

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LAS PRIMERAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

#### I. EL INICIO: LA REFORMA AL ARTÍCULO 93 DE NUESTRA NORMA FUNDAMENTAL EN DICIEMBRE DE 1977

La facultad de crear comisiones de investigación se introdujo en el ordenamiento jurídico mexicano en el artículo 93 mediante reforma constitucional<sup>22</sup> que adicionó el párrafo 3o. y que a partir de entonces señala:

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.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> El 6 de diciembre se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que modificó 17 artículos de la Constitución mexicana, cuyas adiciones y reformas en su conjunto representaban la Reforma Política que el gobierno del presidente José López Portillo había prometido y auspiciaba. Esta reforma es importante —sostiene Jorge Carpizo— porque persigue fortalecer el proceso de democratización del país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema, y el fortalecimiento del Poder Legislativo. En una palabra, se intenta que el sistema político mexicano pueda seguir operando y no vaya a ser desbordado por no poderle ya dar cauce a los problemas del país. *Cfr. Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983, pp. 343 y 344.

<sup>23</sup> Una síntesis sobre la evolución de este precepto puede encontrarse en González Oropeza, Manuel, “Comentarios al artículo 93”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, Cámara de Diputados LV Legislatura-Porrúa, 1994, pp. 765-795.

Dos fueron los objetivos que perseguía esta adición y se reflejaron en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial:

1. [es] necesario, dado que se han multiplicado el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, encontrar fórmulas que permitieran vigilar mejor las actividades de esos organismos.
2. El párrafo en cuestión persigue que el Congreso coadyuve en forma efectiva en las labores de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto a esas corporaciones, y que esta facultad se encuadre también en el marco de equilibrio que se busca entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

A pesar de los motivos expuestos por la iniciativa, en realidad es difícil determinar con exactitud cuál era el propósito que perseguía la mencionada reforma constitucional en virtud de que el Reglamento del Congreso General, vigente entonces y que viene aplicándose parcialmente desde 1934, contiene una autorización general que permite la creación de comisiones especiales —a propuesta de un diputado o de la Gran Comisión—, a las que se pueden dar funciones investigadoras (artículos 71, 78, 79, 80 y 90). Quizá el legislador pretendía no sólo precisar claramente esta facultad de las cámaras, sino incluso elevar esta figura a rango constitucional y consagrar un derecho en favor de las minorías parlamentarias, así como dotarlas con facultades especiales que las distinguiera de las demás comisiones —aunque siendo así no queda claro por qué se incrementa el número de diputados que pueden solicitar la creación de una comisión de este tipo— pues dicho número de diputados de oposición —se preveía— arribaría, por virtud de la llamada Reforma Política, a la Cámara de Diputados.

Con relación al resto de las modificaciones constitucionales que componían la llamada Reforma Política de 1977, la adición del párrafo 3o. al artículo 93 despertó poco interés entre los diputados. Tan sólo hubo debate en relación con el número de legisla-

dores que podían solicitar la creación de una comisión de investigación.

La propuesta inicial establecía que la tercera parte de los diputados o la mitad de los senadores podían solicitar que se constituyera una comisión de este tipo, correspondiendo a las cámaras en Pleno decidir sobre su instauración. El legislador Jorge Garabito señaló, con acierto, que el Reglamento del Congreso exigía para la creación de una comisión que ésta fuese solicitada por la Gran Comisión o, incluso, por un legislador. En este entendido propuso que se modificara el texto de la iniciativa, de manera que bastara con que un legislador propusiera la creación de una comisión investigadora y que su solicitud fuera aceptada, por lo menos por la tercera parte de la Cámara de Diputados o la mitad de la de Senadores.<sup>24</sup>

La propuesta de Garabito fue modificada, pues la que se aprobaría finalmente fue la presentada por el legislador Armando Labra quien, partiendo de otra premisa consideraba que, dado que la Reforma Política preveía la integración de la oposición a la Cámara de Diputados hasta en 25% del total de sus miembros, deberían reducirse los requisitos cuantitativos para que procediera la iniciativa, de manera que bastara con un cuarto del total de los diputados.<sup>25</sup>

### *La deficiente regulación legal y reglamentaria*

Una vez que hemos advertido la consagración constitucional de las comisiones de investigación, conozcamos cuál es la regulación que de estas comisiones hace la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 (en adelante Ley Orgánica).

