

Que reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El que esto suscribe, diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, integrante del Grupo Parlamentario del partido político Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para fortalecer el marco constitucional que rige la figura de las comisiones legislativas especiales y/o de investigación, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

I. Las comisiones legislativas se definen tradicionalmente como los órganos internos mediante los cuales se organiza y distribuye el trabajo parlamentario de los congresos, con el fin de atender de la forma más expedita los asuntos de su competencia. En ese sentido, las comisiones legislativas suelen clasificarse según su naturaleza y temporalidad en comisiones permanentes y comisiones especiales, siendo el segundo tipo el que interesa para los fines de esta propuesta.

Aunque no existe un completo acuerdo en la doctrina parlamentaria, se ha señalado que dentro de las comisiones especiales se puede a su vez identificar un sub-tipo de comisiones denominadas “de investigación” aunque existen teorías diversas que las identifican como un tercer tipo de comisiones independientes de las especiales. Independientemente de ello, cabe señalar que su marco normativo actual no se encuentra del todo desarrollado, y que actualmente el fundamento de su existencia lo encontramos fundamentalmente en los artículos 77, 78 y 93, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 41 y 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra disponen, en la parte concerniente:

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a **su régimen interior** .

II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, **por medio de comisiones de su seno** .

III. ...

IV. ...

Artículo 78.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I a II. ...

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y **turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas**, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, 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 convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

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.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS

UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO 41.

1. **Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio** para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional.

ARTICULO 42.

1. El Pleno podrá acordar la constitución de **comisiones especiales** cuando se estimen necesarias para hacerse cargo **de un asunto específico**. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una

comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

II. Como un antecedente interesante de la reforma que propongo, cabe señalar que la redacción original del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue la siguiente:

“Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, 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 convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.”

III. En la actualidad, en casi 100 años de vigencia de nuestra Carta Magna, dicho artículo ha sufrido un total de 6 reformas, la primera de ellas en el año de 1974, y la última de ellas en el año 2014, prácticamente todas ellas tendientes a fortalecer las potestades parlamentarias en materia de rendición de cuentas, control político y control parlamentario respecto del Poder Ejecutivo.

IV. De acuerdo a la Doctora Cecilia Judith Mora Donatto el término “control parlamentario” ha sido uno de los más polémicos en la doctrina “no solo porque es un concepto en permanente evolución, sino por las particularidades que tiene en cada uno de los sistemas políticos en los que el Parlamento lo ejerce como función inherente que le permite una mayor fiscalización y control de las actividades del Poder Ejecutivo.”¹

En ese sentido, es claro que este término de control parlamentario tiene una relación directa con los postulados referidos por el Barón de Montesquieu en su obra “El Espíritu de las Leyes” en la cual señaló la imperativa necesidad de la existencia de “pesos y contrapesos” entre los tres poderes en que propuso debía dividirse el ejercicio del poder del Estado, y por lo tanto, cobra especial relevancia en el contexto de nuestro México moderno, en el cual se siguen presentando casos en que es necesario que intervengan directa o indirectamente los representantes populares que conformamos las distintas cámaras del Congreso de la Unión.

V. Es lamentable, pero históricamente muchas otras naciones solo se dan cuenta de la importancia del debido control parlamentario hasta que suceden abusos, atropellos, tragedias, revoluciones y guerras que quizás pudieron haberse prevenido de haber existido una debida intervención e investigación oportuna por parte de los parlamentos, y como prueba de ello se recogen en épocas

recientes eventos históricos como la Revolución Francesa, la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Vietnam, todas seguidas de importantes reformas para fortalecer a los órganos parlamentarios no solo de las naciones que las protagonizaron, sino de muchas otras naciones de todo el Orbe.

VI. En materia de Derecho Comparado vale la pena destacar lo señalado por la Doctora Mora Donatto en su diversa obra relacionada con el tema que nos ocupa, en la cual señala:

“Quizá sea Italia el país en donde el desacuerdo en torno a la naturaleza de las comisiones de investigación ha sido mayor; los diversos conceptos oscilan entre lo que las califican como instrumentos de dirección política, de función inspectiva o como instrumentos cognoscitivos o cuyo carácter es esencialmente instrumental, hasta los que entienden que deben incluirse dentro de los medios de control....

