

CECILIA MORA-DONATTO



# TREINTA AÑOS

## de investigaciones parlamentarias en México (1977-2007)

¿Qué investigaron  
los diputados federales



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO





TREINTA AÑOS DE INVESTIGACIONES  
PARLAMENTARIAS EN MÉXICO  
(1977-2007)

¿QUÉ INVESTIGARON LOS DIPUTADOS FEDERALES?

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, Núm. 235

---

Coordinadora académica: Elvia Lucía Flores Ávalos

Asistente editorial: Karla Beatriz Templos Núñez

Formación en computadora: Deneb Muñiz Alejandro

Cuidado de la edición: Isidro Saucedo

CECILIA MORA-DONATTO

TREINTA AÑOS DE INVESTIGACIONES  
PARLAMENTARIAS EN MÉXICO  
(1977-2007)

¿QUÉ INVESTIGARON LOS DIPUTADOS  
FEDERALES?



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
MÉXICO, 2013

Primera edición: 13 de diciembre de 2013

DR © 2013. Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva, s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-4997-6

## CONTENIDO

Introducción . . . . .	1
Capítulo primero. Las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho comparado y nuestro concepto . .	9
I. En los países del <i>Common Law</i> . . . . .	9
II. El sistema continental europeo . . . . .	13
III. Nuestro concepto . . . . .	18
Capítulo segundo. La reforma constitucional y las primeras comisiones de investigación . . . . .	23
I. El inicio: la reforma al artículo 93 de nuestra norma fundamental en diciembre de 1977. . . . .	23
La deficiente regulación legal y reglamentaria . . . .	25
II. Abriendo camino. Las primeras comisiones de investigación: Telmex y Banpesca . . . . .	28
1. La investigación de Teléfonos de México . . . . .	
2. La comisión de investigación sobre el Banco Nacional Pesquero y Portuario, Sociedad Nacional de Crédito . . . . .	30
Capítulo tercero. El parteguas en el ejercicio de la investigación parlamentaria: el caso de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) . . . . .	41



I. Compañía Nacional de Subsistencias Populares I . . .	41
II. Compañía Nacional de Subsistencias Populares II. . .	60
Capítulo cuarto. Investigando sin informar y a la brevedad	93
I. Las investigaciones sobre Exportadora de Sal, S. A. de C. V., y el Instituto Mexicano del Seguro Social	93
II. Investigando a la Comisión Federal de Electricidad	95
III. La comisión de investigación sobre el régimen de ju- bilación de Nacional Financiera (Nafin) . . . . .	98
Capítulo quinto. Una vez más investigando a una misma ins- titución en dos etapas: el Instituto de Protección al Aho- rro Bancario y el caso de Laguna Verde. . . . .	103
I. IPAB I . . . . .	103
II. IPAB II . . . . .	110
III. Investigando a la Planta Nucleoeléctrica Laguna Verde	144
Capítulo sexto. La intensa actividad investigadora de la LIX Legislatura: Pemex I (daño ecológico) y Pemex II (pre- cios del petróleo), Instituto Mexicano de la Propiedad In- dustrial (IMPI) y Construcciones Prácticas I y II . . . . .	149
I. Comisión investigadora del daño ecológico y social generado por Pemex en los estados de Campeche, Ve- racruz y Chiapas . . . . .	150
1. Campeche . . . . .	151
2. Veracruz . . . . .	157
3. Chiapas. . . . .	162