<sup>24</sup> Cfr. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, acta del 20 de septiembre de 1979, núm. 22, año I, L Legislatura, t. I, pp. 9 y ss.

<sup>25</sup> *Idem*.

La Ley Orgánica reconoce a las comisiones de manera general como los órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. Los tipos de comisiones que regula dicha Ley son:

- a) Ordinarias que se mantienen de legislatura en legislatura, según señala el artículo 39, inciso 2, que tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional,<sup>26</sup> y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- b) Adicionalmente, y conforme al artículo 40 de dicha Ley, la Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias con tareas específicas como las comisiones: de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, del Distrito Federal, de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y Jurisdiccional.
- c) Asimismo, y con base en el artículo 42, el Pleno de la Cámara podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico.
- d) Finalmente, y la única referencia específica a las comisiones que aquí nos ocupan, la encontramos en el artículo 41 de la Ley Orgánica que a la letra señala: “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”.

<sup>26</sup> Dicho párrafo señala: “Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso el estado que guarden sus respectivos ramos”.

Como puede observarse, la regulación legal sólo es una pobre referencia a la Constitución. A la luz de lo expuesto hasta aquí, podemos afirmar que, con la promulgación de la Ley Orgánica, en septiembre de 1999, se perdió una muy importante oportunidad para regular con mayor precisión a las comisiones de investigación y no sólo hacer una referencia al texto del artículo 93 constitucional.

En la práctica —y como tendremos ocasión de constatar a lo largo de las siguientes páginas— lo que ha imperado para crear comisiones de esta naturaleza es la de recurrir a un acuerdo parlamentario en el que regularmente se establece su integración, tiempo de duración y objeto de investigación. Pero —y aunque estemos adelantando una conclusión— esta práctica ha resultado pernicioso para la consolidación de este tipo de comisiones porque ha impedido una regulación precisa y, cabría decir, exclusiva para este tipo de comisiones.

Una oportunidad más para ampliar y profundizar las facultades y alcances de este tipo de comisiones se perdió a través de la aprobación de los reglamentos que de manera separada expidieron las cámaras del Congreso mexicano. En el caso del Reglamento de la Cámara de Diputados<sup>27</sup> sólo existen referencias menores a las mismas como las que regulan los artículos 70, 157 y 204, que simplemente refieren a ellas y este último precepto señala que: “los informes de resultados que presenten las comisiones investigadoras, a que se refiere el párrafo 3o. del artículo 93 constitucional, se enviarán al presidente de la República”. Mientras que la Constitución establece que: “Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal”. Una precisión francamente ociosa por parte del Reglamento de la Cámara Baja. Por lo que hace al caso del Reglamento del Senado,<sup>28</sup> a nuestro

<sup>27</sup> La vigencia de este Reglamento empezaría a surtir efectos el 1o. de enero de 2011, pero mediante un decreto que modificó y subsanó errores se estableció su vigencia en abril del mismo año.

<sup>28</sup> De conformidad con el primer artículo transitorio, este Reglamento entró en vigor el 1o. de septiembre de 2010.

juicio, existe una confusión conceptual, ya que se le asimila a la categoría de comisiones especiales, dejando de lado el rango constitucional que el Constituyente otorgó a las comisiones de investigación, por virtud del multicitado artículo 93 de nuestra Norma Fundamental.

## II. ABRIENDO CAMINO. LAS PRIMERAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN: TELMEX Y BANPESCA

### 1. *La investigación de Teléfonos de México*

El 6 de noviembre de 1979,<sup>29</sup> en el transcurso de la LI Legislatura, diversos diputados solicitaron al Pleno de la Cámara la creación de una comisión de investigación, que tendría como objeto investigar las supuestas interferencias ilegales de líneas telefónicas.<sup>30</sup> Hay que recordar que por ese año Teléfonos de México era una empresa de participación estatal mayoritaria.

Según se recoge en el *Diario de los Debates*, dicha comisión estuvo integrada por los siguientes diputados: Juan Sabines Gutiérrez, Manuel Rangel Escamilla, Jesús Murillo Karam, Rodol-

<sup>29</sup> Es preciso señalar que por los comentarios hechos en la tribuna de la Cámara de Diputados, esta comisión fue la primera que se creó después de la reforma constitucional de 1977.

