

SEN. MARTÍ BATRES GUADARRAMA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL SENADO DE LA REPUBLICA
P R E S E N T E . -

DE LAS SENADORAS Y LOS SENADORES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 200, 201 y 202 del Reglamento del Senado de la Republica, sometemos a la consideración de esta Asamblea, la presente reserva al Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicional el **artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA. - En virtud del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad de creación de la Administración Pública, centralizada y paraestatal. La Administración Pública Centralizada, está integrada por la Oficina de la Presidencia de la Republica, Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica y los Órganos Reguladores Coordinados en materia energética, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este sentido se crean diversos esquemas para dotar de agilidad y rapidez a la función administrativa, una de estas figuras son las Comisiones Intersecretariales establecidas en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De acuerdo con el concepto de "Comisiones Intersecretariales" que proporciona el Diccionario Jurídico Mexicano (1994), de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estas son *"organismos intermedios de la administración pública centralizada que por disposición exclusiva del titular del poder ejecutivo federal deberán concertar las actividades de dos o más Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, con el fin de corresponsabilizarlos en la elaboración de estudios o planes concretos de acción política, administrativa, económica, cultural o social."*

El artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que más que definir – en sentido estricto – o caracterizar a las propias comisiones, alude a las facultades del presidente de la República para crearlas, posibilita que se sumen a ellas las entidades de la administración pública paraestatal, "cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto".

Las comisiones generalmente están encabezadas por el representante de la dependencia más directamente involucrada en la acción o materia que motiva la creación de las primeras; la presidencia, excepcionalmente, puede ser rotatoria. El volumen de actividades de una comisión puede llevar a la asignación de presupuesto y personal específicos, es decir, hasta toda una estructura orgánica, ya que pueden ser permanentes.

Ahora bien, con anterioridad a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de 24 de diciembre de 1958, las dependencias y entidades solo estaban obligados a la cooperar entre ellas en el suministro de información, esta ley estableció en su artículo 23 la facultad del presidente de la República de constituir comisiones para la atención de asuntos que requiriesen la intervención de varias de ellas, aunque se tiene conocimiento de que con antelación ya se habían creado este tipo de organismos; por ejemplo, la "Comisión Intersecretarial para el estudio de los

problemas demográficos de la frontera con Guatemala”, acuerdo publicado en el Diario Oficial de 24 de abril de 1935; lo que refleja que estas Comisiones, de hecho, y ante las necesidades ingentes, se crearon, operaron y funcionaron por acuerdos de los titulares de las dependencias y en otros casos por acuerdos presidenciales que se publicaban en el Diario Oficial, sin estar contemplada su creación formalmente en ley.

Las razones que llevan a su creación y a determinar su permanencia pueden variar, sin embargo, atienden a temas específicos que exigen inmediata atención de forma especializada.

SEGUNDA. - La proponente de la iniciativa, materia del dictamen hace referencia a la creación de “Comisiones de la Verdad” como parte de la exposición de motivos para proponer el decreto. Al respecto, resulta necesario destacar que estas comisiones no tienen la misma naturaleza jurídica de las Comisiones intersecretariales o ejecutivas, pues estas últimas son simplemente para coordinar esfuerzos y atribuciones que deben ejercer los órganos administrativos de forma simultánea o sincronizada para poder cumplir con sus principales funciones.

Las comisiones de la verdad escapan del marco jurídico relacionado con la materia administrativa, pues entran en el campo de la “Justicia Transicional”, este concepto surgió como resultado de las medidas adoptadas para hacer frente a los regímenes autoritarios en Latinoamérica entre la década de los setentas y ochentas. Esto bajo el argumento de que ciertas intervenciones pueden ayudar a “una sociedad en transición” y al régimen sucesor a enfrentar un pasado de atrocidades para obtener reconciliación, servir a la justicia y transitar a ordenes democráticos.

De acuerdo con el informe “*El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*” presentado por el Secretario General de Naciones Unidas en 2004, existen 4 elementos de estos procesos: justicia, verdad, reparaciones y, en un entendimiento cada vez más expansivo, garantías de no repetición. Su aplicación y operación, está garantizada para un contexto sumamente imperfecto, caracterizado por el quebrantamiento del Estado de Derecho, la inexistencia de un Estado Constitución, instituciones en riesgo de desaparecer y un sistema jurídico fallido.