II. Comisión de investigación con relación a las políticas implementadas para determinar los precios del petróleo . . . . .	165
III. Investigación para revisar las actividades del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) . . .	172
IV. Primera comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. . . . .	173
1. Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. . . . .	179
2. Construcciones Prácticas “Celaya” . . . . .	181
3. Construcciones Prácticas “Acapulco” . . . . .	182
4. Grupo Inmobiliario Kilate S. A. de C. V. . . . .	183
5. Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) . . . . .	184
6. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) . . . . .	186
7. Fondo de Vivienda de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado . . . . .	187
8. Nacional Financiera, S. N. C. (Nafin) . . . . .	187
9. Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) . . . . .	188
10. Petróleos Mexicanos (Pemex) . . . . .	188
11. Aduanas . . . . .	193
12. Servicios de Administración y Enajenación de Bienes (SAE). . . . .	195
13. Servicios de Administración Tributaria (SAT) . .	196
14. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) . . . . .	201
15. Desarrollo Rivera Río Laja . . . . .	204

V. Segunda comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. . . . . .	215
1. Operaciones con intervención del IPAB. . . . .	218
2. Operaciones con intervención de Pemex . . . . .	230
3. La difusión del informe de la comisión . . . . .	237
VI. Las comisiones de investigación encargadas de revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., frente a los tribunales . . . . .	240
1. La posición del Tribunal Colegiado . . . . .	244
2. Los agravios de los quejosos . . . . .	245
3. La posición de la autoridad responsable . . . . .	246
4. El examen del asunto en sede judicial . . . . .	247
Capítulo séptimo. La LX Legislatura: las dos investigaciones que cierran el ciclo de los treinta años . . . . .	255
I. Tercera comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de suministros de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgada por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas y cualesquiera otras que tuvieran relación con la misma . . . . .	255
1. “Paquete C” . . . . .	265

2. “Los Pirules” . . . . .	268
3. “Santa Catarina” . . . . .	274
4. “Paquete H” . . . . .	277
5. Recomendaciones de la comisión investigadora sobre Construcciones Prácticas y posicionamiento del Partido Acción Nacional . . . . .	280
6. Conclusiones de la comisión de investigación y réplica del Partido Acción Nacional . . . . .	285
II. Integradora de Servicios Operativos, S. A. (ISOSA): otro escándalo financiero que la Cámara de Diputados investiga tarde . . . . .	305
1. El inicio del supuesto a investigar . . . . .	306
2. ISOSA: la empresa que dio nombre a la comisión investigadora. . . . .	315
3. El relevo en la SHCP . . . . .	317
4. El regreso del creador de ISOSA . . . . .	322
5. La actuación de la Auditoría Superior de la Federación en el caso ISOSA. . . . .	324
6. La controversia constitucional 84/2004, entre la ASF y la SHCP. Los aspectos más relevantes. . .	330
7. La disidencia. El voto concurrente de minoría . .	333
8. Los resultados de la comisión de investigación ISOSA . . . . .	337
Conclusiones . . . . .	345
Epílogo. El recuento 30 años después . . . . .	357
Bibliografía. . . . .	365



## 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 nualmente 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 pensado 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.



## CAPÍTULO PRIMERO

### LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO Y NUESTRO CONCEPTO

En la actualidad, es común que en la mayoría de los Parlamentos democráticos se constituyan comisiones *ad hoc* o ex profeso para realizar algún tipo de investigación específica; también es frecuente que se les dote de facultades especiales para el desarrollo de sus pesquisas.<sup>1</sup> En lo que no existe un consenso generalizado es en determinar la naturaleza jurídica de estos órganos, ya que para algunos autores las comisiones de investigación son simples instrumentos de información; sin embargo, para otros —entre quienes nos incluimos— se han convertido en órganos de control parlamentario; sobre ello insistiremos más adelante.

#### I. EN LOS PAÍSES DEL *COMMON LAW*

En el derecho inglés se hace necesario distinguir a los *Select Committees* (comisiones de investigación) de aquellas figuras que aunque son similares cumplen otros cometidos; estos comités suelen ser confundidos con los Comités de la Corona (*Royal Committees*) y los comités relacionados con los departamentos gubernamentales (*Select Committees related to government departments*).