Es en Alemania donde existe prácticamente un acuerdo doctrinal generalizado en calificar a las comisiones de investigación como instrumentos de control, si bien, para desarrollar éste ejercen una función informativa, la cual se reconoce como derecho de cada uno de los miembros de estas comisiones. Esto significa que la función de información de estas comisiones no es una función aislada que defina a este tipo de comisiones, sino que sólo es una parte de la misma, cuyo fin último es el control político. No sólo la doctrina reconoce a las comisiones de investigación dicho carácter, el Parlamento y el propio Tribunal Constitucional Federal así lo han manifestado, como tendremos ocasiones de ver más adelante.

En la doctrina española algunos autores como Santaolalla entienden que las comisiones de investigación, “constituyen un instrumento colegiado de información de las asambleas legislativas, que implican una facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas” o que “no son más que instrumentos de información, puesto que sus efectos jurídicos se agotan en la obtención de una serie de datos, noticias o conocimientos.”²

VII. Es importante destacar la existencia de casos relevantes y exitosos de Comisiones Especiales en otros lugares del Mundo, como los Estados Unidos de Norteamérica, que en el año de 1976 creó mediante Ley Pública No. 94-304, 90 Stat. 661, la “Comisión Especial para la Seguridad y la Cooperación en Europa”, la cual funciona todavía de manera regular hasta la fecha. Dicha comisión se encuentra integrada por 9 miembros de la Casa de Representantes (equivalente a diputados), 9 miembros del Senado y 3 miembros de sendos departamentos del Poder Ejecutivo, asignados directamente por el Presidente. Dicha comisión tiene la facultad de citar a comparecer dentro del ámbito territorial norteamericano tanto a funcionarios como a ciudadanos, e incluso testigos de otras naciones para la realización de las investigaciones relacionadas

con el ámbito de su competencia. Cabe señalar que incluso se concede a dicha comisión la facultad de requerir “*subpoena*” es decir, bajo apercibimiento, a cualquier persona, ciudadano o documento que considere imperativo para el desahogo de sus atribuciones de investigación.

VIII. En México, como ya se refirió, la primera reforma para fortalecer este artículo se presentó en el año de 1974, apenas unos cuantos años después de dos hechos que marcaron profundamente la historia de la libertad de expresión en nuestra nación, como lo fue el asesinato del 2 de octubre de 1968 y el llamado “halconazo” o “matanza de corpus christi” acaecido el día 10 de junio de 1971. En dicha reforma, el Constituyente Mexicano determinó facultar al Congreso de la Unión, por primera vez en la historia para poder citar a los Secretarios de Estado y jefes de los departamentos administrativos, así jefes o directores de los organismos públicos descentralizados y empresas paraestatales, cuando se estudiare una ley o discutiere un asunto concerniente al área que encabezaran, redacción que se conserva prácticamente intacta hasta la fecha desde hace más de 40 años.

IX. Posteriormente, con una reforma realizada en el año de 1977 se volvió a modificar el referido artículo 93 cuya reforma propongo en la presente iniciativa, con el objeto de adicionar una interesante nueva atribución a las cámaras del Congreso de la Unión, consistente en la posibilidad de que cualquiera de ellas pudiera crear comisiones especiales para investigar el funcionamiento de los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, lo cual trajo como consecuencia que en el mes de noviembre del año de 1979 se creara la primera de dichas comisiones denominada “Comisión Investigadora sobre Teléfonos de México”, con el objeto de determinar si dicha compañía -en ese entonces paraestatal- estaba interviniendo líneas telefónicas de manera ilegal con el objeto de realizar actos de espionaje, llegando en aquél entonces a las siguientes conclusiones:

Primero. Que esta Comisión Investigadora de Teléfonos de México fue integrada con base en lo dispuesto por el párrafo final del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 50, 52 y 60 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de investigar denuncias públicas sobre interferencia ilegal de comunicaciones telefónicas.

