

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.