

## COMISIONES PARLAMENTARIAS\*

Para comenzar bien este comentario, lo hago a partir de una doble coincidencia con el excelente prólogo del profesor Manuel Aragón, catedrático de derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, que dirigió en España la tesis doctoral de Cecilia Mora Donatto. Digo con él —que lo dice mejor que yo— que nos hallamos ante un trabajo valioso que expone con holgura un tema actual y delicado; y también que su autora disfruta del aprecio de sus colegas —que no lo entregan fácilmente—, como lo merece de sus lectores, una vez que éstos emprendan el recomendable recorrido por las páginas aleccionadoras de una obra bien concebida y bien hecha: *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*.

Cecilia Mora Donatto, que en este caso nos ofrece su tesis doctoral en España, exaltada por elevadas calificaciones, antes había producido, recién salida de la Facultad de Derecho de su Universidad primordial —la Nacional Autónoma de México— otro trabajo relevante: una tesis de licenciatura a propósito de un asunto no menos inquietante que éste, que en su hora no inquietó a los legisladores todo lo que pudo y debió inquietarlos: la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional. Entonces Cecilia Mora expuso algunos comentarios críticos, según recuerdo, que palidecen ante los que figuran en las líneas, y entre ellas, de su nueva obra.

En suma, no tenemos a la vista los pininos de una investigadora en ciernes, sino la obra maciza de una joven tratadista, obra que podemos abordar gracias al patrocinio de dos instituciones: la Cámara de Diputados, a través del Comité de Biblioteca e Informática, y el Ins-

\* Intervención en la presentación de la obra de Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados —LVII Legislatura— Comité de Bibliotecas e Informática-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998; Salón Verde de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, Distrito Federal, 29 de octubre de 1998.

tituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Hay que agradecerlo a ambas.

Vale decir que este trabajo de Mora Donatto tiene cierto aire de cruzada. En efecto, si por una parte ha emprendido el estudio de las comisiones con el rigor que exige la investigación jurídica, por el otro lo ha hecho con una fruición característica del duende político que muchos abogados llevan dentro, pronto a florecer cuando hay tierra propicia y motivos suficientes. Y los hay en este caso: al fin y al cabo, estamos ante un asunto que interesa al poder, y por lo tanto interesa a los mexicanos: unos porque lo tienen, otros porque quieren tenerlo y todos porque lo temen y a menudo lo sufren, y por ello quisieran remediarlo. La autora sugiere ciertas formas de aliviar los excesos y colmar los defectos del poder, al través de la reforma constitucional y la práctica parlamentaria.

En su texto introductorio, Manuel Aragón evoca a Kelsen y suscribe una afirmación difícilmente objetable: la democracia posible es la democracia parlamentaria; por ello, de la suerte del parlamento depende la suerte de la democracia. Habrá que extraer esta idea de su marco retórico y anclarla en la realidad cotidiana, para que todos veamos —los parlamentarios, sus electores, sus observadores y el Poder Ejecutivo que mira a todos— lo que se halla en juego. No sólo en el mundo, sino en México, concretamente, que ahora estrena usos y costumbres del poder que no conocía y debe administrar con acierto y eficacia. Conste que este es un anuncio, si se vale decirlo así, en favor de la democracia y del Poder Legislativo, su nuevo personaje.

Sobre este punto, vale recordar que las profusas reformas constitucionales en nuestro país, determinadas por un modo de ser de la Constitución —anunciado desde 1917— y por un modo de ser de los mexicanos —que no necesita anuncio— se han concentrado donde podía suponerse. Primero, en los programas sociales, que son el rasgo característico del constitucionalismo nacional, siempre en riesgo de perderlo, asediado por la decadencia del Estado social y el surgimiento de otro Leviatán, sólo que operado por los jibaros: el Estado mínimo. Segundo, en la colocación y distribución del poder, que se nos aparece cada vez que trasegamos facultades del Ejecutivo para

ponerlas en las manos del Legislativo, o de los Estados para colocarlas en las de la Federación, o de las entidades federativas para depositarlas en las de los municipios, o de la Unión para cifrarlas en las del Distrito Federal.

En el fondo de todo eso se animan, se agitan y ensayan su propia aventura constitucional los grandes intereses que aspiran —legítimos o no— a ganar la batalla que ahora desvela a México: la lucha por la nación, que ha entrado en su recta final, o por lo menos en una de ellas, porque en realidad ni el camino es recto ni el tramo es final. Sólo un pueblo extinto puede soñar, desde su tumba, en reformas “definitivas”, como alguna vez dijimos con rara jactancia.