Segundo. Que con datos obtenidos en la Empresa Teléfonos de México, S. A., y entrevistas con funcionarios y técnicos, se concluyó que existen infinidad de medios para interferir las comunicaciones telefónicas.

Tercero. Que la legislación que rige los aspectos relacionados con esta materia es deficiente.

Cuarto. Y que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 50 determina la naturaleza de la investigación encomendada a esta Comisión, y que conforme al artículo 52 de la misma Ley es de carácter transitorio y específico en sus funciones.

Los suscritos miembros de esta Comisión, atendiendo al propósito que le dio base y que radica en la conveniencia de que el Poder Legislativo coadyuve en las tareas de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo, concluyen:

1. De la investigación practicada se desprenda que es real la posibilidad técnica de que las comunicaciones telefónicas sean interferidas por terceros.
2. Toda interferencia ilegal es reprobable, porque constituye una violación a la privacidad a la que tienen derecho todas las personas.
3. Es imprescindible legalizar cuanto antes sobre la materia, por lo que esta Comisión recomienda que para este efecto se encargue el estudio respectivo a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, para que presente el correspondiente proyecto legislativo, en el inmediato período de sesiones.”³

Aunque pudiera pensarse que las conclusiones de dicha comisión investigadora no fueron tan contundentes o determinantes como la gravedad de los hechos investigados quizás lo ameritaba, la realidad es que fue un primer paso importante en la historia del parlamentarismo mexicano ya que, por primera vez desde la constitución revolucionaria, el Congreso de la Unión investigaba concretamente el funcionamiento de una empresa de carácter para-estatal, aunque desde ello hayan pasado ya casi cuatro décadas sin que lamentablemente existan verdaderas reformas de fondo para poder acrecentar las facultades de este tipo de comisiones.

X. En virtud de lo anterior, la presente iniciativa tiene como objetivo fortalecer las comisiones de investigación en los siguientes rubros concretos:

- Ampliar su rango de acción no solo a organismos públicos descentralizados y empresas paraestatales, sino a cualquier dependencia pública del gobierno federal;
- Incluir la potestad de citar de manera obligatoria a cualquier funcionario público o persona que se considere pudiera tener relación con el objeto de la investigación para el cual haya sido creada;
- Prever la facultad de que las comisiones de investigación puedan ser integradas por miembros de ambas cámaras;
- Reducir a una cuarta parte de los senadores y a una quinta parte de los diputados la potestad para crear una comisión de investigación; e
- Incluir la facultad de que el Congreso de la Unión cree comisiones de investigación facultadas para invitar a integrarse a ellas a cualquier ciudadano que a juicio de la misma se justifique forme parte de la misma.

Con ello se pretende darle una mayor relevancia a las comisiones parlamentarias de investigación y con ello acrecentar el “control parlamentario” que aplicado de manera responsable, es una forma de equilibrar la balanza de pesos y contrapesos, y darle una mayor voz y participación de los ciudadanos en los asuntos de relevancia del país, a través de sus representantes populares.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se expide el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículos 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan nuevos párrafos cuarto y quinto, y se recorren los posteriores, reformándose el párrafo tercero y sexto del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 93. ...

...

Las Cámaras, a pedido de una quinta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de una cuarta parte, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de la administración pública federal, de los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento **público**

Las Cámaras también podrán integrar comisiones especiales en los términos de su reglamentación interna para la investigación de asuntos de interés público. Tanto las comisiones especiales, como de investigación podrán invitar a participar en su seno como miembro con derecho a voz, a cualquier persona que consideren justificable para la consecución de sus fines.

Las comisiones de investigación y las comisiones especiales podrán citar a rendir testimonio en su seno a cualquier servidor público o ciudadano que consideren tiene relación con el objeto de su investigación.

Las Cámaras y sus **comisiones** podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso deberá adecuar las leyes y reglamentos correspondientes en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Notas

1 Varios. *Derechos del Pueblo Mexicano*. Tomo XIX. 7ma edición. Cámara de Diputados. México, 2006.

2 Mora-Donatto, Cecilia Judith. *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.

3 Consultado en Diario de Debates:

http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/51/1er/CPerma/1_9800328.html

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de marzo de 2016.

Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica)