

INTRODUCCIÓN

En 1998 veía la luz mi primer libro sobre las comisiones parlamentarias de investigación. En aquel año, su publicación era resultado de mi tesis doctoral; el tema, como resulta evidente, me sigue apasionando. El objetivo fundamental de dicha edición fue construir lo que podríamos denominar teoría general de las comisiones de investigación como instrumentos de control parlamentario. La finalidad perseguida era teorizar en torno a dichas comisiones nulamente analizadas en la doctrina mexicana; el libro que el lector tiene hoy en sus manos pretende, al cabo de catorce años, cerrar el binomio, que nunca debiera romperse, entre teoría y práctica. Desde que opté por la academia como forma de vida he pretendido —y logrado— que mis investigaciones estén vinculadas siempre con la realidad porque es la mejor forma de proponer soluciones a una situación tan cambiante como es la mexicana; no separar la mirada de lo que acontece en nuestras cámaras y adelantar propuestas de solución han sido mis vocaciones a lo largo de estos ya catorce años.

Consciente de que no es suficiente para el investigador del derecho referirse a la nula, escasa o deficiente normatividad de las figuras objeto de estudio, sino que hay que ir más allá, hacia la realidad político-práctica que nos ayude a entender el porqué de tal regulación y el cómo mejorar la misma, he dedicado este trabajo a la vertiente, justamente, práctica de aplicación de los preceptos constitucionales y legales que regulan, en nuestro sistema político, a las comisiones de investigación. Inmersas en el quehacer parlamentario, estas comisiones como órganos de control están orientadas —y, por qué no decirlo, contaminadas— de la batalla entre gobierno y oposición. La historia reciente de la Cámara de Diputados es, como tendremos ocasión de ver, un ejemplo pal-

mario de la anterior afirmación. Desde la perspectiva del Ejecutivo la decisión de constituir una comisión de este tipo es siempre dramática y extraordinaria. Es difícil que una mayoría acepte un instrumento de control de esta naturaleza cuya creación implica una abierta crítica al funcionamiento del gobierno, de la administración o de una parte de ésta. Desde la óptica del Legislativo, las comisiones de investigación deben de tener las posibilidades y medios reales para descubrir actividades al margen de la ley, normalmente ocultas con premeditación. Éstos son los extremos en los que veremos cómo se han ejercido tales instrumentos en la práctica de la Cámara de Diputados a lo largo de tres décadas.

Con la llamada Reforma Política de 1977, las comisiones de investigación fueron introducidas en el derecho mexicano por la vía de una reforma constitucional al artículo 93. A partir de ese momento dichas comisiones empezaron a constituirse especialmente en la Cámara de Diputados; ese año es la referencia temporal de inicio de esta investigación para concluir el periodo de los treinta años de análisis de las labores de las mismas en 2007. Más que examinar las disposiciones aplicables a este tipo de órganos parlamentarios, a lo que dedicamos este trabajo es a analizar y conocer cómo se han constituido y desarrollado sus pesquisas las diecisiete comisiones de investigación que a lo largo de estos años han desplegado sus trabajos. Estas tres décadas son muy significativas porque el México de los años setenta no es, ni mucho menos, el de inicios del siglo XXI. La Reforma Política de 1977 representaba el primer acto del partido hegemónico para incluir a la oposición en el sistema. A partir de ese suceso, el sistema político se iría abriendo hasta convertirse en lo que hoy es: un sistema plural de participación política. Sólo señalaremos dos hechos importantes que sirven de muestra para ilustrar lo antes mencionado: 1) en la LVII Legislatura el PRI pierde la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y se consolida una oposición cada vez más sólida y consistente, y 2) en el año 2000 el mismo partido pierde las elecciones presidenciales y el PAN, en la persona de Vicente Fox, ejerce las funciones de la Presidencia de la República.

Otro dato, éste económico, que evidencia que el México de los setenta no es el actual, fue la creación, en 1993, del nuevo peso mexicano. Resultado de las graves crisis económicas, el gobierno llevó a cabo un ajuste en el sistema financiero que eliminó tres ceros al peso. La etapa de los viejos pesos en el contenido de este libro van de la comisión Banpesca a la investigación sobre Conasupo II.

Como tendremos ocasión de ver, estos instrumentos de control parlamentario comienzan a tener un mayor éxito cuando la oposición empieza a consolidarse, a entenderse y a asumirse como tal.

