secretarios: del Trabajo y Previsión Social; de Turismo; de Comunicaciones y Transportes; de la Función Pública; así como los titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas; Comisión Nacional del Deporte y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

miento a que se refiere el art. 118 y les formulará las preguntas que estime conducentes”.

En la ley de amparo, también se hace referencia al requisito de rendir protesta de decir verdad. Así, el art. 116 dispone que en la demanda de amparo, el quejoso manifestará bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan³³.

Toda vez que el Congreso de la Unión no es un tribunal, en el sentido utilizado por la ley federal de procedimientos civiles, ni tampoco se busca con la comparecencia presentar una querrela, denuncia o amparo; ninguno de los artículos de los ordenamientos jurídicos citados nos ofrece alguna luz para entender qué quiso decir el poder revisor de la Constitución al ordenar que los comparecientes ante las Cámaras del Poder Legislativo rindieran protesta de decir verdad.

En este orden de ideas, sólo quedaría recurrir a la regla general del art. 130 constitucional, conforme al cual “la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley”. Así, los secretarios de Estado, directores de las entidades paraestatales y el procurador general de la República podrían ser sancionados conforme al art. 247, fracción I, del Cód. Penal federal, el cual tipifica como delito de “falsedad en declaraciones judiciales y en informe dados a una autoridad” la siguiente conducta: “Al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad”.

En este caso, de acuerdo a los arts. 21 y 102 constitucional, la falsedad tendría que denunciarse ante el Ministerio Público federal, cuyo titular es el procurador general de la República, quien iniciaría la integración de una averiguación previa para determinar si existen elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal.

Como se ya se puede adivinar, exigir esta responsabilidad genera varios inconvenientes. Por una parte, en el caso de los secretarios de Estado y del procurador general de la República, para el ejercicio de la acción penal tendría que solicitarse

³³ En torno a esta disposición, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido la siguiente jurisprudencia: “Protesta de decir verdad. Es un requisito formal que debe manifestarse de manera expresa en el escrito de demanda de amparo, que no puede ser sustituido por la expresión final ‘protesto lo necesario’ y cuya omisión puede llevar al juzgador de amparo a tener por no interpuesta la demanda. Al señalar el art. 116, fracción IV de la ley de amparo, como requisito en la demanda, el relativo a que el quejoso manifieste ‘bajo protesta de decir verdad’ los hechos o abstenciones que le consten y que constituyen los antecedentes del acto reclamado o fundamento de los conceptos de violación, estableció, con este requisito legal, que no constituye una fórmula sacramental o solemne, la obligación a cargo del quejoso de manifestar que su relato de hechos lo hace con sujeción a la verdad. Ahora bien, la omisión de esa declaración, puede llevar al juzgador a tener por no interpuesta la demanda, en caso de que el solicitante del amparo no llene ese requisito cuando sea prevenido para ello, de conformidad con el art. 146 de la ley de amparo. De igual forma, el hecho de que aun habiendo realizado la protesta de decir verdad, el quejoso incurra en falsedad, lo hace acreedor a las sanciones privativas de libertad o pecuniarias, establecidas en el art. 211 de la ley de amparo. De ahí que la frase ‘Protesto lo necesario’, que aparece comúnmente al final de una demanda, como expresión de cortesía y que deja ver que el ocurrente manifiesta a la autoridad sus respetos, atenciones y consideraciones no puede ser utilizada en sustitución de la protesta de decir verdad, establecido como requisito en la demanda de amparo, ya que ambas expresiones tienen contenidos y finalidades distintas” (“Novena Época”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tesis P/J 127/99, t. X, noviembre de 1999, p. 32).

antes la declaración de procedencia prevista en el art. 111 de la Constitución y el funcionario acusado no quedaría separado del cargo hasta que no se inicie propiamente el proceso penal. Lo que significa que para estar en condiciones de exigirle responsabilidad al funcionario acusado, tendría que acudirse a tres instancias distintas: Procuraduría General de la República, Cámara de Diputados y Poder Judicial federal. Aunado a lo anterior, es evidente el conflicto de intereses que se verificaría si es el procurador general de la República a quien el Parlamento acusa de haber mentado.

