

Artículo 93

70 constitucional —nos dice el doctor Andrés Serra Rojas— todo decreto es una resolución particular que establece una diferencia conceptual con las resoluciones contenidas en los derechos legislativos, cuyo término genérico designa todas las decisiones escritas del jefe del Estado. Según él, dicho concepto ha quedado incluido en el artículo 92 constitucional en la parte que en éste se dice: “los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados, etcétera”; aunque esto haya sido únicamente para ofrecer otra forma de dar a una determinación administrativa adaptada por el titular del Poder Ejecutivo, otro instrumento sujeto a requisitos esenciales de procedimiento fijados en fórmulas clásicas bien definidas, a fin de normar con su expedición una situación concreta.

Debe ser firmado por el funcionario a quien vaya dirigido, porque su existencia, validez y eficacia requiere del refrendo ministerial, a efecto de atender la satisfacción de intereses públicos específicos. Por esta causa —agrega el doctor Serra Rojas— encontramos tres clases de decretos: el *decreto-ley*, el *decreto delegado* y el *decreto administrativo*. El primero es un acto legislativo dictado en épocas anormales por el Ejecutivo, que altera el principio de la división de poderes. El segundo es una facultad extraordinaria para hacer frente a situaciones de excepción, como puede ser la suspensión de garantías individuales. El tercero es la facultad concedida al órgano ejecutivo para, en ejercicio de sus funciones, dictar resoluciones sobre una especie particular de los negocios públicos. A este último es al que se refiere el artículo 92, pues ahí se otorga al presidente de la República la potestad de ejecutar las leyes y al mismo tiempo la facultad de hacer posibles sus decisiones, con el requisito de adoptarlas y responsabilizarse de ellas en unión de sus secretarios, quienes por este motivo firman con él tales instrumentos jurídicos.

Los acuerdos u órdenes del presidente. Integran unos y otras un diferente sector de decisiones mediante las cuales el titular de un órgano ordena a uno inferior la realización de determinada actividad o función, o le dicta instrucciones destinadas, por regla general, a dar eficacia al servicio público. Los objetivos de los acuerdos o decisiones presidenciales son: 1º Hacer una correcta interpretación de las leyes u otras disposiciones legales como pueden ser los reglamentos o decretos; 2º Cumplir con rigor constitucional las leyes dictadas por el Congreso, por entrañar órdenes del más alto rango político; 3º Resolver asuntos internos de la administración pública destinados a reforzar el principio de *buen gobierno*, y 4º Adoptar las resoluciones legales que en un caso específico procedan, de conformidad con la competencia de que disponga el órgano de administración, sin excederse de los lineamientos de poder que le hayan sido señalados.

El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que en cumplimiento de la norma constitucional, los acuerdos que expide el presidente de la República, para que tengan observancia y validez, deberán ir firmados también por el secretario respectivo y cuando se trate de asuntos de la competencia de dos o más secretarios, el refrendo lo harán los titulares correspondientes. Cuando se trate de acuerdos por medio de los cuales se haga delegación de facultades otorgadas en particular a dichos titulares o para el trámite o resolución de asuntos de la competencia de su secretaría, la ley establece la posibilidad de que esos acuerdos sean en forma directa y pueda firmarlos exclusivamente el secretario, por ser de mero trámite y en beneficio de la conveniente desconcentración administrativa inserta hoy en la estructura orgánica del Estado.

BIBLIOGRAFÍA: Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981, pp. 26-30; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, p. 107; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 4^a ed., México, Porrúa, 1948, pp. 121-125; García de Enterria, Eduardo, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 162-177; Gordillo, Agustín A., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Macchi, 1977, pp. v, 1-v, 19; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 4^a ed., México, Manuel Porrúa, 1968, t. I, pp. 128-130; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17^a ed., México, Porrúa, 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 des-

centralizados 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, agregando 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 hacia 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 desarrolle 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 el auxiliar del Ejecutivo federal, en cuanto tal: ni ésta, aun en el caso de ser negativa, podría 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 de 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 incompetente, 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. Después 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 comparativo nos permiten concluir que en otros sistemas las comparecencias de altos funcionarios del Ejecutivo, ante el Legislativo, así como las preguntas que se le 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 este 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 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 constitucionales. 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 ima-

ginarse, 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 ha tomado como modelo el sistema parlamentario inglés. Por ejemplo, en la India, cerca de un sexto del total del tiempo de sesiones del *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 on 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 un desarrollo relevante, fue establecido en el año de 1964. 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 de 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 propia 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 del 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 deberemos 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* del 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 injerencia 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 injerencia 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: Barquin Alvarez, 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 del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios, y funcionará en Pleno o en Salas. Los ministros supernumerarios formarán parte del Pleno cuando suplan a los numerarios.

En los términos que la ley disponga, las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, los períodos de sesiones, el funcionamiento del Pleno y de las Salas, las atribuciones de los ministros, el número y competencia de los tribunales de circuito y de los jueces de distrito y las responsabilidades en que incurran los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación, se regirán por esta Constitución y lo que dispongan las leyes.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

COMENTARIO: Los antecedentes de la composición y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación son de dos clases, uno exterior y el otro interno. El primero está representado por la Ley de Organización Judicial (*Judiciary Act*) expedida por el Congreso federal de los Estados Unidos en 1798, cuya estructura y terminología fue adoptada por los artículos 123, 124 y 126 de