La tesis de Mora Donatto acerca de las comisiones investigadoras, prácticamente inexistentes en México, se viene perfilando desde que propone la naturaleza del control parlamentario, precisamente como reserva —ella no lo dice con esta palabra, pero creo que lo sugiere con ese sentimiento— de las minorías en el Congreso. En otras palabras, la cruzada que libra esta autora tiene en la punta de lanza una dedicatoria precisa: las minorías, acaso porque la sobresalta su contraparte: la mayoría. Es cosa de tener paciencia: ya vemos que no hay plazo que no se cumpla. Si antes no lo creíamos, hemos vivido para contarlos.

Por cierto, no sobra el deslinde que la misma investigadora reconoce, aunque luego pase de largo, como no queriendo aventurarse: la diferencia que media entre las minorías de oposición a un gobierno y las minorías de oposición a un sistema (p. 38). El martillo puede ser el mismo, pero pega diferente y los clavos que clava penetran de diversa manera. Queda este comentario para que la autora tome el hilo que ella misma deja suelto, cuando haga la cercana segunda edición del libro y se atreva más de lo mucho que ya se atreve en el debate y en el combate.

Esta obra se vale del método comparativo por partida doble. Indaga en el pasado de las instituciones y luego en el presente de ellas, como cada país lo entiende. Ambas cosas ayudan: desde luego, establecen las semejanzas, que permiten aventurar hipótesis de general observancia —casi imperativos kantianos, muy redondos, muy per-

suasivos desde sus iniciales mayúsculas y con su aparato crítico re-  
luciente—, pero además expone las diferencias, que exigen derribar  
inmediatamente esas hipótesis aventuradas y reconstruirlo todo en  
una tierra precisa y en un tiempo concreto. En fin de cuentas, me  
parece que ni las comisiones de marras ni cosa alguna se deben  
ver sólo en abstracto, porque entonces serían utópicas y ucrónicas  
—aunque no haya, lo confieso, mejor refugio que la utopía ni tem-  
porada mejor que la ucronía—, sino en concreto: aquí y ahora, don-  
de estamos, como somos y como vamos.

En su exploración histórica, la autora dedica un amplio espacio a  
las experiencias germinales en Gran Bretaña y en los Estados Uni-  
dos. Por cierto, desliza una apreciación que he saboreado, pero que  
no se si saborearían los británicos: que los norteamericanos se muen-  
ven por costumbres semejantes, por tradiciones y formas de pensar  
similares a las que cultivan los ingleses (p. 57). Hay quienes piensan  
que se trata de pueblos desunidos por un idioma común, y quizás se  
podría decir lo mismo de otras cosas que también los separan, ade-  
más del idioma y el océano.

Tras examinar brevemente el desarrollo de las comisiones en va-  
rios países europeos —es particularmente interesante el estudio del  
caso alemán—, Cecilia Mora Donatto arriba a España, donde las  
comisiones parlamentarias comenzaron a funcionar tempranamen-  
te: a mediados del siglo XVI, y las Cortes de Castilla adquirieron el  
“vicio” de nombrarlas para cualquier cosa. Por supuesto, esa califi-  
cación no es mía, sino del recordado historiador y jurista Francisco  
Tomás y Valiente (p. 130). Cecilia no lo desautoriza. Conviene to-  
mar nota, para cuando llegue la hora de legislar sobre la materia y  
aplicar las normas que se expidan.

En beneficio de la brevedad saltemos sobre numerosas páginas,  
todas pletóricas de información útil y bien aprovechada, para llegar  
al caso de México. Obviamente, ni este caso ni otro cualquiera se  
podrían manejar en probeta, sin recurrir orteguianamente a su cir-  
cunstancia. Y esta es política; pero también —añadamos— social,  
económica y cultural, y hasta religiosa —podríamos decir en esta  
tierra de santuarios— si no perdemos de vista el carácter casi reli-

gioso, teológico, litúrgico, con que los mexicanos aceptamos el poder o arremetemos contra él cada vez que no lo compartimos, es decir, casi siempre.