En la primera de estas figuras no se trata propiamente de comisiones parlamentarias, ya que los miembros que integran los

<sup>1</sup> Sobre el tema puede verse nuestro artículo “La investigación parlamentaria en España y el entorno europeo”, *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, núm. 2, julio de 1997, pp. 37-57.

*Royal Committees* son nombrados por la Corona Británica entre expertos y concededores de la(s) materia(s) que ha(n) motivado la creación del comité, es decir, los integrantes de este tipo de comités son elegidos no por criterios políticos sino técnicos. Los *Select Committees related to government departments* son comisiones parlamentarias creadas en función de cada uno de los departamentos de gobierno y los poderes que le son conferidos se asemejan más al concepto de lo que en el sistema continental se conoce como “comisiones ordinarias o permanentes”.

Al igual que en otros países, los *Select Committees* son pequeñas comisiones de miembros nombrados por el Parlamento para examinar e investigar sobre algún tema en particular. Lo destacable de éstos son los amplios poderes que poseen para hacer frente a su labor, lo que se conoce con el anglicismo: “*the power to send for persons, paper and records*” (es decir, el poder de citar personas y requerir documentos e informes).<sup>2</sup>

En Estados Unidos, la doctrina ha definido a la investigación parlamentaria como el estudio que realiza un comité o subcomité del Congreso utilizando procedimientos indagatorios —examen de registros, requerir o interrogar testigos, etcétera— con el fin de subsanar defectos en la legislación, informar al público sobre un caso específico y cumplir con la función de *watchdog* (perro guardián) sobre las actuaciones del gobierno y sus programas. Es pertinente señalar lo anterior para mostrar que también en los sistemas presidenciales el Congreso cumple una importante función de fiscalización y control del Poder Ejecutivo.

La primera vez que el Congreso estadounidense hizo uso de esta facultad fue en 1791, a través de la Asamblea de Representantes, para conocer el motivo que había provocado la derrota del ejército en territorio indio bajo el mando del general

<sup>2</sup> Véase Crick, Bernard, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfel and Nicolson, 1968. Felicetti, Francesco, *Evoluzione storica del Parlamento Inglese*, Pellegrini, 1983.

St. Clair.<sup>3</sup> Desde entonces y hasta nuestros días el Congreso ha delegado en las comisiones el poder para investigar.

Esta competencia relevante de las comisiones se ha reglamentado a través de dos reformas importantes, la de 1946 y la de 1970, reflejadas en la *Legislative Reorganization Act*; ambas reformas y su actual regulación en el *Jefferson's Manual and Rules of the House of Representative* y el *Senate Manual*, son la legislación aplicable en la actualidad y han modificado la estructura del Congreso de Estados Unidos, para el caso del Senado. En realidad, las diferencias entre ambas cámaras, en el desarrollo de la investigación, no son radicalmente opuestas, es decir, discurren con una lógica procedimental semejante.

Algunos temas, con relación a estos órganos, merecen ser destacados, por ejemplo las amplias facultades con que cuentan para el desarrollo de la investigación, algunas de éstas que despiertan especial interés son las relativas al poder de citación de la Asamblea de Representantes y del Senado, los derechos de los testigos (en ambas cámaras), el estatuto de inmunidad, el desacato a los requerimientos del Congreso o la importante cobertura que los medios de comunicación hacen de las audiencias (*public hearing*) entre otros.

Pero un tópico que reviste especial interés es el de la relación entre este tipo de comisiones y el Poder Ejecutivo. Las investigaciones congresionales han provocado varios conflictos entre el Congreso y el Ejecutivo.<sup>4</sup> Los problemas más frecuentes se han presentado en relación con las solicitudes de información que

<sup>3</sup> Ramella, Pablo, "Comisiones investigadoras del Congreso", *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio, en sus treinta y cinco años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, 1988, t. I, p. 641.

