

## CONCLUSIONES

Con base en estos 30 años de experiencia de las comisiones de investigación en la Cámara de Diputados, siguen vigentes muchas de nuestras conclusiones prospectivas o de política legislativa que agruparíamos de la siguiente manera:

1. Desde una perspectiva correcta es necesario, en el ámbito del derecho parlamentario mexicano, circunscribir a las comisiones de investigación dentro de la estructura organizativa de los actuales parlamentos como instrumentos de control parlamentario; sólo así podrán ser concebidas como órganos de carácter temporal, instados, preferentemente, por los grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerza el control del gobierno respecto de aquellos asuntos de interés público cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático. Al comprender así a estas comisiones, nos separamos de las corrientes doctrinarias que entienden que las comisiones de investigación son instrumentos de información por cuanto entendemos que la información respecto de estas comisiones es un medio y no un fin en sí mismo.

Si entendemos que las comisiones de investigación deben convertirse en órganos aptos para ejercer un efectivo control parlamentario, es necesario que las mismas reúnan determinadas características que así las configuren. En principio, pueden ser instadas por las minorías opositoras al gobier-

no; es decir, es necesario que la posibilidad de crearlas se configure como una facultad (o derecho) de los grupos parlamentarios minoritarios. De esta manera, no sólo se constitucionaliza un derecho en favor de la minoría, sino un deber a cargo de la mayoría de que esto suceda cuando un número reducido de parlamentarios así lo soliciten, como lo demuestra la experiencia alemana; es en manos de la oposición minoritaria donde estos órganos pueden alcanzar un mayor sentido; escasa ha sido la relevancia que han tenido en los ordenamientos que las conciben como una facultad en manos exclusivamente de la mayoría.

2. Una vez creadas las comisiones de investigación deberán integrarse proporcionalmente, de manera que en ella encuentren representación todos los grupos parlamentarios. La idea de proporcionalidad por la que nosotros pugnamos es la que logra conciliar, por un lado, el número pequeño, por otro, la participación del Pleno y la de todos los grupos parlamentarios (incluidos lo más reducidos); cuando esto no sea posible por el número excesivo de miembros entendemos que la reducción debería darse siempre en detrimento de la mayoría. Dos excepciones pueden afectar justificadamente la regla de la proporcionalidad: 1) para conservar la protección de secretos, 2) cuando se ponga en riesgo el éxito de los resultados de la comisión.

Una vez constituida, la comisión deberá conformar su Mesa en donde la presidencia habría de recaer siempre en un miembro de la oposición o en un parlamentario que obtuviera el consenso de todos los miembros de la comisión; en todo caso, las presidencias de este tipo de comisiones no debieran ser ejercidas por un parlamentario de la mayoría y no ser rotatorias. Corresponde a la Mesa aprobar su plan de trabajo que deberá contener todas las actuaciones que los miembros acuerden realizar, así como determinar el lugar, el tiempo y la forma de su realización; pero dicho plan de trabajo nunca será un corsé que impida modificaciones ulteriores que beneficien el trabajo de investigación.

3. El objeto sobre el que recaerá la investigación podrá ser cualquier “asunto de interés público” (lo que exige la reforma al artículo 93 constitucional) para ampliar la facultades de estas comisiones en virtud de que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal cada vez son menos; sin embargo, dicho objeto deberá ser acotado todo lo que sea posible, con el fin de que la comisión pueda investigar sin complejidades que desvirtúen sus trabajos. Por otro lado, las investigaciones deben encuadrarse en las diferentes funciones que desarrolla el Parlamento en un Estado democrático; es decir, la facultad fiscalizadora que poseen los parlamentos no puede extenderse más allá del alcance de las competencias funcionales que le confiere la Constitución.

De la misma manera que, por virtud del principio de competencia, en un Estado federal es imposible la creación de una comisión de investigación sobre el mismo objeto, en el Parlamento nacional y en uno local necesariamente deberá delimitarse a quién pertenece la competencia (a la Federación o a un estado miembro). En este contexto, cuando ambas asambleas posean la facultad de constituir comisiones de investigación, cada una de ellas podrá investigar, pero únicamente en el ámbito de sus propias competencias, sin perjuicio de que puedan también constituirse comisiones conjuntas.

