

EL ARTÍCULO 93 CONSTITUCIONAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

Eliseo MURO RUIZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La teleología, retos y perspectivas del artículo 93 constitucional*.

I. INTRODUCCION

La conceptualización del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la división de los poderes constitucionales significa un equilibrio, un freno entre sí, para evitar una excesiva concentración de funciones. Esto implica resaltar el principio de legalidad, que conlleva la supremacía de la norma jurídica para asegurar la existencia de un gobierno de leyes y no de hombres. La teoría de la división de poderes incluye un concepto normativo de la Constitución. En nuestra historia constitucional, desde los Sentimientos de la Nación de Morelos hasta la Constitución de 1917, ha imperado la ramificación de poderes en su forma clásica, con algunas modalidades en ciertas épocas. Para comprender la actuación de estos dos poderes en los países latinoamericanos, es importante conocer los orígenes del poder público en nuestras naciones, las cuales lograron su independencia a principios del siglo XIX. Por ende, es relevante acudir a estudios y análisis constitucionales, históricos, sociales y económicos (con distinta influencia en todos los países), por ejemplo la tradición indígena, la afirmación del poder nacional, las tendencias federalista y centralista, el poder de la iglesia, los sistemas electorales, la organización social, la responsabilidad política del Ejecutivo, las presiones externas, la inestabilidad institucional y la escasa cultura política.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Por consiguiente, los principios de legalidad y de supremacía de la norma jurídica, tomarán un lugar trascendental. No pude ignorarse la evolución constitucional, ya que las instituciones estatales se constituyen como reacción al autoritarismo. El ideal de alcanzar la libertad va acompañado de la limitación y control del poder oficial; tal y como lo señala Reyes Heróles, “en la génesis del Estado moderno, al actuar el organismo estadual se le opone la limitación de la división de poderes”.¹

Aristóteles² dividió en tres las funciones del Estado: la asamblea deliberante (sobre asuntos de interés común), el grupo de magistrados (la or-

¹ El concepto de separación de poderes se torna comprensible cuando se percibe que, durante la Edad Media, las estructuras políticas no estaban adecuadas a la unidad que el Estado actual presenta, ya que éste surgió como un orden político-jurídico en el que el poder se encuentra estructurado. Desde su origen, el Estado requirió de fraccionar las instituciones por motivos políticos, es decir, cuando pasó del absolutismo monárquico absorbente al liberalismo constitucional democrático. En la idea absolutista, la división de poderes se concibió como una lucha contra los feudos y el imperio.

Hobbes desarrolló un concepto de “voluntad estatal”, que expresaba al mismo tiempo una soberanía para tomar decisiones, sin la cual no se gobierna. Este concepto más tarde daría origen a la idea de sus órganos y funciones, es decir, los poderes en los que se repartiría la nueva organización política, entre ellos el Poder Legislativo. Sobre el tema véase García Pelayo, Manuel, “La división de poderes y su control jurisdiccional”, *Revista de Derecho Político de la UNED*, México, núm. 18-19, 1983; Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 7a. ed., Madrid, 1979; Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, 2a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2003; Arteaga Nava, Elisur y Trigueros, Laura, “La división de poderes en la Constitución y en la realidad de las entidades federativas”, en Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge (coords.), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas; Madrazo, Jorge, *Reflexiones constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 1994; Valadés, Diego, “Los límites del constitucionalismo local”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio, en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, t. I.

² La polis griega contaba con una enorme fuerza sobre la vida de los individuos, pues constituía una estructura política, religiosa, económica, militar, cultural y pedagógica. Así, se plantearon sus propias teorías sobre el ejercicio del poder, concepto que es una constante en la historia política y social de la humanidad. Sobre el tema, véase Platón, *La República y las leyes*; Aristóteles, *Política*, libro IV, capítulo IV y capítulo I, título III; García Pelayo, Manuel, “División de poderes”, *Diccionario del Sistema Político Español*, Madrid, Akal, 1984, p. 230; Saldanha, Nelson, *El Poder Legislativo. Separación de poderes*, 2a. ed., Brasil, Fundacao Petronio Portella, 1983 (trad. de Mercedes Gायosso y Navarrete, México, Facultad de Derecho, Universidad Veracruzana, 1990); Giménez, Gilberto, *Poder, Estado y discurso. Perspectivas sociológicas, semiológicas del discurso político-jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989.

ganización de cargos o magistraturas) y la función judicial. En la República de los romanos encontramos referencia a formas de gobierno y tipos de ciudades, así como órganos del poder público, pero ninguna mención sobre la distribución de las funciones. Al inicio de la edad media hallamos una explicación de la doctrina de la tiranía: el rey era la cabeza; la iglesia constituía el alma; los jueces y gobernadores se equiparaban a los ojos, las orejas y la lengua; los militares conformaban las manos y los vasallos fungían como pies. Esto reflejaba las clases sociales y la distribución de poderes, el espiritual y el temporal: alusión a las potestades del rey, al Consejo Real y a los “comunes” (como mando legislativo).³ En los siglos XVI y XVII ocurren alteraciones fundamentales en las estructuras políticas. Aparece el Estado nacional para sustituir el sistema en que el Imperio y la Iglesia convivían dentro de un orden escalonado, de vasallaje y de complementariedad, ya que los poderes existentes eran del ámbito temporal y espiritual, con jerarquías y funciones muy peculiares. En cambio, la organización estatal absorbió estas potestades como un fenómeno de centralización y de unificación territorial, por lo que la jurisdicción pasó a ser un problema esencialmente político y social.⁴ En las centurias XVII y XVIII, estas ideas las precisaron Locke,⁵ Mon-

³ Los temas sobre la distribución y funciones de los poderes fueron retomados durante la Edad Media por Tomás de Aquino, los cuales pueden verse en Theimer, Walter, *Historia de las ideas políticas*, Barcelona, Ariel, 1979, pp. 18 y ss.; García Gual, C., *Historia de la teoría política I*, Madrid, Alianza, 1990, p. 163.

⁴ En esta época se instituye la superación de las formas jurídicas medievales consuetudinarias. Se dio pauta al advenimiento del derecho escrito o legalista, consolidado con el racionalismo del siglo XVII y el iluminismo del siglo XVIII. Esto se desarrolló paralelamente al credo liberal, que produjo el movimiento de las codificaciones y de las Constituciones escritas. Consecuentemente, el término “Constitución” adquirió un significado, pues se identificaba a la norma que organizaba al Estado (su misión, su estructura de gobierno y competencias, los derechos humanos). Para profundizar sobre las ideologías que influyen en la configuración de una Constitución véanse las obras de Bobbio, Norberto, *El filósofo y la política*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2002; Bidart Campos, Germán J., *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

⁵ John Locke, en su ensayo sobre el gobierno civil, describe el funcionamiento del gobierno inglés (la ley como norma permanente y obligatoria para todos). En su doctrina plantea la división de poderes. Consiste en distribuir en dos poderes las cuatro funciones del Estado inglés: el Poder Legislativo dictaría las leyes y la corona inglesa las cumpliría en todos los órdenes, por lo que el juez sería era un simple ejecutor de las mismas; la función federativa regularía su vida internacional (tratados, guerras) y la función prerrogativa controlaría la equidad en la aplicación de las leyes (indulto).

tesquieu⁶ y Rousseau.⁷ Así se forjó la doctrina de la división de poderes, que instituye la separación de sus atribuciones y limitaciones, a fin de impedir su abuso.⁸

Es imposible adoptar una absoluta distribución del poder público. Una concepción estática del Estado se contrapone a la dinámica de la vida estatal y del derecho. Es aquí, entonces, donde se contextualiza el artículo 93 constitucional, puesto que, hoy día, de esa separación se ha pasado a

⁶ Montesquieu elabora su doctrina sobre la división de poderes en forma tripartita: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Al primero de ellos encomienda la formulación de las leyes; al Ejecutivo la función administrativa, interior y exterior; acerca de la función judicial, a diferencia de Locke, la separa de la ejecutiva y la establece de manera independiente y autónoma. Así, encontramos similitudes entre esta distribución tripartita y la que veintiún siglos antes formulara Aristóteles, quien distinguió las tres funciones de la polis griega con base en la división del trabajo, con el fin de limitarlos y asegurar la libertad de las personas. Sobre el tema consúltese a Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estévez, Buenos Aires, Claridad, 1971, pp. 187 y ss.; Madrid Hurtado, Miguel de la, “La división de poderes en los estados de la Federación”, *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, 1977, pp. 117 y ss.

⁷ Mientras Montesquieu trataba de evitar una concentración del poder público y preocupado por instaurar un equilibrio en su ejercicio, Rousseau ve al Poder Legislativo (en su obra el *Contrato social*), como el depositario de la soberanía, y al Poder Ejecutivo como el encargado de resolver los asuntos propios de la administración de la cosa pública.

⁸ La evolución del pensamiento de Locke y Montesquieu sobre la división de poderes la encontramos en la tesis de los *checks and balances*, recogida en las primeras Constituciones de los Estados y en la propia Constitución federal de los Estados Unidos de América. Para mayor indagación al respecto véase *El Federalista* (apartado XLVII), México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 207 y 208; Corwin, Edwards S., *La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual*, Buenos Aires, Fraterna, 1987, pp. 23, 200 y ss.

La idea tripartita de la división del poder político ha trascendido hasta nuestros días a través de las Constituciones de los siglos XVIII y XIX, producto de la revolución inglesa del siglo XVII, de la americana y de la francesa. Estas cartas magnas reflejan una evolución de las instituciones políticas. Por ello, se acepta la etiqueta de que la transición a un mundo político “nuevo” se originó en Francia, que seculariza el saber, la política y la ascensión de la burguesía.

