

CECILIA JUDITH MORA-DONATTO

**LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS
DE INVESTIGACIÓN COMO ÓRGANOS
DE CONTROL POLÍTICO**



Cámara de Diputados. LVII Legislatura
Comité de Biblioteca e Informática
Universidad Nacional Autónoma de México



LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN COMO ÓRGANOS DE CONTROL POLÍTICO

CÁMARA DE DIPUTADOS, LVII LEGISLATURA 1997-2000

Comité de Biblioteca e Informática

Junta Directiva

| | |
|------------|--------------------------------------|
| Presidente | Diputado Francisco Javier Loyo Ramos |
| Secretaria | Diputada Clarisa Torres Méndez |
| Secretario | Diputado Isael Petronio Cantú Nájera |
| Secretario | Diputado Francisco Suárez Tánori |

Integrantes

| | |
|---------------------------------------|--|
| Diputado Jesús Ignacio Arrieta Aragón | Diputada María de la Luz Muñoz Ramos |
| Diputada Juana González Ortiz | Diputada Silvia Oliva Fragoso |
| Diputado Enrique Ku Herrera | Diputada Margarita Chávez Murguía |
| Diputado Jesús Arcadio León Estrada | Diputado Javier Corral Jurado |
| Diputado Everardo Paiz Morales | Diputada María del Carmen Corral Romero |
| Diputada Jacaranda Pineda Chávez | Diputado Pablo Gutiérrez Jiménez |
| Diputado Heberto Sánchez Meraz | Diputado Francisco José Paoli Bolio |
| Diputado Horacio Veloz Muñoz | Diputado Gustavo Arturo Vicencio Acevedo |
| Diputado Octavio Hernández Calzada | Diputada Aurora Bazán López |
| Diputado Armando López Romero | |

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector

Doctor Francisco Barnés de Castro

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Director

Doctor Diego Valadés

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie G: ESTUDIOS DOCTRINALES, Núm. 199

Edición y formación en computadora al cuidado de Isidro Saucedo

CECILIA JUDITH MORA-DONATTO

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS
DE INVESTIGACIÓN
COMO ÓRGANOS DE CONTROL
POLÍTICO



CÁMARA DE DIPUTADOS. LVII LEGISLATURA
COMITÉ DE BIBLIOTECA E INFORMÁTICA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 1998

Primera edición: 1998

DR © 1998. Cámara de Diputados. LVII Legislatura
Comité de Biblioteca e Informática

DR © 1998. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Circuito Maestro Mario de la Cueva, s/n
Ciudad Universitaria. C. P. 04510, México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-7170-5

*A mis padres, Judith Donatto y Jesús Mora,
con amor.*

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Prólogo | 9 |
| Manuel ARAGÓN | |
| Introducción | 17 |
| Capítulo I. El control parlamentario como control político | 23 |
| 1. Constitución y control del poder | 23 |
| 2. El concepto tradicional de la función de control parlamentario | 26 |
| 3. El control parlamentario como control político. Una nueva concepción | 28 |
| A. Democracias parlamentarias como formas de Estado | 29 |
| B. Control político | 31 |
| C. A través de todas las actividades parlamentarias | 33 |
| D. Sujeto del control: minorías parlamentarias | 34 |
| E. Objeto: fiscalizar la acción general del gobierno | 40 |
| F. Con o sin sanción inmediata | 46 |
| Capítulo II. Origen y evolución del sistema de comisiones en Europa y Estados Unidos | 49 |
| 1. Secciones y comisiones | 49 |
| 2. Las secciones de la Asamblea francesa y su influencia en los parlamentos europeos | 52 |
| 3. Las comisiones en el Parlamento de Westminster | 53 |
| 4. Las comisiones parlamentarias en los Estados Unidos de América | 57 |

| | |
|---|-----|
| Capítulo III. Las comisiones de investigación como instrumentos de control parlamentario. Una aproximación conceptual | 61 |
| 1. Consideraciones previas | 61 |
| 2. Comisiones de investigación y otras comisiones parlamentarias | 61 |
| 3. La naturaleza de las comisiones de investigación | 65 |
| 4. Concepto que se propone | 70 |
| Capítulo IV. La investigación parlamentaria en el derecho comparado | 73 |
| 1. Consideraciones previas | 73 |
| 2. Los países del <i>common law</i> | 74 |
| A. Gran Bretaña | 74 |
| a) Comisiones similares pero diferentes a los <i>select committees</i> | 74 |
| b) Concepto, creación y composición de los <i>select committees</i> | 79 |
| c) <i>The power to send for persons, papers and records</i> | 80 |
| d) Los trabajos finales de los <i>select committees</i> | 81 |
| B. Los Estados Unidos de América | 82 |
| a) Fases del desarrollo de la investigación | 85 |
| b) La facultad de citación de la Asamblea de Representantes y del Senado | 89 |
| c) La participación de los miembros de la comisión investigadora y las declaraciones de los testigos | 90 |
| d) Los <i>public hearing</i> y la cobertura de los medios de información | 92 |
| e) Los derechos de los testigos en el Congreso | 93 |
| f) Sobre el estatuto de inmunidad | 96 |
| g) El desacato a los requerimientos del Congreso | 97 |
| h) Las investigaciones congresionales y el Poder Ejecutivo | 99 |
| 3. El sistema continental europeo | 100 |
| A. Italia | 100 |
| a) Creación, regulación y composición | 100 |
| b) Objeto, poderes y duración | 104 |
| c) Conclusión de los trabajos de la comisión | 107 |
| B. Alemania | 107 |
| a) Creación, regulación constitucional y composición | 107 |
| b) Objeto, duración y atribuciones | 110 |
| c) Fin de la investigación | 114 |