Aquí mi estimada colega no deja de referirse al Partido Revolucionario Institucional, a su peculiar naturaleza y a las también peculiares relaciones que se han incubado entre ese partido y su jefe tradicional, el presidente de la República, relaciones que tienen varios foros característicos: uno de ellos ha sido el Congreso. Evidentemente, el trayecto completo de la historia política moderna de México —o antigua en tiempos modernos, dirían algunos; lo menciono para ahorrarles el esfuerzo— está permeada por esas relaciones. Nada de lo que ha sido, hecho, aprobado o contenido por el parlamento mexicano, hasta días más o menos recientes, se explicaría en ausencia del trato *sui generis* que ha prevalecido entre el presidente, el partido y el Congreso. Aquí ha operado con soltura una atribución metaconstitucional del Ejecutivo mexicano: y no una más, sino acaso la más importante entre todas, que es puente y condición para el ejercicio de otras varias.

Me alegra suponer que en la segunda edición de su obra, la doctora Mora Donatto irá más lejos y más a fondo en su presentación del Partido Revolucionario Institucional, no tanto porque pueda resultarle grato —como lo sería para mí, que finalmente soy un hombre de otra generación, pero no de otro mundo—, sino porque podría suministrar más elementos de juicio para hacer eso precisamente: un juicio de por qué las cosas han sido como han sido, sin que la nación se nos hiciera pedazos. Ahora bien, no faltaría quien dijera que sí se nos hizo y que ahora los estamos uniendo de nuevo. En esta discusión no entraré ahora.

Paso a las conclusiones y propuestas de la autora, esparcidas, con sólidos argumentos, a lo largo de la obra, y al cabo de ella concentradas en un capítulo sugerente. Convengo inmediatamente en que es preciso reelaborar el régimen constitucional de las comisiones investigadoras. Lo que hoy dice nuestra Constitución a este respecto no se halla a la altura de nuestro tiempo y de nuestras necesidades. Ahí sí podría esmerarse la reforma constitucional, a la que en con-

trapartida se podría descargar de una reciente obsesión que la aqueja: reducir garantías.

También convengo en que las comisiones investigadoras, cuyo desarrollo en México ha sido insuficiente y precario, constituyen un medio de control político, no jurídico —aunque la regla de juridicidad debe presidir sus actuaciones— y que no se reducen a ser instrumentos de información simplemente, su horizonte es más amplio: les corresponde investigar seriamente y a fondo.

Es importante el acotamiento que hace Cecilia Mora en este caso, y lo suscribo plenamente. Las comisiones indagan, prueban, concluyen, publican. Lo que sigue es el movimiento de la opinión pública —cuyo horno no está para bollos— y el fallo que se construirá, boleta a boleta, en las urnas electorales. Esto es el efecto político de un control político. En otros términos, no se pretende la emisión de una sentencia con el formato, la naturaleza y los efectos de las decisiones de los tribunales. Hay mucho qué decir sobre las ventajas —algunas habrá— y las desventajas —las hay enormes— de que los tribunales se conviertan en jueces de la política —como sucede en algunos *processi de Mani pulite*, a los que Alessandro Pizorno denomina “control de la virtud”—, o en que las resoluciones que emitan los cuerpos políticos tengan o pretendan el carácter de una sentencia judicial, que sólo necesitaría ser homologada por la justicia penal, para que el reo ocupase su lugar en el patíbulo. Cada cosa tiene su foro, y cada foro tiene su tema.

Ahora bien, no comparto plenamente la idea de que deban ser privilegio de la minoría —expresión con la que exagero un poco, sólo un poco, la opinión de la doctora Mora Donatto—, sino privilegio del Congreso. Obviamente en ellas debiera participar intensamente la minoría —o bien, las minorías—, a la manera como ésta se halla garantizada mediante ciertas disposiciones cautelosas sobre cuerpos de otra naturaleza; pienso, por ejemplo, en las sociedades y asociaciones. Por supuesto, no confundo al Congreso con éstas; sólo invoco puntos de referencia.

Lo que sucede, me parece, es que las comisiones investigadoras deben constituirse y operar para un fin que supera los intereses de las

fracciones parlamentarias. Hay que pensar en éstas, ciertamente, pero también —y sobre todo— en los intereses del pueblo. Esto último drena de animosidad a las comisiones y las compromete con cierto propósito cualitativo, ético, que va más allá de los conflictos partidistas y los debates arrebatados. En todo caso, la investigación es un medio; lo son sus resultados; lo son sus consecuencias. La lucha por el poder tiene fronteras, o debe tenerlas: la ética es una de ellas, o debe serlo.