El iluminismo es correlativo a este proceso durante el siglo XVIII, pues impregna un acento racionalista. Esta revolución consagró en sus direcciones ideológicas al pensamiento de Rousseau y las expresiones constitucionales de Montesquieu, ya que en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1791 se configura la noción constitucional de la división de poderes y la garantía de respeto de esos derechos, es decir, la imagen del Estado constitucional. Esta división del poder público es uno de los cimientos del gobierno actual, lo que originó la institucionalización de autoridades diferentes, controladas y equilibradas bajo el derecho.

una colaboración, para que sin perder sus potestades se asegure una eficaz marcha de la nación mediante la cooperación y vigilancia mutua que ha de imperar en los órganos constitucionales.⁹ Por ende, el fin primordial del Estado en el siglo XXI es que la división y colaboración de poderes se fortalezca y se controle eficazmente para dar pauta a un Estado de derecho.¹⁰ En este entorno, debemos estimar que los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo son colaboradores del presidente de la República, que éste nombra y remueve libremente en su calidad de único titular del Poder Ejecutivo. Atento a lo anterior, sería una incongruencia que cada secretario de Estado, en lo particular y por separado, informara a las cámaras sobre el estado de su respectiva cartera, sin la injerencia o participación del presidente de la República, el que además, como se ha visto, tiene la obligación de rendir un informe anual al Congreso sobre toda la administración pública, que precisamente abarca los ramos de todas las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

Durante mucho tiempo no se acostumbró citar a los funcionarios para que comparecieran ante las cámaras, es decir, la costumbre constitucional en nuestro país en el siglo XX, era que, como regla general, el Congreso no citaba a los secretarios de Estado, aunque esto se empezó a

⁹ Se ha discutido porqué la división del poder público se planteó en tres instituciones y no en más. Está la tendencia de que la fórmula tripartita de los poderes del Estado es correlativa en su trayectoria histórica a las trinitades teológicas. De cualquier modo, la alternativa entre la tripartición clásica (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y la adopción de un dualismo (Legislativo y Ejecutivo) depende de aspectos conceptuales. Si entendemos que ejecutar es aplicar la ley, entonces el acto de juzgar se identifica con esta noción; si la idea de ejecutar se extiende en un sentido amplio, el concepto de la función juzgadora puede subsumirse en ella (la justicia es algo que se procura y administra). La concepción de una atribución jurisdiccional conferida al Estado como un todo permite ampliar el alcance de los actos jurisdiccionales a otros órganos: el Legislativo y el Ejecutivo.

¹⁰ El Estado de derecho se hace realidad cuando el poder público está sujeto a un sistema jurídico; cuando actúa conforme a las normas que garantizan los bienes jurídicos esenciales de la convivencia social (vida, libertad, salud, seguridad, etcétera) y genera un ambiente de respeto hacia las instituciones. Sobre el tema consúltese a Moreno Hernández, Moisés, "El Estado de derecho mexicano", *Crónica Legislativa, Órgano de información de la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal*, México, año V, novena época, núm. 8, abril-mayo de 1996, pp. 59, 278 y ss.; Da Silva, José, *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, trad. de Nuria González Martín, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

cambiar en la década de los setenta durante el periodo del presidente de la República Luis Echeverría, pues el Congreso empezaba a citar a algunos secretarios para informar y ser cuestionados respecto a los proyectos de ley que se encontraban en el marco de sus competencias, que eran enviados por el titular del Ejecutivo Federal. Consecuentemente, es cardinal que comprendamos porqué sucedió esto en nuestro país, y que fue una constante en los países latinoamericanos para partir de ello y poder impulsar y consolidar una mejor relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en nuestro país. Se trata del presidencialismo latinoamericano (con signos militares, liberales o conservadores), tópico que nos constriñe a examinar las raíces del poder público en nuestras naciones, emergidas a la libertad a principio del siglo XIX. No sólo fundamentarnos en el derecho constitucional y en las interpretaciones doctrinarias, sino especificar aspectos históricos, sociológicos y económicos, elementos que reflejan la influencia del Poder Ejecutivo en esos países, especialmente en el nuestro. Consecuentemente, es sustancial comprender las características comunes de estos países que han otorgado preeminencia al Ejecutivo sobre el Legislativo.

Lo expuesto ha dado como resultado que la presidencia de las repúblicas latinoamericanas a partir de que conquistaron su independencia política se ha posicionado como el centro de actuación del Estado. El presidente se asiste por ministros designados por él mismo, quienes son ejecutores de la política presidencial sin responsabilidad ante el Parlamento o Congreso. La permanencia en el cargo de los secretarios depende de la voluntad y confianza del presidente, quien a su vez es considerado como jefe de Estado y de gobierno, cuyas competencias lo hacen jefe de la administración y de las fuerzas armadas; tiene facultades para expedir reglamentos y es ejecutor de la legislación emitida por el asambleísta, respecto de la que tiene derecho de veto absoluto y suspensivo.

El crecimiento de las atribuciones del Ejecutivo en todos los países ha determinado que se confundan los términos gobierno y presidente. El concepto común respecto el poder público se centra en las decisiones del Ejecutivo. En los regímenes presidenciales, la realidad constitucional corrobora esta imagen. Bastante se ha discutido el porqué de un Poder Ejecutivo fuerte respecto de los otros poderes y sus mecanismos de mando. No obstante, Hamilton, James Madison y John Jay describen que es importante un Ejecutivo fuerte para dar unidad al país y proveer permanen-

cia bajo las facultades necesarias; de lo contrario, resultaría un mal gobierno.¹¹ El fortalecimiento del Poder Ejecutivo ha sido distinto en cada país. Esto en razón a la naturaleza de la sociedad, su carácter económico, político, social y cultural. Por ello, los estudiosos del derecho constitucional estamos obligados a realizar estudios jurídicos confrontados con la realidad para entender nuestras instituciones. Los orígenes de la preponderancia del Ejecutivo sobre los otros poderes constitucionales se encuentran en los problemas de defensa nacional; en los factores técnicos que se manifiestan en la dirección de la burocracia y en la planeación de las políticas públicas, como las económicas, financieras, fiscales, educativas, etcétera; en la diplomacia, para hacer prevalecer la paz e impulsar las relaciones con otros países; en la crisis de los órganos legislativos y los partidos políticos; en la lucha contra los grupos de presión; en la masificación e industrialización de la sociedad contemporánea, etcétera. Pero actualmente, en nuestra nación no debe pasar desapercibida la actividad del Congreso de la Unión, pues los temas ahí discutidos son de interés nacional. Esto refleja la nueva actitud a la que se aspira: una institución legislativa que se constituya en un foro para la conformación de postulados ideológicos. Por eso, los legisladores deben ser promotores de las necesidades de su distrito y de la nación; retribuir la confianza depositada por sus electores y no sólo atender la disciplina de su partido.

¹¹ Sobre el tema véase Hamilton, Alexander *et al.*, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957. Es usual escuchar a abogados, políticos y estudiosos del tema, que el Ejecutivo mexicano es “el todo” y el Legislativo nada; que el presidente de la República ha asumido facultades y funciones que limitan la actuación de la asamblea representativa, y que ésta ha permanecido sumisa ante la creciente omnipotencia de aquél. En esto han influido las características sociales, culturales, económicas y políticas de nuestro país, como el carácter unitario del mando derivado del imperativo de realizar la obra de la Revolución mexicana: un Ejecutivo fuerte, capaz de hacer frente a una serie de reacciones interiores y presiones exteriores; un Ejecutivo que no pudiera ser obstaculizado ni maniataado por el Legislativo, que durante la época posrevolucionaria se consolidaría con el apoyo de un partido predominante. Este sistema, con sus defectos, vicios, injusticias y virtudes, brindó a nuestra nación estabilidad política con un gobierno civil. Durante los primeros sexenios posrevolucionarios, se tejió una coalición política que permitió al presidente de la República abatir a las antiguas fuerzas oligárquicas, realizar una reforma agraria y eliminar enclaves imperialistas que actuaban en la economía nacional; garantizar la participación política a las clases sociales oprimidas, así como implementar un proyecto industrializador hacia 1940. Al respecto, consúltase Piñón, Francisco, *Presidencialismo. Estructura de poder en crisis*, 2a. ed., México, Plaza y Valdés Editores, marzo de 1995, pp. 23 y ss.; García Diego Dantán, Javier, “Calles, el estadista”, *Revista Examen*, México, año 5, núm. 565, enero de 1994, pp. 16 y 17.

El derecho constitucional propugna para que la independencia del congresista se convierta en un punto fundamental en relación con el Ejecutivo, en cuyas convergencias y divergencias alimenten una responsable participación política. Igualmente, que los diversos bloques parlamentarios sean generadores y receptores de las decisiones políticas de sus correspondientes partidos. Si se pretende que la institución legislativa asuma plenamente sus funciones, el derecho constitucional habrá de enarbolar ciertas reformas. En este rubro, será importante consolidar e incluso reformar la Ley Orgánica del Congreso General, para fortalecer las nuevas prácticas de los representantes populares que garanticen un gobierno plural en las cámaras; que se cuente con un servicio profesional en los distintos rubros del quehacer camaral, como en las comisiones, los grupos parlamentarios y de cualquier legislador; fortalecer las relaciones con los poderes públicos; ampliar y precisar las facultades de investigación de las cámaras del Congreso, entre otros aspectos. De igual forma, es primordial que las *comisiones* puedan formular, monitorear, evaluar y retroalimentar las políticas públicas, y esto implica las comparecencias de los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos y directores generales cuando sea necesario.

Lo anterior evitará que se dé una concentración de estas actividades en el gobierno federal, así como consolidar a las comisiones en su labor legislativa, pues analizan todo tipo de proyectos de iniciativas que derogan, reforman o emiten nuevas leyes para dar soluciones a diversos sectores del país, y en todo tipo de acciones tendentes a vigilar y fortalecer la actuación del Ejecutivo, con el fin de buscar una mayor eficacia en la aplicación de las políticas para el desarrollo del país. Sólo si con honestidad y respeto actúan las fuerzas políticas, se atenderán los cambios requeridos en el sistema jurídico mexicano. Esto es lo que Acosta Romero ha llamado la asistencia a un renacimiento pujante del derecho constitucional acorde a los tiempos actuales.¹²

Por ello, es sustancial impulsar y consolidar la relación del Congreso de la Unión respecto del Poder Ejecutivo, puesto que durante el siglo XX poco se citaba a los servidores públicos del Poder Ejecutivo a compare-

¹² Para mayor información véase Acosta Romero, Miguel, *Las mutaciones de los Estados en la última década del siglo XX*, México, Porrúa, 1993, p. 1; Reta Martínez, Carlos, "La Cámara de Diputados: estructura y funciones", *Revista de Administración Pública*, México, núm. 92, 1996, pp. 146 y ss.

cer ante las cámaras del Congreso de la Unión. No obstante, como se ha dicho, en la década de los setenta, durante el periodo presidencial de Luis Echeverría, el Congreso empezó a citar a los secretarios de Estado. En esa época se pueden recordar dos comparecencias relevantes, como la del licenciado Mario Moya Palencia, secretario de Gobernación, para defender la Ley General de Población, así como la del ingeniero Víctor Bravo Ahúja, secretario de Educación, para explicar la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana. Los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo informan de la situación que guarda su respectiva dependencia a través de una memoria y cuya información más importante sintetiza el presidente de la República en su informe anual al H. Congreso de la Unión; dichos informes generalmente contienen información sobre la dependencia y ayudan a reconstruir los propósitos que se persiguieron, así como los logros alcanzados y los elementos no realizados en ella. No obstante, jurídica y políticamente no han sido, cuando menos hasta ahora, muy relevantes, en razón de que la atención nacional y del Congreso de la Unión se centra primordialmente, y como es natural, en el informe del presidente de la República. Afortunadamente, cada día el Congreso cita con mayor frecuencia a los funcionarios precisados en el numeral 93 constitucional, ya sea que haya un punto que les interesa o les preocupa con especial atención. Precisamente, éste es un elemento cardinal en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, entonces, es un punto significativo en el fortalecimiento de este último; además, estas comparecencias se cubren por los medios de comunicación, hecho que sirve para los mexicanos para estar mejor informados y poder juzgar con más rigurosidad la capacidad y presencia de los funcionarios al momento de comparecer, ya que si a alguno de estos servidores públicos no les va bien en su comparecencia, puede ser motivo de debilitamiento político.