Las primeras comisiones de investigación tuvieron la vocación —y en ello prácticamente se agotaron— de existir, esto es, de crearse y con ello dejar constancia de su existencia que por ese sólo hecho evidenciaba alguna disfuncionalidad de los órganos descentralizados del gobierno; este fue el caso de las comisiones Telmex y Banpesca. La ruptura con esta concepción se dio, sin la menor duda, en la Comisión Conasupo, en la que la mayoría priísta en la comisión y en la Cámara de Diputados, concluyó, de mala manera, los trabajos; pero lo anterior no fue obstáculo para que una nueva comisión sobre los mismos hechos se creara e investigara más a fondo las amplias líneas de investigación sobre Conasupo. Esta comisión es el punto de inflexión; a partir de ese momento, dichas investigaciones empezaron a crearse desde una perspectiva más genuina como instrumentos de control entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Una comisión, breve pero efectiva, fue la comisión de Nafin que se abocó a determinar si las pensiones vitalicias de ciertos servidores públicos (José Ángel Gurría, Óscar Espinosa Villarreal y Arturo Ortiz Hidalgo) habían sido entregadas conforme a la ley, resaltando la necesidad de verificar el otorgamiento de las mismas y concluyendo, por unanimidad, que sólo la pensión de este último funcionario había cumplido con las disposiciones reglamentarias. Otras dos comisiones de investigación muy significativas fueron las que a la sazón del quebranto bancario se crearon para conocer y atender los asuntos relacionados con el Fobaproa y el

IPAB, en este caso también es importante señalar que pese a que la Legislatura LVIII no quiso darle continuidad a los trabajos de la primera comisión sobre el IPAB, fue la LIX Legislatura la que nuevamente constituyó una comisión de esta naturaleza para profundizar las investigaciones pendientes.

No sólo han existido segundas partes en los trabajos de este tipo de comisiones, el caso de Construcciones Prácticas S. A. de C.V., empresa en la que participaron activamente los hijos de Marta Sahagún, esposa del presidente en funciones Vicente Fox, fue constituida hasta en tres ocasiones. Se trató de una comisión que tuvo como eje de investigación diversas actividades de empresas y organismos descentralizados del llamado gobierno del cambio y que incluso fue confrontada ante los tribunales hasta llegar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo que demuestra que aunque los Ejecutivos entienden y proclaman que los sistemas democráticos exigen hacer del Parlamento el núcleo de la vida política, en realidad suelen dedicar sus mejores esfuerzos para que esto no suceda. En la segunda de estas comisiones se presentaron los avances de las investigaciones a través de un *web site* lo que, dadas las visitas que éste tuvo, nos lleva a afirmar que una comisión de esta naturaleza puede servir para que la ciudadanía se forme una opinión de lo que ha sucedido y de lo que, en definitiva, busca la investigación: informar a la sociedad y dar a conocer las responsabilidades políticas.

Pemex ha sido otra paraestatal investigada en muy diversas ocasiones y por distintas razones, de manera directa o indirecta; el problema de los derrames de la paraestatal ha sido una constante en esta treintena de años, así como las contrataciones privilegiadas que se les ha dado a empresas “sexenalmente preferentes”.

Otra comisión emblemática, aunque tardía, fue la de ISOSA, la cual permitió poner al descubierto una trama de complicidades transexenal que incluyó los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y Vicente Fox Quesada. Esta comisión representa un buen ejemplo de la descoordinación y esfuerzos duplicados de la Cámara de Diputados que, a la postre, convierten en

ineficaces sus mecanismos de control sobre el Ejecutivo. Como podrá constatarse, muchos de los excesos en la gestión de los recursos públicos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fueron dados a conocer por la Auditoría Superior de la Federación mucho tiempo antes de la creación de esta comisión que, en gran medida, sólo se constituyó para hacer un recuento de los daños. La lección de ISOSA demuestra que muchos de los escándalos políticos que implican malversación de recursos públicos pueden ser atendidos, si existiera una armonización legal y real entre las diversas facultades controladoras que la Cámara posee, en su momento y no años después.

Las anteriores comisiones, veremos, pueden ser catalogadas como exitosas; creemos firmemente que lo anterior se debe a que la oposición, una constante en nuestras cámaras, ha venido entendiendo la importancia de las mismas como instrumentos de control que los conecta directamente con la sociedad y con lo que ésta puede opinar del asunto investigado. Este tipo de comisiones ha puesto de manifiesto qué tan importante es su trabajo de investigación, impulsado normalmente por la oposición, como la redacción del informe y sus conclusiones, en cuya aprobación se impone y, no puede ser de otra manera, la mayoría parlamentaria, proporcionalmente, representada en la misma.