4. En la mayor parte de los ordenamientos, y el mexicano no es la excepción, el tema de las facultades o poderes de estas comisiones despierta especial interés, que en nuestro caso concreto exige una definición inmediata. Dos han sido los sistemas a los que hasta ahora se ha recurrido para concederles potestades: el primero radica en atribuirles los mismos poderes y las mismas limitaciones que a un juez durante la etapa de instrucción; el segundo ha consistido en concederles, por vía de ley, determinadas facultades para el desarrollo de sus investigaciones. Desde nuestro punto de vista ambos sistemas tienen sus ventajas y desventajas.

En el primero de ellos, ciertamente, se dota a estas comisiones de facultades muy amplias que coadyuvan de una manera por demás considerable a que el desarrollo de la investigación concluya exitosamente la mayor parte de las veces. Sin embargo, se corre el riesgo de desnaturalizar la esencia de estas comisiones, como órganos eminentemente políticos; resulta difícil concebir cómo puede aplicarse la misma metodología procedimental en dos sedes radicalmente distintas, cuya finalidad en un caso es demostrar la presunta responsabilidad penal y en otro depurar responsabilidades políticas; entendemos que este sistema genera más problemas que los que pretende solucionar y el único país en el que ha funcionado, con meridiana eficacia, ha sido en Alemania. Más acertado es distinguir escrupulosamente los fines de unos y otros órganos; ya que más tarde o más temprano, en el transcurso de la investigación, será muy probable que los tribunales y las comisiones de investigación se relacionen; en estos 30 años ya hemos tenido una investigación que ha sido confrontada en sede judicial. Pero este otro camino (es decir, el contrario a otorgar a estas comisiones los mismos poderes que la autoridad judicial) requiere de una legislación adecuada y suficiente que no sólo contemple aspectos generales del desarrollo de la investigación, sino rubros especiales, y aún específicos, inherentes no sólo a estos órganos parlamentarios, sino a los diversos problemas que se les presentan al momento de hacer sus pesquisas.

5. Desde la perspectiva de órganos de control parlamentario es necesario, más allá del genérico derecho que poseen todos los parlamentarios a requerir información, que se regule de manera específica la forma en la que las comisiones de investigación pueden acceder a determinados datos, informes o documentos clasificados bajo cualquier rubro y en este sentido es preciso que haya “límites” al poder de investigación, pero dichos “límites” nunca deben de ser infranqueables para los representantes legítimamente elegidos por el pueblo, ya que entendemos que la facultad de requerir

información al gobierno constituye el núcleo esencial del derecho a investigar, constitucionalmente conferido a estos órganos.

Una de estas fronteras la constituye, sin duda, la seguridad interior y exterior de cualquier país; en los modernos Estados resulta necesario proteger determinada información que, de hacerse del conocimiento público, pondría en grave riesgo la protección y continuidad del propio Estado; pero en este contexto es ineludible señalar que la seguridad de un Estado no puede ser argumento suficiente para negar a los parlamentarios información sobre la que sus representados quieren estar informados. Se trata en este sentido de garantizar la información, asegurando al mismo tiempo el secreto y, a nuestro juicio, ambas garantías encuentran ejemplar acogida en las comisiones de investigación; porque a través de éstas puede desarrollarse la fiscalización más adecuada en estas materias conservando mediante un número reducido de parlamentarios la continuidad del secreto. En este sentido es posible que la proporcionalidad de una comisión de este tipo se vea alterada, siempre que se trate de materias secretas o reservadas (sobre defensa, política interior, exterior, etcétera) y sólo con el fin último de garantizar un valor importante como es la seguridad nacional.