Por ende, el precepto 93 constitucional se ubica dentro del principio de colaboración que los poderes deben tener entre sí, además de constituir uno de los mecanismos constitucionales cardinales para que el Poder Legislativo supervise y controle al Poder Ejecutivo, con el propósito de lograr un equilibrio de los poderes en beneficio de la dignidad, libertad y seguridad de la persona. Es tan relevante jurídica y políticamente, el que el Pleno del órgano legislativo desarrolle sus facultades que el artículo 93 constitucional implica un matiz parlamentario en nuestro sistema pre-

sidencial, ya que podría llegar a constituir un voto de censura para el respectivo funcionario, pero estimamos que no es así, pues ante las críticas que un secretario pudiera recibir en su comparecencia ante las cámaras, sólo el presidente de la República tomaría la determinación de solicitar su renuncia. Este matiz parlamentario se pudiera considerar sólo de forma aparente, ya que en el sistema presidencial mexicano los secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el Congreso, sino sólo ante el presidente de la República, razón por la cual el presidente, con plena libertad, puede decidir sobre la permanencia en el cargo de un secretario de Estado. Entonces, no puede equipararse este numeral 93 con un voto de censura en un sistema parlamentario, aunque ya ha habido propuestas de reforma constitucional para que el Congreso pueda reprobar los informes de dichos servidores públicos, y que subsecuentemente se dé una renuncia del mismo; situación ésta que entonces sí constituiría un matiz parlamentario. Incluso este numeral se correlaciona con el artículo 74, fracción IV, segundo párrafo, al expresar que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, recibir y discutir la iniciativa de leyes de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación que envíe el Ejecutivo Federal, *debiendo comparecer el secretario del despacho* correspondiente a dar cuenta de los mismos. Consecuentemente, el artículo 93 constitucional refleja una evidente colaboración de los poderes constitucionales.

II. LA TELEOLOGÍA, RETOS Y PERSPECTIVAS DEL ARTÍCULO 93 CONSTITUCIONAL

Texto vigente:

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, al procurador general de la República, 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.

Esta disposición se remonta hasta el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de marzo de 1824, que en su artículo 108 disponía que cuando los secretarios fueran llamados por las cámaras o enviados por el gobierno para asistir a alguna discusión, podrían pedir el expediente para instruirse y podían informar a las cámaras lo que creyeran prudente antes de que empezara la discusión parlamentaria. Entonces, los secretarios podían informar a las cámaras lo que creyeran prudente, antes de que empezara la discusión y exponiendo los fundamentos de su argumento. El reglamento en comento se derogó por el de 1897, aunque éste reprodujo las disposiciones de 1824, y el reglamento de 1934 amplió los términos de la asistencia de los secretarios, de modo que el precepto 53 les otorga la libertad de asistir cuando quieran a las sesiones del Congreso, y si en éste discutiera un asunto de su secretaría, podían tomar parte en el debate. Así, el artículo 120 de la Constitución de 1824 expresó que “los secretarios del despacho darán a cada cámara, luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo”. Este objetivo se reiteró en las Constituciones de 1836 y de 1857; consecuentemente, es clara la facultad del Congreso para llamar a los secretarios de Estado cuando se discutía un asunto de su competencia, y actualmente subsiste el mismo mando, aunque se hace extensivo a los jefes de departamento administrativo a partir de la reforma constitucional de 1974. Entonces, la Constitución de 1836, en el artículo 31 fracción III, de la Ley Cuarta, precisaba como obligación de cada uno de los ministros, “presentar a ambas cámaras una memoria especificativa del estado en que se hallen los diversos ramos de la administración pública, respectivos a sus ministerios”, y las Bases Orgánicas de 1843 establecieron una disposición similar a la Constitución anterior, incluso expresando que antes del 5 de enero de cada año los ministros deben prestar tal memoria especificativa.

En la Constitución de 1857, en su numeral 89, se dispuso que los secretarios del despacho, luego que estén abiertas las sesiones del primer perio-

do, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos. El sistema se fortalece, puesto que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión de esa época contemplaba que los secretarios podían asistir a las sesiones de los Congresos cuando lo determinaran.

Es indicado apuntar que en la Constitución de Cádiz se precisó en el numeral 125 que los secretarios no deberían comparecer ante las Cortes a menos que fueran a presentar una propuesta del Rey, en cuyo caso podría participar hasta en las deliberaciones, retirándose durante su votación; incluso se planteaba que las relaciones entre las cortes y los secretarios fueran por escrito para evitar que la elocuencia pudiera confundir y engañar. Entonces, en 1867, Benito Juárez propondría lo mismo a la restauración de la República. De igual forma, es de destacar un dato histórico en esta misma década en los Estados Unidos, puesto que en 1864 el congresista Pendleton planteó que los secretarios asistieran regularmente a las sesiones del Congreso para informar al Ejecutivo del desarrollo y pormenores del trabajo legislativo, lo cual representó una propuesta que invertía la disposición tradicional. Por tanto, desde esa época, en los Estados Unidos hay una gran experiencia de investigación y audiencias sobre la administración pública por parte del Congreso, aunque el “privilegio del Ejecutivo” ha impuesto un límite a la extensa potestad de indagación del Congreso, ya que la información obtenida de las secretarías es el documento público, excepto aquellos instrumentos considerados por el presidente como de seguridad nacional. Consecuentemente, es de destacar la “Ley de Convocatoria” del 14 de agosto de 1867, la cual, dentro de los distintos cambios constitucionales que proponía, incorporaba la propuesta de que los informes que el Poder Ejecutivo tuviera que dar al Legislativo no se hicieran verbalmente sino por escrito; así los del presidente de la República como los de los secretarios de Estado, consideraciones que las reformas de 1874 no estimaron, pero que el constituyente de 1917 sí aprobó en la segunda parte del artículo, pero en sentido distinto a lo esbozado por Lerdo de Tejada.

Así, el proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza planteó en el precepto un segundo principio: “Cualquiera de las cámaras podrán citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría”. Este numeral se aprobó por el Congreso Constituyente de 1916-1917 sin discusión y por unanimidad. Entonces, el numeral original en el artículo 93, párrafo pri-

mero, sólo se refirió a los secretarios de Estado; la extensión de esa obligación para los jefes de los departamentos administrativos se realizó mediante reforma constitucional del 31 de enero de 1974. La obligación que se contiene en este primer párrafo debe interpretarse en conexión con el precepto 69 de la misma Constitución, que prevé que a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país.

De esta forma, el precepto en estudio contiene tres párrafos que se aprobaron y se reformaron en distintas fechas: 1917, 1974, 1977 y 1994. Esto representa un esfuerzo para fortalecer al Poder Legislativo en sus funciones de supervisión sobre el Poder Ejecutivo; significa un factor nacional que tiende a fortalecer nuestro régimen democrático en el equilibrio de los poderes, a pesar de que no siempre se logre cabalmente esa finalidad. Así, conforme el párrafo primero, los secretarios de Estado y también los jefes de los departamentos administrativos tienen obligación de dar cuenta al Congreso de la Unión, tan luego como éste haya abierto su periodo ordinario de sesiones, del estado que guardan sus respectivos ramos. Por su parte, el segundo párrafo faculta a las cámaras del Congreso para citar a los secretarios de Estado y jefes de departamento, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritarias, a fin de que informen a dichas cámaras cuando éstas están discutiendo una ley o cualquier otro asunto concerniente a su ramo o actividad. En este sentido, es de destacar que no sólo el presidente tiene obligación de informar, sino que también los secretarios del despacho y, a partir del 31 de enero de 1974, los jefes de departamentos administrativos, así como los directores de los organismos descentralizados y administradores de empresas de participación estatal mayoritaria.

Los informes que los funcionarios públicos referidos deben rendir a las cámaras cuando sean citados por ellas son de carácter técnico y responden, dentro del principio de colaboración de poderes, a proveer de una mejor información cuando se discutan iniciativas de ley o se desarrolle cualquier otro acto seleccionado con la dependencia del funcionario al que se cita. Además, el Reglamento General Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contempla que los secretarios del despacho asistirán a las sesiones de las cámaras no sólo cuando fue-

sen citados por ellas para comparecer, sino también cuando fuere enviado por el presidente de la República, sin perjuicio de la libertad que tiene para asistir cuando lo desee a dichas sesiones, y si se discute un asunto de su secretaría tomar parte en el debate del asunto.

Al respecto, el primer párrafo del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que “la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado...”. En este sentido, cuando se trata de comparecencias o de realizar informes por parte de las secretarías de Estado al órgano legislativo, pueden basarse en una serie de documentos jurídico-administrativos dictados en el ejercicio de la facultad conferida por una ley expedida por el Congreso de la Unión a una secretaría de Estado o departamentos administrativos. Se trata de una categoría de ordenamientos que no son de índole legislativa ni reglamentaria, sino que se trata de cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública, por lo que su expedición no pugna con el principio de distribución de atribuciones entre los diferentes órganos del poder público, como reglamentos, decretos, acuerdos, estatutos, resoluciones, disposiciones generales, circulares, oficios circulares, convenios, normas, normas técnicas, normas oficiales, normas mexicanas, planes, programas, bases, condiciones generales, lineamientos, manuales, instructivos, reglas y listas.