La presente investigación deja claro que la “actualización” de estas comisiones encuentra pleno sentido cuando son ejercidas por una oposición real y actuante, capaz de darle una nueva dimensión instrumental a sus facultades, alejada de la historia reciente, dada la prolongada experiencia de mayorías parlamentarias de un determinado partido. En suma, la experiencia de estas tres décadas nos confirma en la idea, siempre albergada, de que las comisiones de investigación son, en definitiva, una pieza muy importante de un sistema más abigarrado y complejo: el de las comisiones parlamentarias y el de las responsabilidades en el actual ejercicio del poder en el nuevo sistema político mexicano que, en virtud de los actuales equilibrios, no es ya el mismo de los años setenta. Los legisladores priístas de estas comisiones que en su día defendieron a un gobierno del mismo signo, al cabo de los

años fueron oposición y de igual manera exigieron la constitución de investigaciones de esta naturaleza que fueron fuertemente defendidas por los panistas, entonces, en el ejercicio del gobierno.

Muchos legisladores, de prácticamente todos los partidos, con largos años de experiencia, en algún momento han tomado parte en una investigación de las aquí analizadas; a nuestro juicio, es a ellos a quienes ahora compete, dada su experiencia, fortalecer estas comisiones para convertirlas en mecanismos al servicio de nuestros incipientes sistemas de comisiones y de responsabilidades políticas. El gran reto es convertir este tipo de comisiones en la mejor muestra de aquello que distingue a un Estado democrático de una dictadura y que no es otra cosa que evidenciar que el poder está sujeto al derecho, que el gobierno está siendo controlado y que existen responsabilidades de las instituciones democráticas ante la sociedad y ante sus representantes elegidos libremente.

No obstante lo anterior, este recuento nos mostrará que no todas las comisiones de esta naturaleza se pueden medir con este mismo baremo; las hay también que no funcionan plenamente y pasan sin pena ni gloria, e incluso sin rastros que permitan hacer una referencia histórica sólida. Tal es el caso de las que se siguieron al IMSS o a la CFE, cuyas huellas se han borrado al cabo de los años. En tal sentido, este libro pretende también servir como referente histórico del quehacer parlamentario escasamente documentado en nuestro tiempo y, por ello, destinado al olvido. La memoria parlamentaria, dispersa y llena de rupturas (trianuales o sexenales) exige no sólo un serio esfuerzo institucional por mantener intacta la información, sino también más trabajos de esta naturaleza que contribuyan a que la sociedad mexicana conozca con toda exactitud y desde el derecho a qué dedican sus esfuerzos y afanes cotidianos quienes han recibido la alta encomienda de la representación; otras disciplinas están haciendo su parte, incluso este trabajo descubrió y recurrió a un nuevo tipo de periodismo de investigación, más comprometido con temas de interés ciudadano, que sirvió de referente no sólo a la Cámara de Diputados, sino incluso a nosotros para precisar escenarios, fechas y acontecimientos a los que de otra manera hubiese sido más difícil acceder.

En suma, al finalizar la presente lectura, nadie dudará del impacto social de las comisiones de investigación parlamentarias, únicos órganos capaces de sacudir el ritmo lento, cansino y muchas veces descontextualizado del Congreso mexicano, que lo hace funcionar de modo vibrante al conectar de manera certera con el sentir ciudadano.

Este libro cierra no sólo el círculo de investigación antes descrito, sino una serie de círculos personales catastróficos en mi vida, que hoy, para mi fortuna, se cierran. Según iniciaba la presente investigación (2005) sufrí la dolorosísima pérdida de mi querida amiga y colega Marcia Muñoz, de quien aprendí el verdadero sentido de vivir al límite de las capacidades físicas e intelectuales; al año siguiente tuve la pérdida de quien fuera mi maestro, no de las aulas, sino de mis inquietudes parlamentarias: Alfredo del Valle, entonces titular de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, y al año siguiente la pérdida de mi insustituible hermana Jadsia Prado, con quien, en Madrid, en el ya remoto año de 1993, empecé a discutir estos temas con la pasión intelectual que siempre tenían nuestras discusiones académicas dada la brillantez y agudeza de su pensamiento jurídico y político. Finalmente, cuando me aprestaba a concluir, y pensando que la desolación había dejado mi alma en paz, sobrevino la injusta y repentina muerte de un jurista excepcional como Jorge Carpizo, quien ha dejado, de alguna u otra manera, a toda la comunidad de nuestro querido Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en una lamentable e irreparable orfandad intelectual. A todos ellos, quienes conocieron de esta investigación y no alcanzaron a verla concluida, desde lo más profundo de mi corazón, muy sinceramente, dedico este libro.

Cuernavaca, Morelos.