6. Un “límite” más al poder de requerir información lo encontramos en el derecho a la intimidad de las personas. Indiscutiblemente este derecho es uno de los supuestos sobre el cual pueden recaer con mayor facilidad las lesiones y vulneraciones con motivo de las investigaciones en sede parlamentaria, en virtud de que el éxito de la investigación depende, en más de una ocasión, de la información suministrada. En este sentido, parece obvio que el deber del Ejecutivo de informar y la facultad de la comisión de requerir información no pueden ser utilizados para lesionar derechos individuales. De la misma forma en que el acceso de estas comisiones a las materias clasificadas debe ser minuciosamente regulado para que éste no sea un límite infranqueable, el derecho a la

intimidad no podrá ser un argumento de suficiente entidad que paralice o haga abortar una investigación de este tipo, en todo caso deberá condicionarse el otorgamiento de dicha información, necesaria para la investigación, por otra parte, a la adopción de las medidas procedentes para garantizar que este derecho no se vea afectado.

7. Un aspecto más que merece ser regulado de forma expresa es el relativo a las comparecencias de determinadas personas ante estas comisiones. Es preciso que se regulen todas las fases de la comparecencia, desde el acto de citación hasta el final de la audiencia, pasando por el desarrollo de ésta. El conceder poderes judiciales a estos órganos asegura que las garantías procedimentales serán aplicadas a las audiencias en las que los requeridos contesten las preguntas que le formulen los miembros de la comisión. Cuando dichos poderes no han sido atribuidos, es preciso regular dichas comparecencias con el fin de que los requeridos no sufran menoscabo en sus derechos fundamentales.

En primer lugar entendemos que debe quedar perfectamente clara la obligación de todas las personas de cooperar con la investigación, sean éstas físicas o jurídicas, más aún en el caso de quienes en su día conocieron de cerca el hecho investigado. El acto con el que se solicite la presencia de cualquier persona involucrada en la investigación, sea para narrar hechos propios o de terceros, deberá hacerse a través de citación, la cual deberá estar firmada por el presidente de la comisión; las dirigidas a las personas jurídicas se encauzarán a través de sus representantes legales y, tratándose de funcionarios públicos, se enviará copia a su superior jerárquico para el sólo efecto de su conocimiento. Los requisitos de validez de dicha notificación serán, además de los datos generales del requerido, el día y la hora en que tendrá lugar la comparecencia, los fundamentos de derecho y los hechos que motivan a la comisión para exigir su presencia, el tema sobre el que se le interrogará y los derechos que le asisten en el momento de su concurrencia a la audiencia, así como el

apercibimiento de la responsabilidad en que pudiera incurrir en caso de no acudir o incluso de mentir; la citación deberá notificarse al requerido con tiempo suficiente (digamos quince días) a la fecha de la audiencia y sólo cuando su presencia se requiera con urgencia podrá reducirse el término. Corresponderá valorar los casos de urgencia al presidente de la comisión de investigación.

8. En el ámbito propio del desarrollo de la audiencia en la que comparece el requerido es preciso adoptar la medidas necesarias para que no se violen determinados derechos como la presunción de inocencia el derecho a no inculparse, la intimidad y el honor.

En los interrogatorios al compareciente, los miembros de la comisión podrán preguntar todo lo que les parezca pertinente con el fin de obtener mayor información, pero siempre que dichos datos sean relevantes para aclarar el objeto investigado, y en el supuesto de que por la naturaleza de las averiguaciones sea necesario cuestionar sobre algunos aspectos de la vida privada de las personas, los parlamentarios deberán ser extremadamente delicados y reducir al mínimo indispensable las intromisiones en el ámbito de la privacidad del sujeto interrogado. En todo caso estas intromisiones en la vida privada del compareciente deberán ser la excepción y no la regla.

El honor es otro derecho que puede vulnerarse en el transcurso de la investigación y en el acto propio de la comparecencia. Tal derecho, que protege a todas las personas, deberá matizarse si se trata de personas públicas o no; respecto de las primeras tendrá que hacerse un esfuerzo por deslindar los aspectos que tienen relevancia pública de los propiamente privados de la persona, y en relación con las segundas la protección es aún mayor y así deberá entenderlo la comisión con el fin de proteger estos derechos. Cabe señalar que el derecho al honor puede ser menoscabado también en relación con las personas jurídicas y como éstas pueden

ser requeridas, a través de sus representantes, la comisión de investigación deberá velar no sólo por los derechos del compareciente sino también por los de su representado; en este sentido habrá que distinguir entre entidades públicas y privadas. Con relación a las primeras regirá el principio de publicidad en aras de la transparencia en el ejercicio de caudales públicos, mientras que respecto de las segundas, su trato será muy similar al de las personas físicas. En todo caso, cuando existan riesgos fundados sobre la posible vulneración de este derecho, las sesiones de la comisión deberán ser declaradas secretas por su presidente. Finalmente, conviene precisar que al requerido le asiste el derecho de asistencia letrada, es decir, el compareciente —en general, persona física o representante de persona jurídica— podrá asistir acompañado a la audiencia de la persona o personas que él designe para asistirlo.