En este contexto, es pertinente tener presente la estructura vigente del Poder Ejecutivo, con el propósito de darnos una idea de lo amplia que es la administración pública de este poder constitucional:

1) Órganos desconcentrados por Secretarías:

a) Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Servicio de Administración Tributaria.
- Servicio de Administración de Bienes Asegurados.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
- Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Nacional Financiera.

b) Secretaría de Economía:

- Comisión Federal de Competencia.
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

c) Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

- Comisión Federal de Telecomunicaciones.
- Instituto Mexicano del Transporte.

d) Secretaría de Educación Pública:

- Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.
- Instituto Nacional de Derechos de Autor.
- Instituto Politécnico Nacional.
- Radio Educación.
- Universidad Pedagógica Nacional.

e) Secretaría de Gobernación:

- Consejo Nacional de Población.
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
- Instituto Nacional de Migración.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- Archivo General de la Nación.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

- Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas.
 - Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales Nacional de Prevención de Desastres.
- f) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:
- Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.
 - Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
 - Sistema Integral de Información Agroalimentaria y Pesquera.
 - Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.
- g) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales:
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
 - Instituto Nacional de Ecología.
 - Comisión Nacional del Agua.
 - Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
 - Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- h) Secretaría de la Función Pública.
- Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales
- i) Secretaría de Energía:
- Comisión Reguladora de Energía.
 - Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.
- j) Secretaría de Salud:
- Centro Nacional de Prevención y Control de VIH-SIDA e ITS.
 - Instituto Nacional de Salud Pública.
 - Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

- Centro Nacional de Trasplantes.
- Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea.
- Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica.
- Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia.
- Centro Nacional de Rehabilitación.
- Dirección General de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.

k) Secretaría de Relaciones Exteriores:

- Instituto Mexicano de Cooperación Internacional.

l) Secretaría del Trabajo y Previsión Social:

- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

m) Secretaría de Seguridad Pública:

- Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Policía Federal Preventiva.
- Consejo de Menores.
- Prevención y Readaptación Social.

n) Secretaría de Turismo:

- Centro de Estudios Superiores en Turismo.

o) Secretaría de Desarrollo Social:

- Instituto Nacional de Desarrollo Social.

2) Organismos descentralizados por Secretarías:

a) Secretaría de Gobernación:

- Instituto Mexicano de la Radio.
- Talleres Gráficos de México.

b) Secretaría de la Defensa Nacional:

- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

c) Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Casa de Moneda de México.
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- Patronato del Ahorro Nacional.
- Pronósticos para la Asistencia Pública.

d) Secretaría de Desarrollo Social:

- Comisión Nacional de las Zonas Áridas.
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- Instituto Nacional Indigenista.

e) Secretaría de Energía:

- Comisión Federal de Electricidad.
- Instituto de Investigaciones Eléctricas.
- Instituto Mexicano del Petróleo.
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.
- Luz y Fuerza del Centro.
- Pemex-Exploración y Producción.
- Pemex-Gas y Petroquímica Básica.
- Pemex-Petroquímica.
- Pemex-Refinación.
- Petróleos Mexicanos.

f) Secretaría de Economía:

- Centro Nacional de Metrología.
- Consejo de Recursos Minerales.
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

g) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:

- Colegio de Postgraduados.
- Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.
- Productora Nacional de Semillas.

h) Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- Servicio Postal Mexicano.
- Telecomunicaciones de México.

i) Secretaría de Educación Pública:

- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.
- Centro de Enseñanza Técnica Industrial.
- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial.
- Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada, B. C.
- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.
- Centro de Investigaciones en Química Aplicada.
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Colegio de Bachilleres.
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.
- Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.
- Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos.
- Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- El Colegio de la Frontera Sur.
- Fondo de Cultura Económica.

- Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.
- Instituto Mexicano de Cinematografía.
- Instituto Mexicano de la Juventud.
- Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.

j) Secretaría de Salud:

- Hospital General de México.
- Hospital General “Dr. Manuel Gea González”.
- Hospital Infantil de México “Federico Gómez”.
- Instituto Nacional de Cancerología.
- Instituto Nacional de Cardiología “Ignacio Chávez”.
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”.
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias.
- Instituto Nacional de la Senectud.
- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía “Dr. Manuel Velazco Suárez”.
- Instituto Nacional de Pediatría.
- Instituto Nacional de Perinatología.
- Instituto Nacional de Psiquiatría “Ramón de la Fuente Muñiz”.
- Instituto Nacional de Salud Pública.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

k) Secretaría del Trabajo y Previsión Social:

- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

l) Procuraduría General de la República:

- Instituto Nacional de Ciencias Penales.

A) Organismos descentralizados en proceso de desincorporación:

a) Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Instituto Nacional de Capacitación Fiscal.

b) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

- Forestal Vicente Guerrero.
- Productos Forestales Mexicanos.

c) Secretaría de Economía:

- Servicio Nacional de Información de Mercados.

B) Organismos descentralizados no sectorizados:

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.

C) Comisiones intersecretariales:

- Comisión Calificadora de libros y revistas ilustradas.
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos.
- Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
- Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera.
- Comisión Intersecretarial de Gasto, Inversión y Financiamiento.
- Comisión Intersecretarial de la Política Industrial.
- Comisión Intersecretarial de Desincorporación.
- Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública.
- Comisión para Asuntos de la Frontera Norte.
- Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- Comisión de Radiodifusión.

- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
- Comisión Intersecretarial encargada de Coordinar las Actividades de las Secretarías de Estado y demás Instituciones a las que la Legislación Confiere el Cuidado de Documentos Históricos de la Nación.
- Comisión Intersecretarial para la Protección, Vigilancia y Salvaguarda de los Derechos de Propiedad Intelectual.
- Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal.
- Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.
- Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario.
- Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos.
- Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior.
- Comisión Intersecretarial para la Conmemoración del Aniversario del Natalicio de Don Miguel Hidalgo y Costilla.
- Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.

4) Empresas de participación estatal mayoritaria en proceso de desincorporación por Secretaría:

a) Secretaría de Gobernación:

- Periódico El Nacional, S. A. de C. V.

b) Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.
- Banco de Crédito Rural del Centro, S. N. C.
- Banco de Crédito Rural del Centro Norte, Centro Sur, del Golfo, del Istmo, del Noreste, del Noroeste, del Norte, de Occidente, del Pacífico-Norte, del Pacífico-Sur, Peninsular, S. N. C.
- Banco Nacional de Comercio Interior, S. N. C.
- Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C.
- Exportadores Asociados, S. A. de C. V.

- Financiera Nacional Azucarera, S. N. C.
- Ocean Garden Products, Inc.
- Servicios de Almacenamiento del Norte, S. A.
- Terrenos de Jaltipan, S. A.

c) Secretaría de Desarrollo Social:

- Incobusa, S. A. de C. V.

d) Secretaría de Energía:

- Terrenos para Industrias, S. A.

e) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:

- Bodegas Rurales Conasupo, S. A. de C. V.

f) Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

- Administración Portuaria Integral de Guaymas, S. A. de C. V.
- Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S. A. de C. V.
- Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S. A. de C. V.
- Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S. A. de C. V.
- Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S. A. de C. V.
- Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S. A. de C. V.

5) Fideicomisos por Secretaría de Estado:

a) Secretaría de la Defensa Nacional:

- Fideicomiso para Construcciones Militares.

b) Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural.
- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.

- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras.
- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios.
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios.

c) Secretaría de Desarrollo Social:

- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

d) Secretaría de Economía:

- Fideicomiso de Fomento Minero.

e) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

- Fideicomiso de Riesgo Compartido.
- Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.

f) Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

- Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional.

g) Secretaría de Educación Pública:

- Fideicomiso para la Cineteca Nacional.

h) Secretaría del Trabajo y Previsión Social:

- Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.

i) Secretaría de la Reforma Agraria.

- Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

j) Secretaría de Turismo:

— Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

k) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología:

— Fondo de Información y Documentación para la Industria.

— Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos.

A) Fideicomisos públicos en proceso de desincorporación:

a) Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

— Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito.

b) Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

— Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas.

Ha habido una tendencia para originarle consecuencias jurídicas y políticas a los informes que proporcionan al órgano legislativo los titulares de las dependencias del Ejecutivo descritas, con el objeto de no quedar como una obligación sin sanción ante una audiencia pasiva, que es el Congreso de la Unión. De ahí que, a través de la reforma del 6 de diciembre de 1977, se otorgó al Congreso, y especialmente a las Cámaras, la facultad para realizar investigaciones en las labores de los organismos públicos descentralizados. El objetivo fue encontrar fórmulas que permitieran vigilar mejor las actividades de esos organismos, por lo que el Congreso debía coadyuvar efectivamente en las tareas de supervisión y control que realizara el Poder Ejecutivo a través de esas corporaciones, y que esta potestad se encuadre dentro del marco del equilibrio que se busca entre ambos poderes. Después, los resultados de esas investigaciones se harán del conocimiento del presidente de la República, terminando entonces la participación de las cámaras, para quedar después en manos del titular del Ejecutivo cualquier acción posterior.

Es acertado expresar que lo expuesto tenga mayor rigurosidad jurídica, como el que las comisiones de investigación den a conocer los resul-

tados a la sociedad. En este sentido, el 23 de noviembre de 1982, Alberto Salgado inició en la Cámara de Diputados una propuesta de reforma para que el Congreso pudiera reprobar los informes de secretarios, jefes de departamento y directores, y como consecuencia, fueran removidos; esto equivale a un voto de censura ante la mala gestión. Igualmente es pertinente señalar otro dato histórico consistente en que tal vez el único voto de censura (si así se considera) que se ha pronunciado en el Congreso mexicano fue el de 1941 por el senador Chavis Castro, no contra un funcionario de la administración pública federal, sino contra un gobernador, por lo que debe estimarse como una expresión de rectoría política, pero no como un antecedente de censura.

Ahora bien, el procurador general de la República no se encontraba entre los funcionarios que podían ser citados por el Congreso, no obstante, esto cambió con la reforma constitucional de 1994. Cabe señalar que esto es un acierto, pero las cámaras deberán ser cautas, puesto que las averiguaciones previas son secretas hasta que se ha terminado su integración, por lo que la discreción es de suma importancia. De ahí que en las comparecencias del procurador las cámaras deben tener el cuidado respectivo; incluso, se estima prudente que estas comparecencias deban ser sólo en comisiones y sin la presencia de los medios de comunicación, y que posteriormente se emita un boletín de prensa, sobre el cual el procurador pueda opinar.

1) El artículo 93 constitucional y el control parlamentario: la comparecencia de los funcionarios del Ejecutivo a las cámaras o comisiones para que informen cuando se discuta una ley o algún asunto concerniente a su ramo, y las comisiones de investigación sobre el desempeño de organismos descentralizados y administradores de empresas de participación estatal mayoritaria.