Además, si tomamos como referencia algunas de las interpelaciones realizadas en el pleno de la Cámara de Diputados a los secretarios de Gobernación y de Seguridad Pública, así como al procurador general de la República, observaremos que muchas de las preguntas que se formulan en las comparecencias no admiten un juicio de veracidad o falsedad. Con el fin de probar esta afirmación, señalaremos algunos ejemplos de las preguntas realizadas en la referida comparecencia:

“¿Cuál será, señores, especialmente señor procurador, el punto en el que la inseguridad se convertirá en ingobernabilidad? ¿Cuántos muertos para accionar, de una vez por todas?”³⁴.

“¿Por qué no ha podido este gobierno diseñar un sistema de inteligencia moderno e integral al servicio de la seguridad nacional, que prevea y prevenga acontecimientos como los descriptos?”³⁵.

“¿Por qué creerle que vale la pena sacrificar los recursos para educación, infraestructura carretera, salud y el campo? ¿en plena crisis alimentaria?, ¿para fortalecer sus estrategias carentes de resultados?”³⁶.

“Dado el carácter global del problema del narcotráfico ¿cuál es su diagnóstico sobre la transformación de los patrones de este ilícito en los países en donde las bandas delincuenciales locales actúan o tienen alguna participación, considerando, desde luego, la manera en que están impactando estos cambios la actuación de los grupos delincuenciales que operan en nuestro país y los alcances del trabajo conjunto de los gobiernos nacionales para combatir con eficacia este ilícito, sobre todo en el ámbito regional continental?”³⁷.

“¿Por qué las armas y explosivos pasan a México sin discriminación alguna? ¿Qué está haciendo la procuraduría en este sentido?, ¿Qué está haciendo la procuraduría para limpiar su policía, evitar actos de corrupción y retomar la confianza de la gente? Y en ese sentido ¿por qué sólo se habla de exámenes de control de confianza a los cuerpos policíacos? ¿Qué, acaso éstos no tienen superiores jerárquicos que debieran responder de irregularidades que también cometen?”³⁸.

³⁴ Pregunta del diputado César Camacho Quiroz. Todas las preguntas a las que se hace referencia a continuación fueron obtenidas de la versión estenográfica de la sesión del 23 de septiembre.

³⁵ Pregunta del diputado Elías Cárdenas Márquez.

³⁶ Pregunta del diputado Gerardo O. Vargas Landero.

³⁷ Pregunta del diputado Felipe Díaz Garibay.

³⁸ Pregunta del diputado Miguel Á. Arellano Pulido.

¿Cómo, desde su competencia, su secretaría, es posible consolidar el fortalecimiento de las instituciones del Estado mexicano, especialmente las concurrentes en materia de seguridad interior?³⁹.

Como se puede observar en las anteriores preguntas, y en términos parecidos a lo que se comentaba sobre el objetivo de las preguntas por escrito enviadas al Ejecutivo, la intención de estas preguntas es conseguir un posicionamiento político del funcionario compareciente. Por lo tanto, consideramos que la exigencia de rendir protesta de decir verdad tiene un alcance jurídico muy limitado en cuanto al tipo de responsabilidad penal que podría generar.

5. ¿La reforma al informe presidencial incorpora la responsabilidad política al sistema presidencial mexicano?

Conforme fue señalado en el primer apartado de este trabajo, la responsabilidad política, como institución de los sistemas parlamentarios, se traducía en la facultad del Poder Legislativo de exigir cuentas e interpelar al gobierno, así como a censurarlo en su conjunto o a alguno de sus miembros, lo que acarrearía su dimisión. ¿La reforma al informe presidencial tiene esta consecuencia?

Para dar respuesta a este interrogante se debe reconocer antes que la eliminación del informe oral no apunta hacia la construcción de un gobierno políticamente responsable. Por el contrario, en este aspecto, el nuevo formato lejos de conseguir un Ejecutivo controlado por el Parlamento, generó el fortalecimiento de la figura del presidente de la República, pues se suprimió el único día del año en el que debía confrontarse directamente con la oposición representada en el Parlamento.

No obstante, la legitimidad dual y la concentración de las jefaturas de Estado y de gobierno en una sola persona, característica esencial de los sistemas presidenciales es un factor insoslayable al evaluar la incorporación de la responsabilidad política.

En este sentido, consideramos que la posibilidad de cuestionar al Ejecutivo a través de preguntas por escrito puede llegar a constituirse en un interesante mecanismo de control para la rendición de cuentas, así como para conocer la postura del presidente de la República sobre los temas fundamentales para la Nación.