9. La práctica aconseja introducir en el ordenamiento mexicano medidas necesarias para garantizar, lo más que se pueda, la presencia de los requeridos, sean éstos funcionarios públicos o particulares, y que la información vertida por los comparecientes sea fiable y verdadera. Lo anterior no es extraño en otras latitudes; diversos ordenamientos contemplan la posibilidad de sancionar penalmente a quien siendo requerido por una comisión de investigación no se presente voluntariamente. De esta manera, la comparecencia ante este tipo de comisiones debe de ser entendida como una obligación que, de no cumplirse, acarreará consecuencias sancionadas por el mismo ordenamiento. No obstante lo anterior, resulta obvio que no toda incomparecencia será castigada, sino sólo aquellas que resulten injustificadas, ya que existiendo causas que justifiquen el no haber acudido al llamado de la comisión, debe contemplarse la posibilidad de hacer una nueva citación.

Otro mecanismo que persigue el eficaz desarrollo de las audiencias durante el esclarecimiento de la investigación es el de contemplar la obligación de requerir juramento y de es-

tablecer una pena o sanción en caso de incurrir en falsedad. Resulta evidente que la virtualidad fáctica de estos órganos parlamentarios depende en gran medida de la información que sean capaces de manejar, no sólo de índole documental sino incluso de los datos que los comparecientes aporten a la investigación. Por ello es importante tener plena certeza sobre las referencias, informes y noticias que los individuos que en su día conocieron más de cerca los hechos investigados puedan proporcionar; la manera de asegurar la veracidad de las informaciones suministradas por los comparecientes encuentra correspondencia en la obligación de exigir de éstos un juramento solemne y, al mismo tiempo, el establecimiento de una sanción determinada por negarse a prestarlo o por incurrir en falso testimonio.

10. El trabajo de la comisión terminará con un informe o dictamen de los hechos que motivaron la investigación. Dicha memoria colectiva incluirá las conclusiones a las que hayan llegado todos los miembros de la comisión, la depuración de responsabilidades políticas y, si procede, cuando haya indicios delictivos, la solicitud al Pleno de la Cámara para que ponga a disposición de la autoridad correspondiente dicho dictamen y se proceda a la exigencia de las responsabilidades penales o de otra índole que del mismo se deriven.

El texto del informe de las comisiones de investigación, como órganos de control parlamentario, dará cabida a todos los juicios valorativos que sobre el objeto de la investigación quieran hacer los parlamentarios que forman parte de la misma; pero al mismo tiempo podrá contener propuestas de reforma, soluciones al conflicto planteado, intervenciones del Ejecutivo en materias determinadas, todas ellas en coherencia con el plan de trabajo aprobado. Es muy posible que en este informe se manifiesten diversas posturas; todas ellas deberán ser conocidas y publicadas y de esa manera se dará voz a todas las fuerzas representadas en la comisión y no sólo a la postura mayoritaria. Es por demás positivo que el texto del informe y el contenido de los votos disidentes se

debatan por el Pleno de la Cámara con el fin de que los resultados no queden estancados en el seno de la comisión sino que se conozcan lo más posible. De esta manera, el dictamen no es sólo el acopio de los acuerdos o conclusiones a los que los miembros de la comisión han llegado, sino también una oportunidad importante para que el pleno confronte ideas en torno a un asunto de interés público sobre el que los ciudadanos quieren y deben saber. No hay que olvidar que este informe contiene valoraciones de tipo político y sus efectos serán, asimismo, políticos, de ahí que las consecuencias de estas conclusiones y su incidencia en la opinión pública activarán los mecanismos de responsabilidad política difusa.