A) *Comisiones*. En los inicios del constitucionalismo, el órgano legislativo se organizó como una asamblea única, caracterizada por el trabajo lento. Fue entonces que se procedió a instituir en secciones o comisiones, figura organizativa predominante en el constitucionalismo contemporáneo. La mayoría de los sistemas democráticos han tratado de conseguir la consolidación del sistema político, pues el Poder Ejecutivo ha concentrado dicho poder. En parte, esto se debe a que permanece en contacto con la realidad y dispone de los elementos técnicos para presentar las iniciativas al Legislativo. La actuación de nuestro órgano legislativo federal ha

estado condicionada al sistema presidencial. Esto se explica en el marco de la forma de gobierno que se adoptó desde 1824, con los muy significativos antecedentes del Poder Legislativo de Apatzingán y de la sumisión del Poder Legislativo a Iturbide, momento en que surge dicho sistema. Hemos visto que en la práctica latinoamericana el equilibrio de poderes fue sustituido por la preponderancia del Ejecutivo frente al Legislativo.¹³ La función de éste se redujo a una mera cámara de registro. De ahí la necesidad de vigorizar a la institución legislativa en América Latina. Esto no significa que se le otorgue más poder político. No se trata de cargar la balanza hacia la asamblea deliberante, sino de un verdadero equilibrio de poderes entre el órgano legislativo y el ejecutivo. Ello en razón de los cambios sociales que ha vivido el país y el orden mundial, pues en estas condiciones se hacen indispensables leyes idóneas que propicien un Estado de derecho. Entonces, el fortalecimiento empieza en el trabajo en comisión, incluso al momento de monitorear el quehacer del Poder Ejecutivo. A través de ellas se cumplen las funciones camarales, que de otra forma sería difícil que una asamblea legislativa llevara a la práctica su encomienda constitucional.

En consecuencia, la Constitución Política otorga competencia a las comisiones para constituir las decisiones que más tarde serán llevadas al Pleno.¹⁴ El origen etimológico de la palabra “comisión” lo encontramos en la expresión latina *sommissio-comissionis*, que significa “encargar o encomendar a otro en forma oral o escrita el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa”. El vocablo “comité” puede usarse como sinónimo de comisión, que proviene del latín “*committère*”, el cual designa a un grupo de personas que se nombran para una tarea, llamados comisionarios.¹⁵ Estos cuerpos rectores de las cámaras se vinculan con todos los

¹³ Monique Lions nos explica sistemáticamente las consecuencias negativas que ha traído la adopción del sistema presidencial en América Latina. Lions, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*, México, UNAM, 1974, pp. 6, 8, 10, 28, 50, 51 y 85.

¹⁴ Quiroga Lavié, Humberto, *op. cit.*, pp. 9-10. La creación de las comisiones supone el principio de la repartición del trabajo. Las comisiones son simples divisiones para la organización camaral: hacer más fácil el análisis de los textos en condiciones de especialización, ya que hoy día no se podría entender a un órgano legislativo sin comisiones, comités o secciones, puesto que se han convertido en sus entes naturales.

¹⁵ Véase Berlin Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 224; Moreno Collado, Jorge, “Las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 92, 1996, p. 151.

órganos del Estado y la sociedad.¹⁶ Es la comisión en donde está la representación del pueblo. Son los foros deliberantes en los que se articulan ideologías y políticas que influyen en el curso de un país, ya que su trabajo es más personalizado, pues se introduce la especialización del conocimiento, la cual se enriquece con la participación de los grupos parlamentarios. Las comisiones son órganos creados por voluntad de la asamblea en cumplimiento de la normatividad interna del Congreso general, con el fin de realizar sus competencias descritas en su ley orgánica y reglamento interior. Esos cuerpos colegiados se reúnen para profundizar en las distintas leyes y asuntos que requieran la aprobación de las cámaras. Han asumido un poder tan decisorio que las comisiones pueden aprobar dictámenes de proyectos legislativos, adoptar resoluciones de carácter no legislativo, y servir de foro para comparecencias de funcionarios de la administración pública en sesiones informativas.

Por ende, se han convertido en órganos preparatorios con facultades decisorias. Esos órganos deliberantes varían en cuanto al número de integrantes y en su tipo. Ello se debe a los factores históricos, sociológicos, culturales, políticos y jurídicos; al tipo de Constitución Política, que define la estructura y funcionalidad del Poder Legislativo (si el régimen es presidencial o parlamentario); al grado de complejidad de la administración gubernamental y al vínculo entre la asamblea legislativa y los grupos de la sociedad. En consecuencia, los sistemas de comisiones son tan numerosos como países con asambleas haya; por ejemplo, comisiones permanentes y no permanentes, especiales, conjuntas, de investigación y de estudio. Las comisiones responden a una elevada racionalidad y perfección técnica del trabajo congresional; a una naturaleza esencialmente política que ha determinado su existencia, cuyo objetivo es contribuir a un eficaz control sobre el gobierno.¹⁷ Dicha institución camaral se sitúa

¹⁶ La naturaleza representativa de las comisiones es por la presencia de diversas corrientes en el Pleno, por lo que se constituye en un órgano deliberante de pareceres. Esto conlleva a que las comisiones reproduzcan un pluralismo y una representación democrática. Reta Martínez, Carlos, *op. cit.*, nota 11, p. 146; Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, pp. 138 y ss.

¹⁷ A la imposibilidad de atender las diversas competencias del órgano legislativo, debe impulsarse la especialización para enfrentar al poderoso aparato de funcionarios del Ejecutivo. En consecuencia, las comisiones deben fortalecerse como cuerpos especializados que intentan superar las diferencias en grado de preparación técnica y de información entre la asamblea legislativa y el aparato gubernamental del Poder Ejecutivo.

en el punto crucial de intersección entre el Estado y la sociedad, al ofrecer una composición plural derivada de los grupos parlamentarios. También definen la eficacia y viabilidad de la democracia representativa desde el ámbito del control sobre las acciones gubernamentales y del procedimiento legislativo. Se trata de redefinir la relación entre los poderes constitucionales, en donde el Legislativo se convierta en un contrapeso real de los otros órganos de gobierno.

Hoy día no puede entenderse a un órgano legislativo sin comisiones, tanto ordinarias como especiales o de investigación, también llamadas transitorias. Así, hay antecedentes normativos de la institución legislativa en nuestro país, como los reglamentos expedidos en 1813, 1822, 1823, 1824, 1827, 1828, 1830, 1837, 1840, 1842, 1844, 1845, 1847, 1857, 1897, 1916, 1934; la ley orgánica de 1979 y sus modificaciones en 1985 y 1994, así como la ley de 1999. Así, esas *comisiones especiales, transitorias o de investigación* se instituían cuando se tratara de auxiliar a las comisiones permanentes o cuando la celeridad de los asuntos así lo exigiera. Estos órganos se componían generalmente desde tres a nueve personas, con las mismas obligaciones y facultades que las comisiones principales. Pero a partir de la Ley Orgánica del Congreso del 25 de mayo de 1979, con base en la reforma constitucional de 1977, se instituyeron comisiones de investigación o transitorias para investigar el sector paraestatal y organismos descentralizados. El tercer párrafo del artículo 93 de la carta magna consagra la posibilidad de integrar este tipo de comisiones con el objeto de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Para ello, la Ley Orgánica, en su artículo 52, precisó el carácter transitorio de esta clase de comisiones. Se integraban a petición de una cuarta parte de sus miembros; en el Senado se requería la mitad de sus miembros. El resultado de la investigación que obtenían las comisiones se hacía del conocimiento del Ejecutivo Federal. Se trataba de una adición al artículo 93 constitucional con motivo de la reforma política en la década de los años setenta, especialmente la publicada el 6 de diciembre de 1977. Se argumentó que la facultad de integrar comisiones de investigación se tradujera en puntos de equilibrio entre la administración pública y el Poder Legislativo, ya que en una economía mixta era necesario y saludable que los organismos o empresas públicas fueran eficientes para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

Asimismo, en la Ley Orgánica del Congreso, aprobada el 6 de julio y publicada el 20 del mismo mes de 1994, las comisiones especiales recibieron otro impulso. Se integraban para atender asuntos determinados por el Pleno, por lo que una vez resueltos, estas comisiones desaparecían. Eran cuerpos colegiados de carácter transitorio cuyo objetivo era atender ciertos proyectos para formular su dictamen y luego someterse al Pleno para su aprobación o rechazo. En ciertas ocasiones el resultado permitía ampliar el tema y su carácter transitorio podía ser indefinido.¹⁸ Varios doctrinarios del derecho parlamentario consideran que las comisiones especiales se dividen en jurisdiccionales y de investigación. Al momento de constituirse están enteradas de su temporalidad y transitoriedad, por lo que sus funciones se realizan en los términos constitucionales y legales que acuerde la cámara respectiva. Estas comisiones conocerán del asunto encomendado, como las responsabilidades de los funcionarios públicos y el desempeño político, financiero y administrativo del Poder Ejecutivo. En estos temas, ambas cámaras del Congreso de la Unión actúan en conjunto para la aplicación de la norma constitucional.

Las comisiones de investigación se caracterizaban por ser transitorias; funcionaban en los términos constitucionales y para los hechos que motivaban su creación. Estaban previstas en la ley, en el reglamento o en acuerdo parlamentario. Se designaban por la mesa directiva o por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. La Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 52, circunscribía a las comisiones de investigación para los efectos del artículo 93 constitucional: “los secreta-

¹⁸ El 14 de diciembre de 1995, la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó varias comisiones especiales de investigaciones, como la de CONASUPO; la de seguimiento para los asuntos del estado de Chiapas; la encargada de las investigaciones del atentado en contra de Luis Donaldo Colosio; la que siguió las indagaciones en torno al atentado en contra de José Francisco Ruiz Massieu; la comisión especial de seguimiento de la propuesta 187 en el estado de California, en Estados Unidos; la de asuntos de la juventud; la de comunicación social; la de apoyo a la producción; la comisión plural sobre los damnificados en Chiapas; la comisión plural para la reforma del Estado; la comisión de concordia y pacificación (COCOPA), integrada por diputados, senadores y representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado de Chiapas. Éste es el único caso de una comisión especial mixta del Congreso de la Unión y una legislatura estatal, creada bajo una ley especial: la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. Esta misma Ley ordena la creación de otra comisión especial complementaria, es decir, la de seguimiento y verificación, a la que pueden concurrir legisladores, personas e instituciones interesadas en el tema.

rios 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”. Cuando las cámaras discutían una ley o un asunto concerniente a ciertas áreas de la administración pública federal, se podía citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los jefes de departamentos administrativos, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria.¹⁹ Así, las comisiones de investigación siempre se han creado para conocer el funcionamiento de la administración pública federal²⁰ y de cualquier asunto de interés público. El propósito es tratar las cuestiones a que se refiere el párrafo final del artículo 93 constitucional. En estas comisiones pueden comparecer testigos, e incluso pueden visitar obras públicas, instituciones públicas, empresas privadas, etcétera.²¹

Estas comisiones de investigación se forman transitoriamente para desarrollar las encomiendas del artículo 93 constitucional.²² El Pleno de la

¹⁹ Las Cámaras de Diputados, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros y de la mitad de los senadores, podían integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Los resultados de las investigaciones únicamente se hacían del conocimiento del Ejecutivo Federal, sin fincar responsabilidades.

²⁰ Schawartz, Bernard, *American Constitutional Law*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1995, p. 75.

