

ARTÍCULO 93

México, Manuel Porrua, 1968, t. I, pp. 128-130; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17^o ed., México, Porrua, 1979, pp. 457 y ss.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

ARTÍCULO 93. Los Secretarios del despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

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.

COMENTARIO: El primer párrafo del artículo 93 tiene su más remoto antecedente en el artículo 120 de la Constitución de 1824, que estableció la obligación de los secretarios del despacho de informar a las cámaras del estado que guardasen sus respectivos ramos. La disposición pasó a la Constitución de 1857, en el artículo 89. La Constitución de 1917 reiteró la mencionada obligación de los secretarios del despacho, agregándose que las cámaras podían citar a los primeros para que informasen a éstas, con respecto de una ley o negocio que fuera objeto de discusión por parte del Legislativo.

El artículo 93 no hacía sino establecer la obligación de los secretarios de Estado de informar al Legislativo, en ocasión de que éste estudiara una ley o asunto en el desempeño de sus funciones. Obligación correlativa de la facultad del Legislativo de allegarse los elementos necesarios para cumplir con sus funciones. La obligación de los auxiliares del Ejecutivo puede también explicarse en función del sistema de separación con colaboración de poderes. Asimismo, podría encuadrarse dentro del marco de controles que el Legislativo puede ejercer con respecto del Ejecutivo, aun cuando en este último caso se trataría de un control de naturaleza política, más que jurídica, y resultaría de la posibilidad de que los miembros de las cámaras manifestasen su desaprobación con respecto del informe o de las actividades que desarrolló el secretario.

El ejercicio del control no sería directo, ya que la Constitución no prevé ninguna declaración de las cámaras, con respecto del informe que rinda al auxiliar del Ejecutivo federal, en cuanto tal; ni ésta, aun en el caso de ser negativa, po-

dría afectar desfavorablemente a los secretarios, en forma directa, ya que éstos son de libre nombramiento y remoción por parte del titular del Ejecutivo federal. También, a modo del control indirecto sobre los auxiliares del Ejecutivo podrían formularse preguntas, por parte de los miembros de las cámaras, que no sólo implicaran la obtención de información, sino la intención de poner en evidencia la posible responsabilidad del secretario por incompetencia, negligencia o dolo en el desempeño de sus funciones.

La reforma constitucional de 24 de enero de 1974, publicada en el *Diario Oficial* de 31 del mismo mes, amplió la obligación de los secretarios de Estado a los jefes de departamento, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria. Lo que no sólo evidenció la voluntad política de ampliar la responsabilidad del Ejecutivo federal a sus funcionarios de nivel intermedio, sino que también daba testimonio de la creciente importancia que asumía el sector paraestatal.

Las comparecencias de los secretarios de Estado han sido las más frecuentes, aun cuando también han comparecido ante las cámaras los directores de algunos de los entes paraestatales de importancia estratégica, como es el caso de Petróleos Mexicanos. La frecuencia de las comparecencias se ha ido incrementando durante los dos últimos sexenios, hasta hacerse prácticamente regular. Despues de la comparecencia correspondiente, se han producido un gran número de preguntas, algunas con propósitos informativos y otras para tangencialmente objetar o censurar la política adoptada por el alto funcionario que comparece ante alguna de las cámaras.

Los estudios de índole comparativa nos permiten concluir que en otros sistemas las comparecencias de altos funcionarios del Ejecutivo, ante el Legislativo, así como las preguntas que se formulan a los primeros pueden implicar exclusivamente la obtención de información o el ejercicio de un control, abierto o implícito, a través de la objeción o censura de la política del alto funcionario. Por ejemplo, en Francia se distingue entre la declaración y las preguntas. La declaración, que viene a ser una especie de comparecencia, puede tener diversos efectos, dependiendo de que comprometa o no al gobierno a un voto de censura o de confianza y, consiguientemente, pueda traer consigo la deposición del gabinete.