<sup>30</sup> La solicitud de los diputados se presentó mediante diez oficios, que recogían un total de 101 firmas al tenor siguiente:

C. Diputado Muñoz Mosqueda, presidente de la Cámara de Diputados:

Los suscritos diputados de la LI Legislatura del H. Congreso de la Unión, preocupados por las diversas denuncias de opinión pública en las que se habla de actos de interferencias ilegales de líneas telefónicas, solicitamos *que esta Cámara acuerde la formación de una Comisión Investigadora de Teléfonos de México, S. A.* Esta solicitud se funda en el párrafo final del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 50, 60 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. México, D. F., a 6 de noviembre de 1979. Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 15 de noviembre de 1979, año I, núm. 38, t. I, pp. 28 y 29.

fo Alvarado Hernández, Pablo Gómez, Hiram Escudero y Hugo Amao González.<sup>31</sup>

Después de escasos cinco meses y una vez finalizados los trabajos de investigación, el 25 de marzo de 1980, los miembros de la comisión, a través de su presidente el diputado Rafael Corrales Avala, ofrecieron las siguientes conclusiones:

Los suscritos miembros de la Comisión Investigadora de Teléfonos de México, después de haber realizado diversos actos de investigación y auscultación, discutido y deliberado exhaustivamente en varias juntas de trabajo, reunidos por última vez en esta fecha y considerando:

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, con el objeto de investigar diversas denuncias públicas sobre interferencias ilegales de comunicaciones telefónicas.

Segundo. Que con datos obtenidos en la Empresa Teléfonos de México S. A., y de 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, concluye:

1. De la investigación practicada se desprende que es real la posibilidad técnica de que las comunicaciones telefónicas sean interferidas por terceros.

<sup>31</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 21 de noviembre de 1979, año I, núm. 38, t. 1, p. 4.

2. Toda interferencia ilegal es reprobable, porque constituye una violación a la privacidad a la que tienen derecho todas las personas.

3. Es imprescindible legislar cuanto antes sobre la materia, pero 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 periodo de sesiones.<sup>32</sup>

La Comisión, en su escueto informe, da por concluidos los trabajos de investigación; es curioso que el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* no recoja la discusión del mismo, simplemente el texto íntegro de las recomendaciones que la Comisión presentó. Quizá ello se deba a que el objeto de la investigación fue una cuestión muy técnica, más propia de una comisión de especialistas en la materia que de una investigación parlamentaria. Sin embargo, es importante porque evidencia la carencia de una legislación adecuada sobre los hechos investigados y recomienda un estudio más detallado sobre el particular.

## *2. La comisión de investigación sobre el Banco Nacional Pesquero y Portuario, Sociedad Nacional de Crédito*

Durante la LIV Legislatura, el Ejecutivo federal sometió al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para abrogar la Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario, Sociedad Nacional de Crédito. Esta iniciativa fue aprobada inicialmente por el Senado, como cámara de origen, y posteriormente como cámara revisora, fue sometida a los diputados (el 28 de diciembre de 1989). En dicha sesión y ante las denuncias de anomalías en el manejo de ese banco, la Cámara de Diputados contrajo el compromiso de investigar todas las denuncias e irregularidades que fueron presentadas por los diputados de distintos grupos parlamentarios; para ello se pactó, mediante Acuerdo Parlamentario, la

<sup>32</sup> *Diario de los Debates de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 28 de marzo de 1980, año I, núm. 13, t. I, p. 5.

creación de una comisión de investigación, cuyo objeto fue determinar los aspectos siguientes:

1. Significado del término “quiebra técnica” y sus causas, entre lo que se considera, desde luego, el análisis de la cartera vencida.
2. Aclaraciones sobre los casos y operaciones que han sido denunciados en las sesiones del Pleno de la Cámara de Diputados de la LIV Legislatura.
3. Verificar si el Banco Nacional Pesquero y Portuario cumplió con las disposiciones legales en cuanto a su disolución y liquidación.