²¹ La comparecencia de testigos y la realización de visitas a instituciones u obras públicas es una característica de las comisiones, considerada como el arma más importante de la legislatura en los Estados Unidos de América. Incluso, así lo declaró el vicepresidente Harry S. Truman. Para mayor abundamiento véanse Schawartz, Bernard, *op. cit.*, nota 20, pp. 73, 74 y 76; Berlin Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, nota 15, pp. 237 y 238.

²² La facultad de crear comisiones de investigación se introdujo en 1977. El 6 de diciembre de este año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que modificó diecisiete artículos constitucionales, adiciones y reformas que constituían la reforma política que José López Portillo había prometido. El objetivo fue fortalecer el proceso de democratización del país; la participación política de las fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema y el fortalecimiento del Poder Legislativo.

Respecto a la creación de comisiones, se adicionó el párrafo tercero del artículo 93, en el sentido de que las cámaras, a petición de una cuarta parte de los diputados y de la mitad en los senadores, puedan integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, cuyos resultados se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. Ello obedeció al multiplicado número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, por lo que debían de encontrarse las fórmulas que permitieran vigilar mejor sus actividades.

cámara acuerda la creación de estas comisiones especiales, especifica su misión, el número de integrantes y el término para cumplir su labor. Una vez realizada ésta, el secretario general de la cámara informará a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, con el fin de declarar su extinción. En cualquier momento el Pleno de la cámara puede proceder a la creación de comisiones indagatorias cuyo mandato es hasta el cumplimiento de las funciones que les hayan sido encomendadas. Realizan la tarea descrita en el acuerdo de su creación, en la que en la mayoría de las ocasiones se involucran tintes políticos, por lo que se les llama comisiones políticas, en razón de que verifican el desempeño de cierta institución del Estado. Las comisiones de investigación encuentran su sustento en la propia norma fundamental. Su actuación abarca las funciones constitucionales del Poder Legislativo, entre ellas la de investigación, que indaga las anomalías del ejercicio de la administración pública, por lo que este tipo de comisiones persigue y encuesta escándalos (como los de Conasupo, Chiapas, los casos Colosio, Ruiz Massieu, y del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario), derivados de sus propias facultades y de la privatización de las empresas paraestatales, que empezó a partir de la década de los ochenta del siglo XX.²³

Entonces, el Congreso de la Unión coadyuvaría en la supervisión y control de las actividades del Poder Ejecutivo.

Es oportuno comentar que para ciertos tratadistas la creación de estas comisiones era posible aún sin dicha reforma constitucional, ya que el Reglamento Interior del Congreso de 1934 prevé la autorización para conformarlas a propuesta de un diputado o de la gran comisión, a las cuales se les pueden atribuir funciones investigadoras (artículos 71, 78-80 y 90). Lo más probable es que el legislador pretendió elevar esta figura a rango constitucional y consagrar un derecho a favor de las minorías parlamentarias, para dotarlas de facultades especiales distintas de las demás comisiones. Para mayor información véase el acta del 20 de septiembre de 1979, en el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, núm. 22, t. I, año I, pp. 9 y ss.; Fix-Zamudio, H., "Algunas reflexiones sobre el principio de división de poderes en la Constitución mexicana", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, t. II, pp. 673 y ss.; Carpizo, J., *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM, 1983, pp. 343 y ss.; *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, acta del 20 de septiembre de 1979, año I, núm. 22, t. I, pp. 9 y ss.

²³ En la Cámara de Diputados, los partidos de oposición aprobaron la creación de la Comisión para la Protección al Ahorro Bancario, ante la negativa del IPAB de revelar la lista negra del Fobaproa. La propuesta fue presentada el 14 de diciembre de 1999, por la diputada perredista Dolores Padierna y apoyada por los diputados de oposición, el 27 de abril de 2000.

Las comisiones de investigación están facultadas para requerir la presencia de los miembros de la administración pública, ya que por obvias razones poseen cierta información privilegiada. Por eso, dichas comisiones hacen propias las facultades que naturalmente pertenecen a los órganos de jurisdicción, pues ejercen potestades instructoras y disponen de las garantías propias de la administración de justicia, pero carecen de capacidad ejecutiva y de medidas coercitivas que limiten las libertades (arrestos, arraigos y registros domiciliarios, etcétera). La comparecencia no se agota en sí misma. No tendría sentido ni comportaría obligación jurídica alguna, si se tratase de una mera visita, ya que el fin es proporcionar cierta información a la comisión. No obstante, por mucho que llegue a coincidir la instrucción realizada por alguna cámara con la instrucción judicial, debe garantizarse la aplicación de los diferentes ordenamientos que contempla la carta magna.

Igualmente, es de destacar que en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de mayo de 2001 se dieron a conocer los lineamientos que regirán la coordinación del Poder Ejecutivo con el H. Congreso de la Unión, en lo relativo a la agenda legislativa, presentación de iniciativas del Ejecutivo Federal, atención a solicitudes de comparecencias, reuniones de trabajo con servidores públicos de la administración pública federal y peticiones que formulen los órganos legislativos. Esto con el fin de propiciar una comunicación eficiente, respetuosa, veraz y oportuna entre ambos poderes, indispensable para la democratización del país.²⁴ Para ello, la Secretaría de Gobernación y la Consejería Jurídica del Ejecutivo coordinan la presentación de iniciativas de leyes, decretos y nombramientos que requieran la aprobación de alguna de las cámaras. Conjuntamente, las dependencias y entidades de la administración pública designarán a

La comisión quedó integrada por siete diputados federales: tres del PRI, dos del PAN y dos del PRD, con una presidencia rotatoria cada mes y dos secretarías para el resto de los dos partidos. Esta instancia inició sus funciones el 10 de mayo, por lo que presentaba un informe al Pleno de la Cámara de Diputados antes del 31 de julio de 2000, para después hacerlo llegar al presidente de la República. *El Financiero*, México, 28 de abril de 2000; Meyer, Lorenzo, "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LV, núm. 2, abril-junio de 1993, pp. 74 y ss.

²⁴ Para fortalecer las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo, el 27 de febrero de 2001 la Cámara de Diputados emitió el Acuerdo por el que las directivas de las comisiones debían informar a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sobre la comparecencia de los miembros del gabinete legal del gobierno de la República.

un funcionario para que sea enlace ante la Secretaría mencionada, con el objeto de eficientar la agenda legislativa. Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal pueden comparecer al Pleno de la cámara cuando así se acuerde. Dicha decisión se comunica a la Secretaría de Gobernación por conducto de su enlace respectivo. Se deberá definir el tema a deliberar.

También pueden comparecer particulares a las comisiones. Por ello, es imprescindible reconocer a favor de los gobernados los derechos de su defensa jurídica. Dentro de la defensa de los particulares han de tomarse en cuenta los derechos fundamentales. La facultad concedida al órgano legislativo para solicitar información no se podrá utilizar para lesionar estos derechos, por lo que deberá ser muy cuidadoso, ya que la protección contra la interferencia en la intimidad personal, familiar y la propia imagen, están consagradas en nuestra Constitución Política, como el secreto de correspondencia, la libertad de tránsito, inviolabilidad del domicilio, etcétera. Consecuentemente, las comisiones han de ponderar estos derechos al momento de requerir información y no afectar la intimidad de las personas, especialmente al momento de ser interrogados, así como al momento de hacer público el dictamen final. Estas cuestiones deben contemplarse para personas físicas y morales. En el supuesto de declaración en falso, es posible el tipo delictivo de falso testimonio. Al mismo tiempo, cabría inferir la existencia de falsedad documental si firma la declaración, puesto que la comparecencia es para informar con veracidad. Entonces, no parece que quepa separar comparecencia de información, ni que ésta pueda ser distinta de veraz y auténtica. La ley no fija ninguna sanción para los supuestos de incomparecencia, por lo que habrá de precisarse o estarse a lo dispuesto por el Código Penal: pena de arresto mínima —tres días— o una multa sustitutoria. Aun cuando la investigación de la comisión responda a objetivos políticos de control, una pena de mayor cuantía pudiera persuadir la voluntad para lograr la comparecencia de los particulares. La problemática se suscita esencialmente respecto a dos tipos de secretos: el secreto de Estado (secreto oficial) y el secreto profesional (no ha lugar al ámbito reservado del Poder Ejecutivo). Acerca del primero, habrá que ponderar las categorías del Estado e interés público para que de esta forma, al declarar las materias como “clasificadas”, no afecte a las cámaras al momento de solicitar la información, así como el derecho individual de los legisladores a obtener documentación

sobre secretos oficiales. En este contexto, las comisiones pueden recabar, por conducto de su presidente o por alguno de sus miembros (con la aprobación de sus integrantes), la información de ciertas materias para que la administración pública facilite dicho informe.

En cuanto al secreto profesional, cabe plantear una solución en términos semejantes. Las comisiones ordinarias y las investigadoras, para conocer sobre determinados hechos asociados intrínsecos al secreto profesional, no tiene por qué suponer vulneración de la norma protectora del bien jurídico de un tercero, siempre y cuando la declaración no sea pública. Permítasenos abundar en esta cuestión. No es conveniente atribuir facultades a las comisiones de investigación al margen de la Constitución, sino desarrollar sus funciones estipuladas en la norma fundamental y en la reglamentación interna del Congreso. Se refieren a facultades de instrucción que el ordenamiento máximo contempla a favor de los órganos persecutores de los delitos, de los órganos judiciales y del propio gobernado, sin romper con el principio de la división de poderes. Los presidentes de las comisiones ordinarias o alguno de sus miembros, con la aprobación de todos ellos, podrán solicitar información a las dependencias del Poder Ejecutivo cuando se refiera a asuntos de su competencia, mas no procederá este tipo de información cuando se considere reservada.²⁵ Lo que sí conviene es fijar un plazo determinado para que el funcionario público conteste dicha petición, y que en caso de demora considerable se reglamente una sanción administrativa y económica. Ello en razón de que la Ley Orgánica únicamente contempla “un plazo razonable”, sin especificar un término preciso, de lo contrario, pueden pasar varios meses sin que sea remitido lo solicitado. El ejercicio de este control constituye un acto político y jurídico.