Las declaraciones ante el Senado pueden tener como consecuencia un pronunciamiento de este cuerpo colegiado sobre la política del gobierno, con posibles efectos definitivos sobre éste último. En tanto que las declaraciones ante la Asamblea Nacional, con o sin debate, no pueden traer consigo consecuencia alguna que trascienda a los juicios desfavorables que eventualmente pudieran emitir los legisladores, especialmente en caso de que se celebre un debate. Por lo que se hace a las preguntas, la posibilidad de que puedan implicar el planteamiento de un voto de censura o de confianza es todavía menor. Las preguntas se distinguen en orales y escritas pudiendo, o no, introducir un debate a continuación.

Las preguntas se originaron en el parlamentarismo inglés y de ahí han pasado a otros países, adaptándose con más o menos éxito a otros sistemas constitucio-

nales. En Inglaterra es donde más profusamente se usa el sistema de preguntas. Son más frecuentes las preguntas sobre las líneas generales de dirección que el ministro ha impreso o dejado de imprimir a la administración de una rama industrial; pero también pueden plantearse preguntas más concretas, por ejemplo, sobre un nombramiento. Como resulta fácil imaginarse, la respuesta al primer tipo de preguntas puede implicar una gran cantidad de trabajo, necesario para fundamentar su contestación. El miembro del Parlamento, autor de la pregunta, puede formular algunas otras relacionadas con la misma o aclaratorias de la contestación, pero no puede abrirse debate alguno sobre la pregunta.

El sistema de preguntas goza de una gran popularidad en la mayoría de los países que han tomado como modelo el sistema parlamentario inglés. Por ejemplo, en la India, cerca de un sexto del total del tiempo de sesiones de *Lock Sabha* (Cámara Baja) se dedica al *Question Time*. Formalmente, los ministros pueden negarse a responder a una pregunta relacionada con actos concretos de la administración cotidiana, pero tienden a contestarla, de todos modos, cuando la mayoría de los miembros de la Cámara están interesados en su contestación. La mayoría de las preguntas tienden a inquirir sobre las empresas que asumen formas asociativas. Además, las preguntas adicionales, o repreguntas, tienden a relacionarse con la administración cotidiana.

En Alemania, el sistema de preguntas ha resultado operante, quizá porque su regulación es más favorable, ya que se aproxima al modelo de Inglaterra, pues prevé un *Question Time* de una hora que tiene lugar al inicio de tres de las sesiones efectuadas durante una semana. En Alemania, el conocimiento y control sobre las preguntas le corresponde al presidente del *Bundestag*. El sistema de preguntas también se ha adoptado en otros países europeos, de entre los que sólo mencionaré a España e Italia.

En América Latina también se ha introducido el control del Legislativo a través de comparecencias e interpellaciones. En general, se conserva una distinción entre el control de información (como la facultad de solicitar información y documentación), por una parte, y el que se deriva de la facultad de interrogar a los responsables de la política del sector paraestatal, por la otra. Por ejemplo, en Colombia la distinción es tan clara, que la facultad de las cámaras para solicitar la información que requiera el *Legislativo*, verbal o escrita, "para el mejor desempeño de sus trabajos o para conocer los actos de la administración", se regula en la fracción 4^a del artículo 103 constitucional. En tanto que la facultad para citar a los ministros para que "concurran a las cámaras a rendir los informes verbales que éstas les soliciten", se regula en el último párrafo del mismo artículo. Asimismo, en los ordenamientos constitucionales de Brasil y Venezuela se faculta al Legislativo para solicitar información. Según el artículo 30 inciso a) de la constitución de Brasil, ambas cámaras pueden solicitar información sobre un asunto relacionado con sus facultades legislativas o de fiscalización. La Constitución venezolana, en sus artículos 160 y 220, establece la facultad del Congreso para citar a los funcionarios de las empresas públicas a comparecer ante el Congreso y sus comisiones. Los funcionarios en cuestión están obligados a proporcionar la información y documentación que requieren los últimos.

Por lo que se refiere a las facultades de fiscalización que ejerce el Legislativo, a través de comisiones de investigación, cabe afirmar que la aceptación general y la amplia difusión de tales facultades pueden tener relación con múltiples desarrollos de vigencia casi universal; por ejemplo, el desmesurado crecimiento de la burocracia estatal, que se ha producido paralelamente al surgimiento del Estado industrial, particularmente en los países donde se registra una creciente intervención del Estado en la economía.