11. Si todas las actuaciones del Parlamento están inexorablemente vinculadas a las reglas de la publicidad, durante el transcurso de la investigación parlamentaria dicha divulgación se convierte en un factor muy importante, ya que la misma viene a garantizar el conocimiento, por parte de la sociedad, de los trabajos, las discusiones y las deliberaciones de los miembros de la comisión, es decir de los distintos grupos que integran el arco parlamentario. Dos vertientes de ésta debemos distinguir cuando hablamos de estos órganos parlamentarios. En primer lugar, la publicidad que se refiere a las sesiones de trabajo de la comisión y que nosotros hemos denominado publicidad *en* la comisión. En relación con este tipo de divulgación debemos señalar que todas las audiencias y sesiones de trabajo deberán ser públicas, es decir, a éstas podrán asistir tanto los medios de información como cualquier persona interesada en el contenido de la sesión (público en general), al mismo tiempo los debates ahí sustentados deberán reproducirse íntegramente en el *Diario de Sesiones*. Esta amplísima regla de la publicidad sólo podrá anularse cuando: 1) la comisión lo acuerde por mayoría, 2) sea necesario preservar algún derecho constitucional, 3) el tema sobre el que verse el testimonio afecte a materias que hubieren sido declaradas secretas conforme a la ley de la materia, y 4) la investigación parlamentaria tenga por obje-

to una cuestión sobre la que se sigan actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas, mientras no se levante el secreto de dichas actuaciones.

Cuando las sesiones han sido declaradas secretas, y por tanto a éstas sólo concurren los miembros de la comisión y el compareciente, por presentarse alguna causa justificada, los parlamentarios estarán obligados a hacer prevalecer el secreto de las actuaciones; en caso contrario deberá contemplarse una sanción ejemplar que termine con las innecesarias filtraciones que desvirtúan el sentido que como garantía se concede en este caso al secreto.

La segunda vertiente de la publicidad es la que vincula a estas comisiones y sus actos con los medios de información, en este sentido estamos hablando de publicidad *de* la comisión. Resulta evidente señalar que los modernos medios de comunicación (radio, televisión, prensa, etcétera) son la mejor forma de dar a conocer las actuaciones del Parlamento y de sus comisiones a los ciudadanos; hacia ellos, sin duda, van dirigidas las actuaciones de la comisión; este tipo de publicidad encuentra en la sociedad-electora su agente final. Es muy frecuente que el objeto de investigación de estas comisiones entrañe conductas políticamente inadecuadas y por tanto provoquen una conmoción social, más de una vez auspiciada por noticias y titulares espectaculares, que mucho venden, pero poco informan. En este contexto, cabe exigir de todos estos medios de información, rigurosidad en la noticia, marginando, de esta manera, la superficialidad y el escándalo. La revalorización del Parlamento en general y de sus órganos en particular, depende en gran medida de que sus actuaciones se reflejen por los medios de información con objetividad y apego a la verdad, sólo de esta forma el control parlamentario que se ejerce, de manera muy sensible, a través de las comisiones de investigación surtirá los efectos deseados.

12. La duración de una investigación parlamentaria está íntimamente relacionada con el objeto sobre el cual discurrirán las indagaciones, de ahí que los miembros de la comisión deban contar con términos amplios con el fin de que si es necesario recurrir a peritos, asesores o especialistas, éstos tengan el tiempo que requieran para desarrollar su trabajo y presentar buenos resultados; de igual manera con un plazo suficiente, la comisión podrá desarrollar de manera más diligente los interrogatorios a los comparecientes, sin que los mismos estén sujetos al apremio del tiempo. No somos partidarios de que el tiempo esté determinado por ley pues entendemos que lo importante en este asunto es conservar el equilibrio entre resultados óptimos y mantener el interés de los ciudadanos sobre los hechos investigados. A nuestro parecer, de nada serviría que una comisión tuviera tiempo ilimitado, si sus trabajos no son seguidos con interés por los ciudadanos y los medios de información; por el contrario, nulos serían los resultados de la investigación si por captar la atención de éstos se sacrificara la rigurosidad de las pesquisas.