El dictamen que se emita, las evidencias y conclusiones publicadas en la *Gaceta Legislativa*, en el *Diario Oficial de la Federación* o en algún diario de circulación nacional, se pueden trasladar al Ministerio Público para que cuente con elementos necesarios para determinar la tipificación

²⁵ Los secretos oficiales están obligados a representar un límite a la facultad de información de las propias cámaras, mas no una frontera infranqueable al conocimiento del Poder Legislativo. Lo que procede es que este tipo de documentación se reglamente adecuadamente, con el fin de que el secreto sobre ciertas materias se mantenga, pero al mismo tiempo que no se use como pretexto para sustraer dicha información del conocimiento del órgano representativo. Investigar en áreas reservadas por la asamblea deliberante exige bastante cuidado.

de un delito y, en consecuencia, proceder o no al ejercicio de las acciones legales correspondientes. El dictamen de la comisión no será vinculante para los tribunales ni afectará las resoluciones judiciales. Tal esquema es para hacer del conocimiento del Ministerio Público (tutor del interés público) de las investigaciones e indicios de contrariedad a la norma jurídica, e incluso ejercitar las acciones legales oportunas.²⁶ En caso de que el titular de una dependencia del Poder Ejecutivo no acudiera al llamado de alguna comisión, es aconsejable estipular algún tipo de sanción económica y administrativa para ese funcionario; se trata de cumplir con las encomiendas que nuestra propia carta magna comprende.²⁷

B) Los criterios de integración de las comisiones de investigación previstas en el artículo 93 constitucional.

Para atender al mandamiento constitucional del artículo 93, también es relevante contemplar los criterios en la integración de comisiones de investigación y del procedimiento para su funcionamiento:

²⁶ El Ministerio Público y el Poder Judicial están sometidos únicamente a la Constitución Política y al ordenamiento jurídico respectivo. No obstante, sobre un mismo asunto se puede desarrollar una indagación por estas instituciones y por una comisión de investigación, con la obligación de colaborar dentro de la más escrupulosa independencia.

²⁷ En 1974 se adiciona el artículo 93 constitucional, cuyo texto original decía: “Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán al Congreso de la Unión el estado que guardan sus respectivos ramos. Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discute una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría...”. Esta reforma facultó al órgano legislativo para citar a los jefes de departamento administrativo, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Ello con el fin de ampliar el control del Legislativo sobre el Ejecutivo. Esto contribuyó a instituir un nuevo estilo en la política nacional. La comparecencia de los responsables de la administración pública ante el Congreso general ha auspiciado una mayor difusión de los puntos de vista de los funcionarios públicos. Sin embargo, no puede soslayarse que esta modificación en ningún caso supone alterar la organización, el comportamiento o la interrelación de las instituciones de derecho público.

En 1977 se adicionó un tercer párrafo al artículo 93, para que a solicitud de las dos cámaras se integren comisiones de investigación sobre el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, cuyos resultados se hagan del conocimiento al Ejecutivo Federal. Aquí se contemplan dos hipótesis: la primera, solicitar la comparecencia de los funcionarios ya mencionados para el efecto de rendir un informe; la segunda, realizar investigaciones en el caso de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal. En el primero, el informe es de carácter público (a menos que la sesión sea de carácter secreto), y en el segundo, la Constitución Política establece que los resultados de la investigación sólo podrán hacerse del conocimiento del Ejecutivo Federal.

- a) La creación de las comisiones de investigación a petición de cualquier grupo parlamentario (independientemente de sus dimensiones) o por una quinta parte de los miembros del Pleno de la Cámara. Si dentro de los tres días siguientes no se opusiere la mayoría, procederá dicha comisión a sus actividades. De esta forma, dependerá de la inteligencia de las minorías para saberlas utilizar.
- b) Que los legisladores, previa aprobación de los integrantes y de la dirigencia de sus respectivas comisiones, puedan recabar de la administración pública los datos, informes o documentos que obren en su poder. En caso de no atender a la citación correspondiente, facultar a las comisiones para que apliquen sanciones a los titulares de las dependencias del Ejecutivo (cuantas veces sea necesario); esto pudiera ser causa de juicio político.
- c) Fijar un plazo determinado para que el funcionario público conteste dicha petición. En caso de demora considerable que se reglamente una sanción administrativa y económica, ya que en la actualidad únicamente se contempla “un plazo razonable” sin especificar un término preciso, por lo que pueden pasar varios meses sin que se remita la información requerida.
- d) Que sea obligatoria la elaboración de un plan de trabajo que prevea las actuaciones, los plazos, las fases de la indagatoria y los resultados. Precisamente, dicho programa podrá constituirse en el instrumento principal que organice sus actividades.
- e) Establecer un procedimiento sobre las comparecencias ante el Pleno y las comisiones, por parte de los secretarios de Estado, de otros servidores públicos y de personas físicas y morales (mexicanas y extranjeras residentes en México). Esta presentación se hará cuando se considere útil su testimonio; incluso, citarlos por una orden a través de la fuerza pública.²⁸

²⁸ En la materia del debate, la finalidad es lograr un análisis acertado. Para ello, se deberá de estipular lo siguiente: 1) los requisitos formales de notificación de las comparecencias: especificar el nombre, domicilio, el lugar, el día y hora, apercibimiento en caso de incumplimiento voluntario, los días de anticipación para su comparecencia, etcétera. 2) Cuando un servidor público acuda ante la comisión, ésta deberá formular un informe al Pleno y una recomendación a ese funcionario. El fin es comunicarle el diagnóstico, las conclusiones y las medidas que se consideren prudentes para atender el asunto. Además, se propone que se haga un pronunciamiento público al presidente de la República y publicarse a través del *Diario de Debates* y los medios de comunicación masiva, para que

De esta forma, la facultad de información de las cámaras y comisiones ha de ser limitada, mas no ser una frontera infranqueable o vedada al conocimiento del Poder Legislativo. Lo que procede es que esta documentación se reglamente adecuadamente, para que el secreto sobre ciertas materias se mantenga, pero al mismo tiempo que esto no se use como pretexto para negar o desviar información al órgano representativo. Investigar estas áreas reservadas por el órgano legislativo exige un trámite especial que asegure que va a seguir siendo secreto. Por ello, en cuanto al secreto profesional, cabe plantear una solución en términos semejantes. El conocimiento por las comisiones ordinarias y por las investigadoras sobre determinados hechos asociados, intrínsecos al ejercicio profesional, no debe suponer vulneración de la norma protectora del bien jurídico de un tercero, siempre y cuando la declaración no sea pública. No se trata de atri-

depure las responsabilidades políticas y, en su caso, la aplicación de sanciones administrativas o la denuncia de presuntos delitos. 3) Incorporar derechos del compareciente y las sanciones por incomparecencias, como el delito de desobediencia. Por eso, ha de reformarse el Código Penal respecto a la falsedad de declaraciones, pues la presencia es para informar con veracidad; y el derecho a ser asistido por una persona (especialmente abogado), por lo que habrá de estarse a lo dispuesto en el Código Penal, que prevé un arresto mínimo de tres días o una multa considerable o sustitutoria, delito de desobediencia, falsedad de declaraciones, inhabilitación temporal de su cargo, etcétera. 4) En comparecencia de personas físicas y morales, que se tomen en cuenta los derechos fundamentales de los ciudadanos y el derecho a la intimidad. La facultad concedida al órgano legislativo para solicitar información no puede utilizarse para lesionar estos derechos de los particulares. Por ende, se deberá ser muy cuidadoso, ya que la protección contra la interferencia en el ámbito personal, familiar y la propia imagen, están consagradas en nuestra Constitución Política, como el secreto de correspondencia, la libertad de tránsito, inviolabilidad del domicilio, etcétera. Justamente, las comisiones han de ponderar esos derechos al momento de requerir información. Entre ellos destacan el respeto a la intimidad de las personas, especialmente en los interrogatorios, por lo que las sesiones se desarrollarán en secreto. Lo mismo puede afirmarse cuando se trate de hacer público el dictamen final o ciertos resultados, pues deberá hacerse con cautela para no ocasionar daño a las personas. 5) Surge la problemática respecto la clase de secretos: el de Estado (oficial) y el profesional (no ha lugar al ámbito reservado a favor del Poder Ejecutivo). Respecto del primero, habrá que relacionar el interés del Estado y el interés público, para que al declarar las “materias como clasificadas”, esto no afecte a las cámaras. Éstas accederán a la información, siempre y cuando se solicite en la forma determinada por la normatividad interna del Congreso de la Unión, para que no se afecte el derecho de los legisladores a obtener documentación de secretos oficiales. En este contexto, únicamente las comisiones podrán recabar (por conducto de su presidente o un legislador autorizado) la información que hubiere sido declarada como “clasificada y secretos oficiales,” para que la institución de la administración pública la facilite.

buir potestades a las comisiones de investigación al margen de la Constitución Política, sino sólo desarrollar sus funciones estipuladas en los preceptos de ésta y en su reglamentación interna del Congreso de la Unión. Se refiere a las facultades de instrucción que el ordenamiento máximo contempla a favor de los órganos de persecución de los ilícitos, sin romper con el principio de la división de poderes. De igual forma, como parte de la función de control del órgano Legislativo sobre el Ejecutivo y futuras comparecencias de los secretarios de Estado para la glosa del informe presidencial, es recomendable considerar cuestiones formales sobre el mismo por parte del presidente de la República al Congreso de la Unión: que se envíe por lo menos un mes antes de la fecha de su rendición y así participar previamente con elementos más sólidos por parte de los grupos parlamentarios existentes, en su análisis; llamar a los secretarios de despacho o funcionarios de inferior jerarquía a las comisiones, para la explicación y evolución de las políticas de sus respectivos ramos administrativos. Además, fincarse responsabilidades administrativas y penales en caso de encontrarse irregularidades u omisiones en su desempeño constitucional, en atención a los programas gubernamentales señalados por el titular del Ejecutivo en dicho informe de labores.

2) El artículo 93 constitucional y el control parlamentario: la publicidad de los trabajos en comisiones ordinarias y de investigación, al comparecer los funcionarios del Poder Ejecutivo.

En las deliberaciones en comisiones han imperado obstáculos para su apertura al público, cuya justificación ha sido la propia naturaleza de sus trabajos. En este sentido, se ha mantenido el criterio de que en ciertos momentos cruciales, en una atmósfera de confidencialidad para exponer los asuntos en medio de presiones de grupos de interés, no es conveniente que se desplacen esas decisiones hacia fuera de las instituciones legislativas. Por tanto, han de permanecer en secreto para laborar sin ninguna presión y así poder presentar buenos argumentos, sin la presencia del público. En una democracia representativa se necesita la interacción entre el pueblo y el órgano Legislativo. En todo sistema democrático ha de imperar una tendencia a la crítica y la fiscalización de los debates. La difusión del proceso de la toma de decisiones se considera un modelo seguro para la concientización del ciudadano. Consiste en el mecanismo idóneo para romper la distancia entre representantes y representados, además de proceder a una moralización de la vida pública en general. La divulgación del proceso legislativo y los actos de control del legislador sobre el

Poder Ejecutivo se sitúan en el contexto de la legitimación de la democracia, la cual no termina con el acto de votar, sino que se extiende a un proceso de comunicación permanente del Poder Legislativo hacia la población.