Dentro de la categoría de comisiones investigadoras es posible encontrar una ulterior subdivisión entre las comisiones permanentes y las temporales. Por lo que corresponde a las comisiones permanentes para la fiscalización del sector paraestatal, cabe afirmar, sin lugar a dudas, que la más relevante es el Comité de Empresas Nacionalizadas (*Select Committee of Nationalized Industries*), de la Cámara de los Comunes, que fue establecido en 1951.

Como era de esperarse, el sistema de una comisión especial para las empresas públicas ha sido adoptado en aquellos países que siguen el modelo del gobierno parlamentario inglés. En la India, el Comité de Empresas Públicas (*Committee on Public Undertakings*) ha tenido desarrollo relevante, fue establecido en el año de 1946. A pesar de que las recomendaciones que formule el Comité de las Empresas Públicas no son obligatorias para el gobierno, éste ha adoptado prácticamente la mayoría de ellas.

La facultad de inspección que ha formado parte del bagaje del control legislativo, en los países democráticos, también ha sido introducida a los países socialistas autoritarios. En estos países ha dado buenos resultados, en virtud de que contrarresta el poder omnímodo de una administración pública hipertrofiada, que puede llegar a deteriorar la imagen del poder político, a través del ejercicio arbitrario de sus funciones o porque llegue a operar a bajos niveles de eficiencia; lo que podría representar un alto costo político para el Estado.

El sistema de control polaco es el más complejo. En 1966, se puso a la Cámara de Control bajo la responsabilidad de la Asamblea Nacional. La Cámara en cuestión es un organismo de expertos, que tiene representantes en todos los departamentos gubernamentales, dotado de amplias facultades para supervisar e inspeccionar a la administración pública. El organismo tiene que rendir un informe a la Asamblea Nacional anualmente.

Por último, también la Unión Soviética ha fortalecido las funciones de supervisión del Soviet supremo sobre la administración pública; comenzando con una recomendación formulada por Podgorny, en 1966. El proceso de reforma culminó en 1972, con una redefinición de las facultades de los soviets, en todos los niveles, desde el local, hasta el propio Soviet Supremo. Entre las reformas introducidas se incluyó la facultad de los soviets para vigilar que las leyes sean aplicadas convenientemente. En caso de ser necesario, pueden investigar las actividades de las dependencias gubernamentales.

Ahora nos corresponde considerar el caso de México, para lo cual debemos volver al artículo 93 constitucional. La reforma que adicionó con un tercer párrafo el artículo en cuestión de 1º de diciembre de 1977 publicada en el *Diario Oficial* el 6 de diciembre del mismo año, fue incluida juntamente con la reforma

política, y tuvo por objeto el que se pudiesen integrar comisiones para investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, a propuesta de una tercera parte de los diputados o de la mitad de los senadores: comisiones que se pueden integrar en cada una de las cámaras.

El último párrafo del artículo 93 no implica una indebida ingerencia del Legislativo en el Ejecutivo, como lo evidencia el hecho de que haya sido éste quien propuso la reforma, consciente de que no mermaba sus facultades, ni implicaba una ingerencia indeseable del Legislativo, toda vez que el resultado de la investigación no podía tener otro fin que el de informarle. Por ello, al dejar en manos del Ejecutivo cualquier ulterior acción, no podría haber lugar a infracción alguna del principio de división de poderes.

BIBLIOGRAFÍA: Barquín Álvarez, Manuel, "El control parlamentario del sector paraestatal (la reforma del artículo 93 de la Constitución mexicana, con un estudio comparativo)", *Anuario jurídico XI*, México, UNAM, 1982, pp. 733-776; Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 4^a ed., México, Porrúa 1982, pp. 768-771; Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 380-381 y 590-602; La Palombara, Joseph, *Politics within Nations*, New Jersey, Prentice Hall, 1974, pp. 124-126 y 161-164; Tena, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18^a ed., México, Porrúa, 1981, pp. 255 y 256.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

CAPÍTULO IV *Del Poder Judicial*

ARTÍCULO 94. Se deposita el ejercicio de un Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios del Circuito y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros numéricos, y funcionará en Pleno o en Salas. Se podrán nombrar hasta cinco ministros supernumerarios.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con lo que esta Constitución establece.

El Pleno de la Suprema Corte determinará el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los