Asimismo, en el acuerdo firmado por los coordinadores de todos los grupos parlamentarios se estableció que la comisión encargada del caso Banpesca,<sup>33</sup> iniciaría sus trabajos el 22 de febrero

<sup>33</sup> Esta comisión de investigación estuvo integrada por los siguientes diputados propietarios: Napoleón Cantú Sema, Yolanda García de Vargas, Rogelio Montemayor Seguy, Luis René Martínez Souverville, Dionisio Pérez Jácome, Javier Bonilla Chávez, Ricardo Olivares, Martín Gavica, Miguel Quiroz Pérez, Álvaro Uribe Salas, Raúl Bolaños Cacho, Juan José Moreno Sada, Carlos Vega Memije y Esquipulas, David Gómez Reyes (del Partido Revolucionario Institucional). Rafael Núñez Pellegrín, José Ramón Rojo Gutiérrez, Benito Rosell Isaac, Astolfo Vicencio Tovar (del Partido Acción Nacional). Juan Guerra Ochoa y Gregorio Urías Germán (del Partido de la Revolución Democrática) Óscar Mauro Ramírez Avala (del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana). Francisco Ortiz Mendoza (del Partido Popular Socialista). Armando Duarte Móller (del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional). Jaime Enríquez Félix (del grupo independiente). Suplentes: Partido Revolucionario Institucional: Benigno Gil de los Santos, Agustín Gasea Pliego, Mario Ruiz de Chávez. Eric Rubio Barthell, Ricardo Monreal Ávila, Judith Murguía Corral, Antonio Silva Beltrán, Javier Santillán Ocegüera, María Esther Valiente Govea, Óscar Navarro Garante, Juan Ugarte Cortés. Francisco Salas Hernández, Artemio Meixuerio Sigüenza y César Vieyra Salgado. Partido Acción Nacional: Noé Aguilar Tinajero, Espiridión Sánchez, Francisco Javier Pavlovich y César Coll Carabias. Partido de la Revolución Democrática: Ismael Yáñez Centeno y Patricia Olamendi Torres. Partido Popular Socialista: Ernesto Rivera Herrera. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana: Manuel Patricio Estévez Nenninger. Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional: Jesús Hernández

de 1990, los cuales concluirían en un plazo de 60 días. Dicha comisión de investigación acordó, para el desarrollo de los trabajos, la creación de tres subcomisiones,<sup>34</sup> mismas que para trabajar tendrían por objeto el estudio de los tres temas antes señalados; para dar solución a ellos era necesaria la información siguiente:

1. Los informes anuales auditados, que necesariamente entregó el Banco Nacional Pesquero y Portuario a la Comisión Nacional Bancaria.
2. Las actas que contenían las resoluciones de los organismos directivos del Banco Nacional Pesquero y Portuario, donde podrían fundarse algunas de las decisiones que tomaron para esta institución, y
3. Las carteras de aquellos casos que se denunciaron en el Pleno de la Cámara de Diputados.

Esta información y toda la necesaria para satisfacer el objetivo que motivó la creación de esta comisión investigadora iba a ser solicitada, a través de la Gran Comisión y en coordinación con la Secretaría de Gobernación, a las dependencias siguientes: Banco Nacional Pesquero y Portuario, Comisión Nacional Bancaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Pesca, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Además de los documentos antes señalados, la comisión estableció que habrían de integrarse cuestionarios por los distintos grupos parlamentarios a efecto de que dichas dependencias contestaran sus preguntas.

En suma, con la creación de esta comisión de investigación, la delimitación de las mencionadas líneas de investigación y la

Gardea. Grupo Independiente: Francisco Chávez Alfaro. Es pertinente señalar que el acuerdo parlamentario señalaba que los suplentes podían sustituir indistintamente a cualquiera de los propietarios de su mismo grupo parlamentario.

<sup>34</sup> Que tendrían como objeto investigar asuntos legales, financieros y casos concretos.

constitución de las citadas tres subcomisiones, se perseguía aclarar los hechos que motivaron la quiebra que por 2.7 billones de pesos declaraba el Banco Nacional Pesquero y Portuario, más la pérdida de 650 mil millones de pesos de su capital social, lo que ascendía a 3.4 billones de pesos dicha declaratoria de quiebra. Deuda que, por otro lado, sería trasladada al gobierno federal, por tratarse de un banco de desarrollo. Conviene adelantar que este tipo de desfalcos al erario público serán recurrentemente abordados por este tipo de comisiones.