Del análisis de algunas de las preguntas escritas, se desprende una vocación del Parlamento de controlar el funcionamiento de la Administración pública federal encabezada por el presidente de la República. En algunos casos con cuestionamientos muy concretos –por ejemplo, la cantidad y la aplicación de los excedentes petroleros– que en cuanto a contenido no se diferenciarían mucho de una solicitud a través de los mecanismos de transparencia. Pero también expresando posiciones, las que más que formular una pregunta, exigen la definición del Ejecutivo sobre asuntos de relevancia para el país –verbigracia, la responsabilidad que adquirirá México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU–.

En cuanto a las comparecencias de los secretarios de Estado, la reforma tampoco representa ninguna novedad. Por una parte, si bien es cierto que antes el art.

³⁹ Pregunta del diputado Jesús de León Tello.

69 no las mencionaba, el 93 sí la preveía en la apertura de las sesiones ordinarias –en una práctica conocida como “glosa del informe”–.

Por su parte, en el segundo párrafo del art. 93 se facultaba a las Cámaras para hacer comparecer al procurador general de la República y a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria –éstos últimos ahora señalados en términos generales como entidades paraestatales⁴⁰–.

Sin embargo, creemos que la inclusión de estas comparecencias en el artículo referente al informe presidencial, puede interpretarse como un cambio sustancial en la relación entre el informe de gobierno, los funcionarios comparecientes y el Poder Legislativo, en la medida que crea un vínculo de responsabilidad entre estos funcionarios con la información rendida por el presidente de la República. Es decir, la asistencia de los secretarios de Estado, de los directores de las entidades paraestatales y del procurador general de la República no son únicamente para dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos –como lo establece el art. 93– sino para responder por el informe que el presidente de la República envió al Parlamento.

Comparando los formatos seguidos en las Cámaras de Diputados y Senadores, consideramos más adecuado que las comparecencias se hagan ante el pleno de las Cámaras y cuando la importancia del caso lo amerite, ante el Congreso de la Unión. Las comparecencias ante las comisiones no tienen el mismo efecto de control que las celebradas ante el pleno.

En este sentido, Valadés opina que “las que se ventilan en las comisiones tienen la ventaja de puntualidad técnica, pero la desventaja de un escenario secundario. El gobierno, en términos generales, debe comparecer ante el pleno de las Cámaras”⁴¹, pues como lo señala este mismo autor “lo que se espera de un ministro son las razones políticas y jurídicas del gobierno, no disertaciones doctas sobre cuestiones de alta especialidad científica o técnica, que deben ser conocidas y aclaradas por los funcionarios auxiliares”⁴².

Aunado a lo anterior, no se debe perder de vista que las contestaciones expresadas en las comparecencias no son únicamente una rendición de cuentas frente al Poder Legislativo, sino también frente a la sociedad. Por lo que la falta de publicidad no sólo devalúa la posibilidad de un control político interorgánico –entre Ejecutivo y Parlamento– sino que además, se traduce en una merma para el control social.

Al respecto, Figueruelo atinadamente señala que el principio de publicidad parlamentaria, “además de ejercer una importante función de educación política, sirve de mecanismo de control de la arbitrariedad y de la corrupción de los diputados y será además el instrumento idóneo que permite, por un lado, romper el *hiatos* repre-

⁴⁰ Con la modificación y conforme a la composición de la Administración pública paraestatal prevista en el art. 1° de la ley orgánica de la Administración pública federal también estarían obligados a comparecer los directores de las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

⁴¹ Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, nota 17, p. 119.

⁴² Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, p. 118.

sentante y representados y, por otra parte, proceder a una auténtica moralización de la vida pública general”⁴³.

En este sentido, tanto las preguntas como las respuestas del Ejecutivo deben hacerse públicas y difundirse ampliamente. Por ello, y dada la importancia que actualmente tiene la televisión para la construcción de la opinión pública, no se debe descartar la posibilidad de que sean televisadas completamente “ya que a quien le corresponde llevar a cabo las últimas consecuencias del ejercicio de dicho control será, en este caso, al cuerpo electoral de tal manera, el ciudadano se formará una opinión respecto de la dirección política del gobierno”⁴⁴.