<sup>4</sup> Según Crouzaiter, las investigaciones del Congreso en los Estados Unidos han sido utilizadas para invadir las atribuciones del Poder Ejecutivo y limitar las funciones del Poder Judicial. "Le role des commissions d'enquête du Congrès des Etats Unis", *Reveu du droit public et science politique*, núm. 4, 1975, pp. 998 y ss. En el mismo sentido, pero reconociendo las bondades de estas investigaciones, se manifiesta André Hauriou al sostener que "así entendido, el poder de investigación de las comisiones, constituye, sin duda alguna, una quiebra en la separación de poderes entre Legislativo y Ejecutivo e, incluso, entre el Legis-



formulan estas comisiones al presidente o alguna administración. Una variedad de razones se han esgrimido para justificar la negativa a proporcionar la información requerida por las cámaras; el llamado privilegio del Ejecutivo (*executive privilege*) que impone la necesidad de reserva en materias militares y diplomáticas, la necesaria confidencialidad de las discusiones entre miembros de una administración, entre otras, han servido de fundamento para justificar la negativa a proveer registros o describir conversaciones entre miembros del Poder Ejecutivo. Así, el temor a que las investigaciones congresionales se inmiscuyan en asuntos de seguridad nacional, provocando la divulgación de los mismos, ha motivado la reserva administrativa.

El privilegio de retener información, cuando la divulgación de la misma no es de interés público, es una facultad concedida al presidente, quien puede determinar si el caso en particular tiene relevancia para el interés público y debe divulgarse o, contrariamente, requiere ser secreto y no revelar la información. Sin embargo, debido a las confrontaciones que existieron entre el presidente Johnson y el Congreso sobre el informe de la Guerra de Vietnam y entre el presidente Nixon y el Congreso sobre los documentos y testimonios de miembros de su administración en el caso *Watergate*, el peso de la opinión pública se muestra contrario al uso del privilegio del Ejecutivo y en favor de que las solicitudes de las cámaras sean satisfechas.

El poder de investigación de las comisiones del Congreso de los Estados Unidos permite que estos órganos parlamentarios se entreguen plenamente al control del Ejecutivo, dando cumplida cuenta ante la ciudadanía de su función fiscalizadora.<sup>5</sup>

lativo y el Judicial; pero a menudo útil". *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 450.

<sup>5</sup> *Idem.* Galloway, George B., *Congress at the Crossroads*, Nueva York, 1948. *Congress Investigates. A Documented History (1792-1974)*, Nueva York, Chelsea House, 1975; Tiefer, Charles; *Congressional Practice and Procedure. A Reference, Research and Legislative Guide*, Estados Unidos, 1991.

## II. EL SISTEMA CONTINENTAL EUROPEO

En la doctrina italiana, el desacuerdo en torno a la naturaleza de estos órganos ha sido mayor. Casi podría afirmarse que en relación con dicho tema hay posturas para todos los gustos. Algunos autores las consideran órganos de dirección política, de función inspectiva; otros opinan que son de carácter instrumental o instrumentos cognoscitivos. Sin embargo, a mi juicio, en el sustrato de las anteriores categorizaciones late la idea de control parlamentario, de la que difícilmente puede desprenderse a estas comisiones; así lo ha reconocido, como tendremos ocasión de analizar, la doctrina más solvente.

Una interesante peculiaridad del ordenamiento italiano merece ser destacada y es la relativa a la posibilidad de crear comisiones de este tipo a través de una ley específica. En virtud de la rapidez con la que deberían actuar estas comisiones, no parece que sea ésta la mejor manera para su creación, sin embargo, la prudencia aconseja no cerrarse a dicha posibilidad, pues en el ordenamiento italiano muchas de las comisiones que así han sido creadas han dado buenos resultados.<sup>6</sup>

Es en la legislación alemana, en la doctrina e incluso en la práctica donde hay mayor consenso en concebir a estos órganos como instrumentos idóneos para el despliegue del control parlamentario, vinculados a la solicitud y decisión de los diputados minoritarios, de tal manera que éstos tienen la facultad de solicitar y constituir la comisión de investigación, o dicho de otra manera, la mayoría tiene el deber de crearlas cuando así lo solicite una cuarta parte de los miembros del *Bundestag*.