Aun cuando la constitución de esta comisión era correcta, el desarrollo de la investigación presentó muchos obstáculos, que en su momento fueron denunciados por los diputados de oposición. Antes de conocer éstos y ante la imposibilidad de reproducir el texto íntegro del informe de esta comisión,<sup>35</sup> es oportuno conocer las conclusiones a las que llegaron los diputados para que, con fundamento en éstas, podamos exponer, más adelante, las impugnaciones que hicieron los legisladores de la oposición.

Las conclusiones fundamentales que se recogen en el texto del informe de la comisión de investigación del Banco Nacional Pesquero y Portuario, son las siguientes:

2. La investigación abarcó los tres temas básicos asignados a la comisión, y los trabajos de la misma permiten establecer:
  - a) La problemática de la institución y sus resultados operativos y financieros, sólo pueden comprenderse si se analiza el origen y los antecedentes históricos del banco, el contexto general de su funcionamiento que incluye el marco legal que le rigió; la naturaleza de la banca de desarrollo y la evolución acaecida en los últimos años en el sector pesquero a nivel nacional e internacional.
  - b) La operación del banco fue estudiada con amplitud, tanto en lo que respecta a sus principales indicadores finan-

<sup>35</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 24 y 26 de abril de 1990, año II, núm. 5, pp. 42-79.

cieros, como su canalización de recursos, situación de cartera, ingresos y resultados de operación, tratándose de los más importantes proyectos y programas que se le encomendó realizar. De ambos escenarios se desprende el conocimiento de que su quebranto financiero fue determinado básicamente por la exigencia que se le planteó de atender cabalmente su objeto social, en un entorno económico muy desfavorable para la actividad pesquera en su conjunto dentro de una situación financiera del país y particularmente del sector público, agravado por la crisis sufrida a partir de 1982.

- c) Las pérdidas o quebrantos financieros del Banco Nacional Pesquero y Portuario, se originaron fundamentalmente por tres factores: el diferencial creciente entre los intereses cobrados y los intereses pagados; los castigos y quebrantos de cartera vinculados a su bajo nivel de recuperación y los gastos de operación del banco. Tan sólo los dos primeros elementos explican en 96% la pérdida sufrida de 1987 a 1989.
  - d) Ante las situaciones advertidas y el constante deterioro de las finanzas del banco, la pasada administración federal determinó una serie de medidas correctivas, operativas y financieras, pero al no lograrse con ello superar el problema, el Ejecutivo federal procedió a proponer al Congreso de la Unión la derogación de la Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario, su consecuente disolución y liquidación y la sustitución del mismo por otros mecanismos alternativos de financiamiento y apoyo al sector pesquero.
3. Las circunstancias anteriores fueron en su conjunto las causas que originaron la situación que se denominó “quiebra técnica” del Banco Nacional Pesquero y Portuario, expresión que no pretende sustituir las connotaciones legales de ese concepto propio del derecho mercantil, máxime que la quiebra no se da tratándose de las instituciones nacionales

de crédito, en función de las disposiciones legales vigentes en nuestro país.

4. Los casos y operaciones relacionadas con el Banco Nacional Pesquero y Portuario y denunciados en las sesiones del Pleno de la Cámara de Diputados en esta LIV Legislatura, fueron estudiados con toda acuciosidad, con base en los cuestionamientos formulados y los informes proporcionados por las dependencias oficiales que contestaron las preguntas de los diferentes grupos parlamentarios representados en esta comisión. Por acuerdo de la misma, su estudio se extendió a otras cuestiones planteadas posteriormente en la tribuna cameral o en el seno de la propia comisión y al contenido de las preguntas formuladas por los señores diputados; sobre este punto debe concluirse en lo siguiente:

- a) No se acreditó de manera fehaciente la procedencia de ninguna de las denuncias formuladas; las respuestas de las autoridades con los documentos que les acompañaron, bastó en muchos casos para desvanecer las dudas que pudiesen existir, a lo que también contribuyó el análisis de cada caso realizado por los miembros de esta comisión. En otras situaciones denunciadas sin mayores elementos de precisión, se carece de pruebas o no se aportaron a fin de acreditar las irregularidades que se atribuyen al banco o a sus autoridades.
- b) Es de reconocerse que tratándose de algunos requerimientos de información de los grupos parlamentarios o de los miembros de esta comisión, no fue factible contar con las respuestas que les satisficieran en su integridad, por la limitación establecida en términos de las disposiciones legales que protegen y garantizan al secreto bancario; en estos casos y en razón a las limitaciones legales de esta comisión investigadora, ésta considera que debe ser el Poder Ejecutivo quien determine, en la práctica, la ejecución de las auditorías e investigaciones conducentes, dentro de las facultades de control y supervisión