| | |
|--|-----|
| C. Francia | 115 |
| a) Creación, objeto, regulación y composición de las comisiones de investigación creadas en la Asamblea Nacional y el Senado | 115 |
| b) Duración y facultades | 118 |
| c) Término de los trabajos de investigación | 122 |
| D. Portugal | 124 |
| a) Creación y regulación | 125 |
| b) Composición, objeto y poderes | 126 |
| c) Fin de los trabajos | 128 |
| Capítulo V. Las comisiones de investigación en España. Su transformación en órganos de control parlamentario | 129 |
| 1. El <i>iter</i> recorrido hasta la consagración constitucional de las comisiones de investigación | 129 |
| A. Consideraciones previas | 129 |
| B. Las comisiones de investigación en las Cortes españolas del siglo XIX | 130 |
| C. La II República. Único antecedente constitucional | 131 |
| D. El régimen del general Francisco Franco | 132 |
| E. Los reglamentos provisionales de las Cortes Generales | 133 |
| F. Génesis constituyente | 137 |
| 2. La regulación de las comisiones de investigación. El artículo 76 constitucional | 138 |
| 3. Fases procesales de la investigación parlamentaria | 139 |
| 4. Etapa previa al desarrollo de los trabajos de la comisión | 139 |
| A. La creación de las comisiones de investigación. Una facultad de la oposición, especialmente de las minorías | 140 |
| B. Organización interna | 143 |
| a) Conformación de la mesa de la comisión | 145 |
| b) Elaboración y aprobación del plan de trabajo | 146 |
| C. Ámbito material de actuación de las comisiones de investigación | 148 |
| D. Los poderes de las comisiones de investigación. Su problemática | 157 |
| 5. La investigación parlamentaria propiamente dicha | 161 |

| | |
|---|-----|
| A. La información parlamentaria, su conexión con las comisiones de investigación | 161 |
| a) Exégesis del artículo 109 constitucional | 162 |
| b) Destinatarios de las peticiones de información | 166 |
| c) El Real Decreto-Ley 5/94. Sus aportaciones a la facultad de recabar información por las comisiones de investigación . . . | 171 |
| d) El acceso de los parlamentarios a las materias clasificadas. El "límite" de la protección a la seguridad del Estado . . . | 173 |
| e) El derecho a la intimidad como posible límite a la facultad de recabar información. Su vinculación con el secreto bancario | 179 |
| B. Comparecencias ante las comisiones de investigación | 184 |
| a) Sujetos obligados a comparecer | 187 |
| b) Requisitos formales de la notificación de comparecencia | 188 |
| c) La tutela de los derechos fundamentales de los comparecientes | 189 |
| d) Las sanciones por incomparecencia voluntaria | 192 |
| e) La posibilidad de requerir juramento a los comparecientes. Algunas consideraciones | 193 |
| 6. Conclusiones obtenidas en la investigación: resultados de la comisión y redacción del informe | 195 |
| 7. Publicidad en (de) las comisiones de investigación | 197 |
| A. Sesiones no públicas y secretas | 200 |
| B. Excepciones a la regla de la publicidad parlamentaria | 201 |
| C. Quebrantamiento del deber de guardar secreto | 202 |
| 8. Duración | 207 |
| 9. Las relaciones de las comisiones de investigación con otros órganos del Estado. Su problemática | 208 |
| A. Las relaciones con el Ejecutivo | 209 |
| B. Relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal | 210 |
| Capítulo VI. Las comisiones de investigación en México a la luz de los recientes cambios en el Congreso de la Unión. Una propuesta de reforma | 215 |
| 1. Las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en México | 215 |

| | |
|--|-----|
| A. La supremacía del Ejecutivo en México, sus causas | 216 |
| B. El debilitamiento de las facultades del Poder Legislativo . . . | 219 |
| 2. Las facultades de control sobre la gestión administrativa. Vi- | |
| sión crítica | 225 |
| 3. Las comisiones investigadoras del Congreso | 229 |
| A. Precedentes | 229 |
| B. La regulación de las comisiones de investigación. El párra- | |
| fo 3o. del artículo 93 constitucional | 231 |
| 4. Integración y facultades de las comisiones de investigación de | |
| conformidad con la Ley Orgánica y el Reglamento del Con- | |
| greso General | 233 |
| 5. Sobre el dictamen, la votación, la asistencia y otros aspectos | |
| del actuar de la comisión de investigación | 237 |
| 6. Objeto de la investigación | 237 |
| 7. Término de los trabajos de la investigación | 240 |
| 8. Las comisiones de investigación en la práctica de la Cámara | |
| de Diputados | 240 |
| A. Comisión de investigación sobre Teléfonos de México | 241 |
| B. Comisión de investigación sobre el Banco Nacional Pes- | |
| quero y Portuario, Sociedad Nacional de Crédito | 243 |
| C. Comisión de Investigación sobre el funcionamiento de la | |
| Compañía Nacional de Subsistencias Populares y sus em- | |
| presas filiales | 250 |
| D. Creación de una nueva comisión de investigación sobre el | |
| caso Conasupo | 267 |
| 9. ¿Por qué no ha funcionado el control que se ejerce a través de | |
| las comisiones de investigación en la Cámara de Diputados? . | 269 |
| 10. Algunas propuestas de reforma para las comisiones de inves- | |
| tigación a la luz de los recientes cambios en la Cámara de Di- | |
| putados | 272 |
| Conclusiones | 279 |
| Fuentes | 291 |

Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político. editado por la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comité de Biblioteca e Informática, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 14 de septiembre de 1998 en J. L., Servicios Gráficos, S. A. de C. V. En su edición se empleó papel kromos ahuesado 70 x 95 de 50 kg. para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kg. para los forros, y consta de 2,000 ejemplares. Fotografía de portada: Juan Becerril G.