En este sentido, el acto principal del informe de gobierno no sería propiamente la entrega del informe por escrito, sino la o las sesiones en donde los secretarios de Estado, los directores de las entidades paraestatales y el procurador general de la República rindan cuentas sobre la información presentada por el presidente y respondan a los cuestionamientos de los legisladores. Se trata de pasar realmente del informe presidencial al informe de gobierno.

La reforma constitucional y las prácticas parlamentarias que se han estudiado apuntan hacia un gobierno políticamente responsable, en tanto que se exige la rendición de cuentas y se prevé la posibilidad de preguntar y solicitar información.

Pero ¿qué pasa si como producto de esta rendición de cuentas el Parlamento considera que ese funcionario no debe seguir ocupando su puesto? ¿Qué pasa si las posiciones expresadas en las interpelaciones no dejan satisfechos a una amplia mayoría de los miembros del Poder Legislativo? ¿Puede hablarse de responsabilidad política sin contemplar la posibilidad de que el Parlamento pueda destituir al funcionario que considere inadecuado o incompetente para ese cargo, en otras palabras que se le haya perdido la confianza? Sin lugar a dudas, éste es el *quid* de la cuestión.

Con el fin de precisar las cosas debemos dejar claro que en un sistema presidencial, el presidente no puede ser destituido por el Poder Legislativo vía responsabilidad política. Mientras se mantenga un Poder Ejecutivo “unicéfalo” elegido plebiscitariamente, esta posibilidad debe ser descartada, so pena de vulnerar el principio de división de poderes.

Ahora bien, lo que sí podría consolidar un diseño constitucional con un gobierno políticamente responsable, sería la posibilidad de censurar a los funcionarios que comparezcan ante el Parlamento. Como lo expresa Núñez Torres “se trataría simplemente de una facultad otorgada por el constituyente al Poder Legislativo con el ánimo de que colabore, a través de una figura de mero control político, en la conformación de los miembros del Poder Ejecutivo”⁴⁵.

⁴³ Figueruelo Burrieza, Ángela, *En torno a las garantías del sistema parlamentario español*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 20.

⁴⁴ Pedroza de la Llave, Susana, *La comparecencia del gobierno en el Parlamento español. Una forma de control parlamentario*, “Boletín Mexicano de Derecho Comparado”, n° 86, mayo - agosto 1996.

⁴⁵ Núñez Torres, Michael, *El sistema presidencial de gobierno y el Estado de derecho*, en Estrada Michel, Rafael (comp.), “La división del poder público. Temas constitucionales”, México, Porrúa, 2007, p. 188.

Sin lugar a dudas, la rendición de cuentas entre poderes y las interpelaciones constituyen importantes instrumentos para controlar al Poder Ejecutivo. Sin embargo, mientras éste último conserve el monopolio de decisión para la permanencia de los secretarios de Estado, directores de las entidades paraestatales y el procurador de la República, no es posible hablar de la existencia de un gobierno políticamente responsable, pues la posibilidad de censurar hace copartícipe al Parlamento en el rumbo y las acciones del gobierno⁴⁶.

Así como este instrumento de control se ha racionalizado en los sistemas parlamentarios, debe encontrarse el diseño adecuado para su incorporación en los sistemas de gobierno presidencial. Por ejemplo, podría considerarse que las sesiones del informe de gobierno sean el único momento en que el Poder Legislativo pueda proponer una moción de censura.

Es menester destacar que la facultad a la que apelamos no está vinculada a la protesta de decir verdad y a la eventual separación del cargo derivado de un juicio de procedencia, por la presunta comisión de un delito. Hacemos esta aclaración porque ya empiezan a sonar algunas voces que piden la destitución del “funcionario que llegue a cometer perjurio”⁴⁷. Como lo señalamos, existe una diferencia sustancial entre la responsabilidad política y la responsabilidad penal.

6. Conclusión: la moneda está en el aire

Como lo apunta Valencia Escamilla, en la actualidad hemos llegado a una “complejidad funcional de los sistemas políticos al grado que las concepciones dicitonómicas de división y equilibrio de poderes resultan inadecuadas para la multiplicidad de actividades que desempeñan los Parlamentos”⁴⁸.

En este sentido, con independencia del sistema de gobierno de que se trate, los Parlamentos están obligados a cumplir una importante labor de control del gobierno; buscando con esto evitar la concentración del poder en el presidente.