En este punto me parece importante recuperar el concepto que la autora propone acerca de las comisiones de investigación, ahí donde dice que éstas “tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático” (p. 70). Ambas cosas son inobjetable: sería tan lamentable que las comisiones impidieran la exigencia de responsabilidad política, como que militaran contra lo que las inspira, explica y justifica: el fortalecimiento del Estado democrático. Y siempre existe riesgo en ambas direcciones, que debe evitar una fórmula de oro: legislación inteligente y madurez política.

El procedimiento de las comisiones es una cantera de reflexiones y sugerencias. Ha sido un dolor de cabeza, aquí y fuera de aquí. Debemos pensar soluciones adecuadas. La autora describe las *public hearings* del sistema norteamericano. Obviamente, la publicidad es un dato *sine qua non* de las investigaciones parlamentarias. Empero, habrá que cuidar esta pista del espectáculo. Sucede que el prurito escénico no debe abrumar el propósito profundo de las investigaciones, y ciertamente no me resigño a aceptar lo que muchos consideran inevitable: que ese propósito es, precisamente, el espectáculo.

La contienda política que se agita en cada caso sujeto a investigación es buena consejera en algunos extremos, pero no en todos. Cecilia Mora Donatto es cuidadosa al insistir en que se adopten “las medidas necesarias para que no se violen determinados derechos como la presunción de inocencia, el derecho a no inculparse, la intimidad y el honor” (p. 285). Empero, suele suceder otra cosa. Y no digo que sucede aquí, donde nos hallamos en la cuna en materia de investigaciones parlamentarias, sino ocurre dondequiera.

Cuando se reglamente este asunto, habrá que ver cómo evitamos que la investigación sea un aparato para triturar prestigios, derechos y carreras que no merecen ese tratamiento, sin detrimento de que triture todo aquello que lo merezca. Esto acredita las investigaciones; aquéllo las equipara con inquisiciones. Savonarola no sería un buen asesor en esta materia; así lo demuestra su propia experiencia, que se dispersó en cenizas. Obviamente, no hablo de cosas que pudieran suceder en una hipótesis aventurada y remota; hablo de lo que pudiera ser el pan nuestro de cada día. No en balde se preocupa la autora por este problema.

Otra cuestión relevante es la relativa a las inmunidades de quienes comparecen ante las comisiones y refieren hechos, formulan acusaciones y adoptan conclusiones, aunque aquéllas y éstas se disfracen con títulos eufemísticos. Si lo hacen, cargando a alguien con responsabilidades, deben asumir las consecuencias: sus propias responsabilidades. Por eso no creo en la regla de inmunidad para seducir declarantes y producir imputaciones. Esta sería otra forma de garantizar la impunidad so pretexto de evitarla. Ya es bastante grave que hayamos acogido un régimen de negociaciones sombrías entre los delincuentes y las autoridades en asuntos penales. Este paso en falso no debiera extenderse a las prácticas parlamentarias. Seguramente esto merece una cuidadosa reflexión a la hora de formalizar legalmente las comisiones investigadoras.

Estamos en otra etapa de la vida plural y democrática de nuestra República. Ninguna obra sobre asuntos políticos puede sustraerse a este hecho. Y por ello ninguna puede ser neutral, aséptica, distante. No lo es el libro de Cecilia Mora Donatto, pero no por ello constituye sólo un alegato documentado. Es un tratado riguroso. En él se insta al legislador a asumir nuevas funciones, expedir nuevas normas y construir nuevas instituciones para que la República tenga novedades que la mantengan activa y desarrollada. Obviamente, las comisiones investigadoras son un punto en una constelación que debe operar como éstas operan: con armonía, producto de una mente rectora que mantiene al universo bajo una doble regla inviolable: paz y movimiento.

Las comisiones son un instrumento en el concepto total de los frenos y contrapesos. Y el legislador contemporáneo es el constructor de una nueva democracia. Llegado el momento, tendrá que ver la manera de que en esa construcción entre la pieza de las comisiones, como otras piezas, que no pongan en riesgo el edificio, sino lo fortalezcan para hacerlo imbatible. Para preparar ese momento —y para que acuda pronto— el libro de la doctora Cecilia Mora Donatto es lo que solemos llamar una obra de obligada consulta. Por eso merece la atención que está consiguiendo. Yo agradezco a la joven maestra que me haya invitado a comentarlo. Esto me da una oportunidad más de apreciar, con el respeto y el afecto de su viejo amigo, el avance en su vida académica, donde ya destaca como sabíamos que lo haría.