Hay quienes se pronuncian por la no revelación de los trabajos de las comisiones. Argumentan que sin publicidad se debaten con mayor tranquilidad y eficacia las materias que más tarde serán analizadas en el Pleno. Se sostiene que la divulgación produce un cambio de naturaleza de las reflexiones. Esto conduce a que los legisladores se puedan influenciar por grupos de interés, el público y la prensa, lo que va en detrimento de la calidad de la discusión. Otras personas se interesan en la necesidad de hacer públicas las sesiones de comisiones, ya sea que actúen con plenos poderes legislativos o en sesiones informativas con la presencia de secretarios de Estado y demás funcionarios. Debido a la complejidad del Estado contemporáneo, es importante impulsar la publicidad del quehacer en comisiones. Ello evitará toda apariencia negativa del órgano Legislativo frente al ciudadano. Que no se olvide la importancia que ha adquirido la transferencia de los trabajos legislativos del Pleno hacia las comisiones. De no ser públicas sus sesiones cuando así lo ameriten, se niega la oportunidad de dar a conocer las decisiones ahí tomadas; incluso este aspecto resulta de gran valor electoral. La difusión mejorará las funciones de las comisiones, pues se evitarán errores propios de las sesiones secretas y se meditarán mejor los temas a deliberar. De imperar el secreto de los trabajos en comisiones se limitará a votar y a discutir sin mayor rango político y sin beneficio para la sociedad. Se sugiere establecer la obligatoriedad para que las sesiones en comisiones revistan ciertas formas de publicidad. Esto en razón de que la institución legislativa es una instancia jurídico-política que comprende delegados de toda la nación.

Esta publicidad debe garantizar el conocimiento por parte de la sociedad de lo que ahí se delibera, se proyecta, se autoriza, se controla o se fiscaliza. Consiguientemente, se contribuirá a estrechar la brecha entre la sociedad y el Poder Legislativo. La divulgación de la labor de las comisiones ha de hacerse a través del canal de televisión del Congreso de la Unión, la televisión y la radio comercial. De la misma forma, que se publiquen las sesiones y eventos de comparecencias de funcionarios públicos. Lo anterior ha de regirse bajo ciertos principios: fomentar el derecho a la información, la libertad de expresión, la democracia, la paz, la cultura, la convivencia social, la conservación de la naturaleza y el desarrollo

nacional; colocar en el ámbito público los intereses del país, en el marco de la pluralidad democrática y la tolerancia; considerar a la información como un bien público, a la cual han de acceder todos los mexicanos; informar bajo las máximas de objetividad, veracidad, imparcialidad, ética, pluralidad, equidad y oportunidad, para fortalecer la opinión pública con plena libertad y tolerancia; contribuir al desarrollo de la cultura cívica y política de la sociedad, especialmente en la población infantil y juvenil; impulsar la paz, los valores humanos y sociales previstos en la Constitución Política. La publicidad de las labores de las comisiones es para construir un vínculo entre la institución legislativa y la sociedad; para establecer una mutua, sólida y fluida relación de información entre las partes; para informar, analizar y discutir pública y ampliamente los temas vinculados con la actividad legislativa, y apoyar la propagación de las actividades de los órganos legislativos de las entidades federativas.

3) La comparecencia de los funcionarios del Ejecutivo ante las cámaras y sus comisiones del Congreso de la Unión.

En las democracias representativas, la labor de control parlamentario de las asambleas deliberantes (con especial interés por parte de las minorías) es con el fin de fiscalizar la acción del Poder Ejecutivo, lleve o no aparejada una sanción. Son aquellas funciones que por naturaleza son actos de revisión de un poder a otro, pues se establece una interrelación y equilibrio entre los mismos, tanto en el sistema parlamentario como en los sistemas presidenciales.²⁹ Esta función, denominada “control parla-

²⁹ Actualmente, la sociedad mexicana está en espera de que el Congreso de la Unión explique las decisiones que le concierne tomar; que acelere el estudio de muchos casos e iniciativas de interés nacional. En este sentido, las manifestaciones municipales o locales, como ferias agrícolas, ceremonias conmemorativas, inauguración de edificios, manifestaciones dominicales, son momentos propicios para que el legislador esté en contacto con la ciudadanía. Este conocimiento de realidades concretas es indispensable para contar con instrumentos en el momento de debatir una iniciativa de ley. Inclusive, si se permitiera la reelección de diputados, esto cobraría fuerza, ya que el legislador volvería constantemente a su distrito o entidad para estar en comunicación con sus votantes y, en consecuencia, adoptar diferentes roles, como el de gestor, etcétera. Sobre el tema se pueden consultar Zertuche, Federico, “¿Pierde terreno la soberanía o se transforma?”, *Este País*, México, núm. 103, octubre de 1999, pp. 1 y 2; editorial “The Anxiety Behind Globalization”, *Business Week*, Estados Unidos, diciembre de 1999, p. 72; Hernández Castillo, Vicente, “Estrategias para las empresas en el marco de la globalización”, *Revista Emprendedores*, México, núm. 60, noviembre-diciembre de 1999, pp. 16 y 17; Lugo Gil, Humberto, “Poderes de la Unión. El Legislativo y el Ejecutivo”, *Jornada Legislativa*, México, Libros de México, 1986, pp. 209-212.

mentario”, es una característica de los Estados democráticos. El Congreso de la Unión, sus cámaras y la Comisión Permanente, por medio de ciertos actos, comprueba, inspecciona, registra, revisa, analiza, critica o examina la actividad de la administración pública. Aunque nuestro Poder Legislativo no cuente con los medios para remover al gobierno y no sea éste el objetivo, sí tiene relevancia esta actividad cuando se pretende someter la actuación del Poder Ejecutivo a la voluntad superior del pueblo, representada a través de sus legisladores.³⁰ En este contexto, destaca la función político-administrativa del Congreso de la Unión, al ser el órgano estatal en el que se manifiesta (especialmente hoy día) el pluralismo democrático de la sociedad mexicana.³¹

Esta función engloba actos de índole político, económico y administrativo, como el hecho de que ambas cámaras podrán solicitar información de documentos que obren en las dependencias públicas, archivos y demás oficinas de la nación y entrevistar a los funcionarios que requieran, así como hacer comparecer a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, jefes de departamentos, directores y administra-

³⁰ El antecedente del control parlamentario lo encontramos durante la monarquía constitucional, considerado como un conjunto de actos que la representación popular emplea para verificar si la acción del gobierno se acomoda o no a su criterio, y exigir, en su caso, la responsabilidad del gobierno. En las Constituciones de la posguerra del siglo XX se mostraría una excelente racionalización del poder, pues los hechos políticos se empezaron a reglamentar por el derecho, como la participación de los ciudadanos, el nacimiento de los partidos políticos, los medios de comunicación, la iniciativa popular, el referéndum, etcétera. De esta forma, el control en nuestro sistema presidencial radica en que el Poder Legislativo critique los errores de los funcionarios del Ejecutivo, mas no derrocarlo. Este control encuentra su fundamento en que el órgano legislativo es una institución del Estado donde se asienta y manifiesta el pluralismo político de una sociedad democrática. Es el órgano donde se discuten las ideas de las fuerzas políticas institucionalizadas y a través de ello, controlar y fiscalizar la acción del gobierno. Quienes desarrollan con maestría el tema del control legislativo y político son Santoalalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1977, pp. 197 y ss.; Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, pp. 52 y ss., entre otros tratadistas.

³¹ En el México democrático del siglo XXI, inmerso en una pluralidad política y un multiculturalismo social, han de buscarse instituciones idóneas para los mexicanos, que tengan como eje rector el respeto a los derechos fundamentales. Una norma, no un símbolo, es decir, una nueva cultura de la legalidad y no considerar a la Constitución y a todo el orden jurídico derivado de ella como meros distintivos. Sobre la importancia y los retos del Estado democrático en el siglo XXI véase Valadés, Diego, “México: renovación constitucional o retroceso constitucional”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 333 y ss.

dores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria; crear comisiones para investigar a estos organismos y a empresas de participación estatal, por lo que esos cuerpos colegiados constituyen una forma de control sobre el Poder Ejecutivo. Las comisiones mencionadas se institucionalizaron con la reforma política del 6 de diciembre de 1977. Se adicionó un tercer párrafo al artículo 93, cuya finalidad es investigar a los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria. Los cuerpos colegiados de investigación se instituyen a petición de los diputados o de los senadores, cuyos resultados se hacen del conocimiento del Ejecutivo. Este tipo de control es restringido; no puede extenderse a cualquier asunto de interés público o sobre la actividad de la administración pública centralizada (las secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, etcétera), sino que se enfoca a las actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Por tanto, es conveniente que se amplíen los supuestos sobre los cuales se puede hacer este tipo de investigaciones, así como prever la comparecencia de personas ante las mismas y publicar sus resultados.

Por ende, es prudente que se confíe la facultad de investigación a las comisiones ordinarias, puesto que están especializadas en ciertos temas y sería acertado que gozaran de tal atribución con el fin de indagar en las respectivas actividades de las dependencias de la administración pública. La Constitución Política y la Ley Orgánica del Congreso General prevén diferentes medios de control para que el Poder Legislativo recabe información útil sobre los asuntos nacionales, ya que sólo puede realizar buen trabajo de investigación y de control si está informado. Otros actos de control parlamentario político-administrativos, al comparecer funcionarios del Ejecutivo, se refieren al ejercicio de ciertos procedimientos o técnicas, como las preguntas, las interpelaciones, la moción de censura y normas legislativas de fiscalización; las contenidas en el Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados (aprobación o autorización de nombramientos, etcétera), así como el del Senado. Además, lo relativo al cumplimiento de las funciones de los legisladores y la suspensión de sesiones que las cámaras pueden hacer con el consentimiento de la otra.³² En todo sistema

³² Véase Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, pp. 66 y ss.; Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. de Rafael Luego Tapia y Luis Legaz y Lacambra, México, Colo-

de división de poderes existe una diferencia clara de facultades y funciones. El hecho de que ahora el Congreso de la Unión pueda ejercer sus facultades de control sobre el Ejecutivo, de que tenga vida propia, no quiere decir, como algunos erróneamente lo han interpretado, que se trata de un cogobierno. Estamos, y así puede presentarse en los años venideros, en una situación en que ni el Poder Ejecutivo ni su partido pueden imponer un proyecto de ley al órgano de representación para su respectiva aprobación, lo cual implica acuerdos y negociación. Entonces, a lo que se aspira es a que exista una colaboración respetuosa entre estos poderes, es decir, un equilibrio y cooperación efectiva entre ellos. Es evidente el control que depende de la voluntad de los miembros del Poder Legislativo en su ejercicio como órgano fiscalizador sobre el Ejecutivo.