conferidas a la Comisión Nacional Bancaria, para que en caso de ser procedente se consignen las conductas irregulares detectadas a las autoridades competentes, según la naturaleza de la responsabilidad resultante. En los términos y tratándose de la supuesta comisión de delitos, se advierte la conveniencia de que quienes estimen la existencia de dichas conductas las denuncien ante el Ministerio Público, para hacer factible la intervención consecuente del Poder Judicial.

c) Por lo que hace a la información que se ha requerido respecto de entidades distintas al Banco Nacional Pesquero y Portuario, que es sujeto de esta investigación, se sugiere también a los denunciantes plantear sus inquietudes ante la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados para que se aboque al estudio de las mismas dentro de las atribuciones que le competen en materia de revisión de la cuenta pública del Ejecutivo federal, independientemente de que sea factible también plantear los hechos que se supongan delictivos al Ministerio Público.

5. Con base en los elementos de información que le fueron aportados, esta comisión advierte que el Banco Nacional Pesquero y Portuario cumplió con las disposiciones legales, en cuanto a los procedimientos requeridos para su disolución y liquidación, y que ha quedado establecida también la procedencia y legalidad de las acciones previas realizadas por el Ejecutivo federal en procuración de la reestructuración y saneamiento financiero del banco.

Es preciso señalar que después de la lectura del informe de la Comisión Investigadora Banpesca y ante la insatisfacción de los diputados de oposición, se presentó, por parte de los coordinadores de éstos, un Acuerdo Parlamentario<sup>36</sup> por medio del cual se so-

<sup>36</sup> Dicho Acuerdo era el siguiente: “Honorable Asamblea: Considerando que el informe de la Comisión Especial Investigadora del Banco Nacional Pesquero

licitó: “se estudie y decida la posibilidad de una prórroga para que la citada comisión investigadora realice su cometido para el cual fue creada”. Esta solicitud de prórroga no fue considerada por la presidencia de la Cámara y se continuó con el debate y posterior aprobación del informe, que no contó con la aquiescencia de los diputados de la oposición.

La anterior solicitud de dichos diputados no fue satisfecha, pero ello no fue óbice para que en el debate del citado informe se manifestaran contrarios al contenido del mismo.<sup>37</sup> Muchas fueron las objeciones; merecen la pena centrarnos en dos que son impor-

y Portuario no cumple con lo acordado por los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios su acuerdo del 22 de febrero pasado y con fundamento en la resolución de esta honorable Cámara de Diputados del día 28 de diciembre de 1989, que dio origen a la comisión investigadora, cuyo objeto primordial es la de investigar exhaustivamente la llamada ‘quiebra técnica del Banco Nacional Pesquero y Portuario. Sociedad Nacional de Crédito’, los abajo firmantes, coordinadores de los grupos parlamentarios: Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y del Grupo Parlamentario Independiente, consideramos que no se han cubierto los alcances de dicha investigación, toda vez que el plazo de su encargo fue acuerdo de los diferentes grupos parlamentarios representados por sus coordinadores, se realice de inmediato una reunión de los mismos a efecto de que se estudie y decida la posibilidad de una prórroga para [que] la citada Comisión Investigadora realice su cometido para el cual fue creada.

Firman, por los grupos parlamentarios: Acción Nacional: Abel Carlos Vicencio Tovar; por el Partido de la Revolución Democrática: Pablo Gómez Álvarez; por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana: diputado Óscar Mauro Ramírez Ayala; por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional: diputado Roberto Jaramillo Flores; por el Grupo Independiente: diputado Enrique Rojas Bernal”. Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos*, 24 y 26 de abril de 1990, *cit.*, p. 81.