Su éxito inicial para este tipo de escenarios (dictaduras), es decir, de violencia vertical en donde las atrocidades emanan principalmente de una sola fuente de violencia, ocasionó que el paradigma se exporte a contextos de violencia horizontal, donde la violencia proviene de varios “actores en hostilidades”¹. La distinción no es menor, pues la idea de Estados frágiles o fallidos desafía las condiciones en las que se suponía que un modelo de Justicia Transicional opere, puesto que existen instituciones y un marco jurídico vigente y aplicable, donde los escenarios de conflicto presentan menor grado de cobertura y expansión institucional e indicadores críticos de desarrollo y seguridad, lo que dificulta la implementación de esta clase de políticas.

Por lo general estos modelos de justicia, tienen su origen en el ámbito internacional con un organismo protector de los derechos humanos (ONU) que actúa como un agente imparcial, garantizando justicia y no un simple ajuste de cuentas, ante la desconfianza en el sistema político.

Partiendo de estas ideas, erróneamente se planteó en las discusiones que la posibilidad de crear comisiones “presidenciales” que tengan la facultad de **investigar o fiscalizar** podría ayudar, incluso

¹ Pablo de Greiff, *Some Thoughts on the Development and Present State of Transitional Justice*, 2011

facilitar las funciones de otros órganos del estado con plena certeza, sin embargo, la práctica de estos mecanismos transicionales han demostrado que aplicado en condiciones erróneas tienen como resultado el aumento de la desconfianza en las instituciones que buscan la correcta impartición de justicia, o la pérdida total de la misma, cuando un sector social considera que atendió a los intereses del Estado.

Asimismo, el dictamen a discusión, menciona distintas clases de comisiones, en específico las "comisiones de investigación" que fueron creadas por anteriores administraciones para investigar delitos, como la relativas a los homicidios de José Francisco Ruiz Massieu, Juan Jesús Posadas Ocampo, y Luis Donald Colosio Murrieta, sin embargo, de acuerdo con lo previsto en el Sexto Transitorio del Decreto por el que se Expide el Reglamento Interior de la Procuraduría General de la República, la naturaleza jurídica de dichas "comisiones" es la de una unidad administrativa de la Procuraduría.

Otro ejemplo, es la "Comisión de la Verdad de Ayotzinapa", cuya creación se ordenó por mandato judicial del Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito, para emitir un informe sobre lo sucedido en iguala a 43 estudiantes de la escuela normal, dicha sentencia fue remitida al Congreso de la Unión, como autoridad competente ya que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé la creación de Comisiones Especiales, para tratar un tema específico y con posibilidad de emitir un informe de resultados, de carácter no vinculante, y a cuya naturaleza jurídica atendería dicha "comisión de la verdad", conforme al artículo 42, numeral 1 del citado ordenamiento.

En adición a esto, sobra decir que el ejemplo más cercano a un modelo de Justicia Transicional fue en 2002, bajo la presidencia de Vicente Fox Quezada, quien mediante decreto de 27 de noviembre de 2002 creara la "Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado", con el objetivo de investigar los delitos cometidos durante las matanzas del 2 de octubre de 1968, 10 de junio de 1971 o la llamada "*guerra sucia*", gracias a la cual fue sujeto a proceso al ex presidente Luis Echeverría Álvarez, y al concluir la investigación se expidió el "*Breve informe a la sociedad mexicana*", con los hallazgos de dicha fiscalía, pero una vez más, esta escapó del ámbito estrictamente administrativo por estar relacionado con funciones de investigación de posibles hechos delictivos, ya que contrario a los argumentos vertidos en las comisiones, la investigación de un hecho delictivo, sea el que sea, no puede iniciar en contradicción con lo dispuesto por la Constitución y la legislación especial en materia, de lo contrario constituiría una violación al debido proceso penal. Lo anterior, tendría como resultado que la información que dichas comisiones genere no pueda ser usada para procesar a los probables responsables.

Por lo anterior se estima que dichas comisiones no deben tener la función de investigación.

TERCERA. - Por lo que hace a la función de fiscalización, el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga exclusivamente la función de fiscalización a la Auditoría Superior de la Federación, a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.