Las reformas al informe presidencial en México apuntan hacia la incorporación de la responsabilidad política, en tanto se exige la rendición de cuentas del Ejecutivo frente al Parlamento. Sin embargo, quedan varias asignaturas pendientes, entre ellas la reforma a la LOCG para que se establezca un solo formato para las comparecencias que respete el principio de publicidad parlamentaria. Asimismo, es menes-

⁴⁶ Debe reconocerse que hoy en día la responsabilidad política en su función de censura a los miembros del gobierno o de éste en su conjunto, no es el control político más utilizado en los sistemas de gobierno parlamentario. Por el contrario, como lo señala Mirkin-Guetzévitch, el parlamentarismo racionalizado ha generado que la principal preocupación de los partidos políticos que compiten en las elecciones por los escaños en el Parlamento sea obtener una mayoría suficiente que les permita acceder a la conformación de un gobierno. Este cambio de intereses de las mayorías parlamentarias ha obligado también a un proceso de adaptación de sus funciones. Sin perder de vista el importante papel que el Parlamento tiene como control del gobierno, ahora también las mayorías parlamentarias desean la permanencia y estabilidad de los gobiernos a los cuales les ha sido otorgada su confianza (Mirkin-Guetzévitch, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, tr. Sabino Álvarez-Gendin, Madrid, Reus, 1934).

⁴⁷ “El Universal”, http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_541153.html.

⁴⁸ Valencia Escamilla, Laura, *Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria*, “Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional”, n° 7, julio - diciembre 2002.

ter permitirle una mayor incidencia al Parlamento en la Administración pública, mediante la facultad racionalizada de censurar a los funcionarios a los que se les haya perdido la confianza.

Finalmente, más allá de las normas constitucionales no debe perderse de vista que el comportamiento de los actores en el sistema político son un factor que en buena medida termina definiendo cómo se realizan efectivamente las prácticas. Por lo tanto, habrá que estar muy atentos a cómo ejerce el Parlamento estas atribuciones y cómo las acepta el Ejecutivo. Retomando la idea de Azaña, no sólo es importante observar el sistema político, sino también la política del sistema.

Bibliografía

- Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, Colex, 2001.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 13ª ed., México, Siglo XXI, 1996.
- De La Garza Santos, Iván, *La responsabilidad política de los servidores públicos en el sistema presidencial mexicano: el juicio político*, en Cienfuegos Salgado, David - Rodríguez Lozano, Luis (coords.), "Estado, derecho y democracia en el momento actual", México, Fondo Editorial Jurídico, 2008.
- Díez-Picazo, Luis M., *La criminalidad de los gobernantes*, Barcelona, Crítica, 2000.
- Figueruelo Burrieza, Ángela, *En torno a las garantías del sistema parlamentario español*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Fioravanti, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, tr. Manuel Martínez Neira, Madrid, Trotta, 2001.
- García Murillo, Joaquín, *Responsabilidad política y responsabilidad penal*, "Revista Española de Derecho Constitucional", año 18, n° 52, enero - abril, 1998.
- Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, tr. José A. González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971.
- Linz, Juan, *Los peligros del presidencialismo*, en Diamond, Larry - Plattner, Marc F., "El resurgimiento global de la democracia", tr. Isabel Vericat, México, Unam, 1996.
- Mirkine-Guetzévitch, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, tr. Sabino Álvarez-Gendin, Madrid, Reus, 1934.
- Mora-Donato, Cecilia, *Instrumentos constitucionales para el control parlamentario*, "Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional", n° 4, enero - junio de 2001.
- Nino, Carlos S., *Fundamentos de derecho constitucional*, Bs. As., Astrea, 2005.
- Núñez Torres, Michael, *El sistema presidencial de gobierno y el Estado de derecho*, en Estrada Michel, Rafael (comp.), "La división del poder público. Temas constitucionales", México, Porrúa, 2007.

Pedroza de la Llave, Susana, *La comparecencia del gobierno en el Parlamento español. Una forma de control parlamentario*, "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", n° 86, mayo - agosto 1996.

Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, Unam, 2007.

Valencia Escamilla, Laura, *Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria*, "Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional", n° 7, julio - diciembre 2002.

© Editorial Astrea, 2009. Todos los derechos reservados.