<sup>37</sup> De la lectura del Acuerdo Parlamentario puede observarse que el Partido Popular Socialista no se sumó al mismo, en solicitud de la prórroga de los trabajos de la comisión de investigación; por el contrario, su propuesta fue en el sentido de: “no aceptar el informe de la Comisión Especial Investigadora sobre el caso del Banco Nacional Pesquero y Portuario”; y solicitar que: “se integre una nueva comisión... que realice todas las investigaciones y averiguaciones necesarias, que esclarezcan a plenitud los hechos que llevaron a la quiebra del Banco Nacional Pesquero y Portuario”. Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 24 y 26 abril de 1990..., *cit.*, p. 110.

tantes, la primera en relación con la información que solicitaron a las dependencias antes señaladas, y la segunda en relación con el secreto bancario. Por lo que toca a la primera de las objeciones, debe señalarse que durante el transcurso de la investigación los diputados de oposición no sólo denunciaron la negativa de las citadas dependencias a entregar la documentación que les era requerida, sino también, y en relación con los cuestionarios que elaboraron los grupos parlamentarios con las preguntas que a cada uno interesaban, éstas fueron contestadas con evasivas y de manera escueta. Cuando no fue así, el argumento que esgrimían era que la información solicitada no era objeto de investigación. Con la grave consecuencia de que eran dependencias del Ejecutivo las que determinaban o delimitaban el objeto de la misma.

De ahí que resulte interesante la exhortación que en la parte final de las conclusiones hace la comisión investigadora en el sentido de recomendar a la Cámara de Diputados que considere:

...legislar en materia de las facultades de investigación concedidas al Congreso de la Unión por el artículo 93 constitucional, a fin de contar con las disposiciones reglamentarias de que hoy se carece en esta materia y que facilitarían los trabajos de futuras comisiones que llegasen a constituirse con finalidades similares a las de esta ocasión.<sup>38</sup>

Esta recomendación, como resulta obvio, no fue considerada en ese momento ni posteriormente ha sido objeto de regulación por parte del Congreso de la Unión, ni siquiera la alternancia en el Ejecutivo federal y la mayor pluralidad en las cámaras han permitido una regulación específica en materia de investigaciones parlamentarias. En diversas investigaciones hemos venido insistiendo en la idea de conceder facultades amplias a estas comisiones para el desarrollo de sus investigaciones. En el caso mexicano, es preciso decirlo, todavía es necesaria una ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo 93 constitucional.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 78.

Otra de las denuncias que formularon los diputados fue en el sentido de que el secreto bancario se constituyó en el principal obstáculo para que la investigación se desarrollara satisfactoriamente. Diversos diputados señalaron que la Comisión Nacional Bancaria se negaba a contestar preguntas bajo el argumento de que todas ellas transgredían el secreto bancario y con ello se interfería en la vida privada de ciudadanos. En el mismo sentido las conclusiones de la Comisión Banpesca señalan:

La comisión advierte la pertinencia de que la Cámara de Diputados estudie en su oportunidad las propuestas hechas en la última sesión del Pleno de la Cámara, en torno a la modificación de las disposiciones vigentes en materia de secreto bancario. Sin pronunciarse por ahora, en ningún sentido, respecto a las mismas, es evidente el interés y la conveniencia de realizar un análisis cuidadoso del tema.

Es oportuno señalar que ante similares situaciones, en otros países se privilegia el derecho de los parlamentos y de sus comisiones a recibir información. En un caso similar al que comentamos, el Tribunal Constitucional español señaló que el secreto bancario cede ante el deber de colaboración de las instituciones bancarias de facilitar cualquier información consagrado en el artículo 109 de la Constitución española. Por consiguiente, en este caso, entendemos que la responsabilidad política del gobierno ante la Cámara de Diputados comprende el deber del Ejecutivo de informar y, en consecuencia, el derecho de la Cámara a ser informada, sin que tal supuesto pueda servir para violentar los derechos individuales. En tal sentido, el secreto bancario no debe servir nunca de argumento para negar información a las comisiones de investigación, sobre todo cuando se está investigando un banco de desarrollo que se financió con recursos públicos. En todo caso, deberán implementarse todas las medidas necesarias con objeto de no lesionar ningún derecho fundamental, pero también con la finalidad de que el trabajo de investigación no naufrague ante la negativa de información.

Las anteriores recomendaciones fueron hechas en 1989, tan sólo a doce años de la reforma constitucional, por la Comisión Investigadora de Banpesca, y serán, como tendremos ocasión de constatar, una solicitud constante en la historia de este tipo de órganos parlamentarios.