Dicho organismo goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y depende de la Cámara de Diputados, ya que, conforme a la estructura de un Estado Constitucional de Derecho, una de las principales formas en las que se aprecia al Poder Legislativo, como un

contrapeso al ejecutivo es mediante la facultad de fiscalizar y verificar la aplicación y destino del gasto aprobado. Esta clase de control es propia de un sistema sano de pesos y contrapesos como el que establece nuestra Constitución.

Además, en la actualidad la Auditoría Superior de la Federación, como parte del Sistema Nacional Anticorrupción, tiene la posibilidad de fincar directamente créditos fiscales a los servidores públicos ante las anomalías que pueda encontrar anomalías en el gasto, con la finalidad de reintegrar los mismos a la Hacienda Pública o al patrimonio del Ente público afectado, conforme al artículo 90 de la Ley General de Responsabilidades.

Asimismo, la Auditoría Superior, es la encargada de investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En ese sentido, y en razón a que los principios aplicables al proceso penal resultan aplicables al procedimiento administrativo sancionados en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, por lo que las actuaciones realizadas en materia de fiscalización que pretendan ser usadas en un procedimiento administrativo sancionador, carecen de validez ante un tribunal para hacer valer la acusación.

En virtud de lo anterior, se considera necesario que las comisiones que se pretenden crear con la aprobación de esta minuta no cuenten con facultades para investigar y fiscalizar, en virtud de ser inconstitucionales y de que pueden afectar el derecho de acceso a la justicia, por lo que se propone realizar la siguiente modificación al dictamen en comento, para quedar como sigue:

DICE	DEBE DECIR
Artículo 21. El presidente de la República, para el mejor despacho de los asuntos a su cargo, podrá constituir comisiones intersecretariales, consultivas y presidenciales a través de decretos.	Artículo 21. ...
Las comisiones intersecretariales serán aquellas creadas por el presidente de la República para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado. Estarán integradas por los secretarios de Estado o aquellos funcionarios de la administración pública federal. Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a las comisiones intersecretariales, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.	...
Serán comisiones consultivas aquellas conformadas por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, de reconocida capacidad o experiencia, designados por el presidente de la República con la finalidad de resolver una consulta determinada o emitir una opinión sobre algún tema especificado en el	...

objeto de su decreto de creación. Estas comisiones podrán ser ubicadas dentro de la estructura de una dependencia del Ejecutivo. Sus conclusiones no serán vinculantes.

Las comisiones presidenciales podrán ser conformadas por integrantes descritos en cualquiera de los párrafos anteriores, así como ex servidores públicos y servidores públicos de otros poderes u órdenes de gobierno. Estas comisiones se constituyen como grupos de trabajo especial para cumplir con las funciones de ~~investigación~~, seguimiento, ~~fiscalización~~, propuesta o emisión de informes que ~~deberán~~ servir como base para la toma decisiones o el objeto que determine su Decreto de creación, en los términos previstos por el presente artículo.

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el presidente de la República.

El decreto de creación de las comisiones descritas en este artículo deberá contener al menos las siguientes disposiciones:

I. Su denominación;

II. El nombre de sus integrantes y sus respectivos cargos, así como la definición de quien la presidirá;

III. Su objeto y las funciones que se les asignan;

IV. Su ubicación dentro de la estructura de la Administración Pública Federal, precisando si dependen directamente del presidente de la República o de alguna Secretaría de Estado;

V. El período de su existencia, mismo que podrá ser prolongado por acuerdo del presidente de la República; y,

VI. Cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual dependen.

Las comisiones presidenciales podrán ser conformadas por integrantes descritos en cualquiera de los párrafos anteriores, así como ex servidores públicos y servidores públicos de otros poderes u órdenes de gobierno. Estas comisiones se constituyen como grupos de trabajo especial para cumplir con las funciones **de** seguimiento, propuesta o emisión de informes que **podrán** servir como base para la toma decisiones o el objeto que determine su Decreto de creación, en los términos previstos por el presente artículo.

...

...

...

...

...

...

...

...



El cargo de miembro de cualquiera de las comisiones será honorífico y de confianza, por lo que no inhabilitará la posibilidad de desempeñar ninguna otra función pública o actividad privada.

...

Senado de la República, Ciudad de México a los veintidós días del mes de noviembre de dos mil dieciocho.

**SENADORAS Y SENADORES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL**


Beatriz
Paredes