Las características más importantes que poseen estas comisiones en el derecho alemán —número reducido de miembros, que la Presidencia pueda recaer en manos de un partido minoritario, la delimitación clara del objeto sobre el que se investigará y la equi-

<sup>6</sup> Véase Furlani Silvio, “Le Commissioni parlamentari d’inchiesta”, *Quaderni della Costituzione*, Giuffrè, 1954. Mazella, Andrea, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977.

paración de sus poderes a los de la autoridad judicial— las han convertido tanto en órganos adecuados para el control que ejerce el Bundestag sobre el Ejecutivo como en instrumento eficaz para la contienda político parlamentaria (entre gobierno y oposición), de tal manera que las mismas, en muchas ocasiones, se constituyen para esclarecer sucesos o conductas reprobables así como escándalos dentro del gobierno o del sistema gubernamental.<sup>7</sup>

La legislación francesa de mediados de siglo pasado reconocía dos tipos similares de comisiones, a saber: de investigación y de control (las primeras recababan información sobre determinados hechos, mientras que las segundas examinaban la gestión de la administración). La diferencia entre ambas radicaba en distinguir la función de información de la de control. Esta distinción fue superada con el tiempo y el artículo 6.2 de la Ordenanza núm. 1100, de 17 de noviembre de 1958, fue reformado en 1991; con dicha reforma se comprendió claramente que la información era el vehículo a través del cual se ejercía el control parlamentario. Las comisiones de investigación (*Commissions d'enquete*) creadas en la Asamblea Nacional, a partir de dicha reforma, han versado sobre muy diversas materias; lo anterior las ha convertido, cada vez más, en instrumentos de control no sólo de la administración, sino también de toda la actividad del Ejecutivo.

Tres lecciones interesantes se pueden extraer de la experiencia francesa, la primera es en relación con el periodo de duración de los trabajos de este tipo de comisiones. La práctica de la Asamblea Nacional ha evidenciado la necesidad de que el tiempo en el que la comisión desarrolle sus pesquisas sea suficiente, pero también razonable, para clarificar el objeto sometido a la investigación. Otro aspecto que debe destacarse de la legislación gala es en conexión con los poderes concedidos a las comisiones de investigación creadas en la Asamblea Nacional, ya que ésta, en un

<sup>7</sup> Véase Elvira Perales, Ascensión, “Comisiones de investigación en el Bundestag. Un estudio de jurisprudencia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 7, núm. 19, 1987. Stein, Ekkehart, *Derecho político*, Madrid, Aguilar, 1973.

primer momento, se inclinó por conceder a estas comisiones los mismos poderes que a la autoridad judicial; sin embargo, quizá por los excesos en el ejercicio de los mismos, dicha situación fue reformada para reconocer a éstas comisiones idénticas facultades que a la comisión de finanzas. Un dato más que merece destacarse es la imposibilidad legal de constituir una comisión de investigación sobre un hecho que se encuentra *sub iudice*.<sup>8</sup>

De conformidad con el artículo 76 de la Constitución Española, las comisiones de investigación pueden crearse en el Congreso de los Diputados y en el Senado, e incluso de manera conjunta.<sup>9</sup>

En el primer caso el Reglamento del Congreso de los Diputados, en su artículo 52.1 establece: “El Pleno del Congreso, a propuesta del gobierno, de la Mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público”.

En el caso del Senado, la propuesta podrá formularla el gobierno o 25 senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario (artículo 59.1 de Reglamento del Senado).

En el derecho español estas comisiones cuentan con sus propias atribuciones, como son: la obligatoriedad en la comparecencia de funcionarios y particulares requeridos por aquéllas y las facultades que tienen para requerir información a cualquier administración.

<sup>8</sup> Moderne, Frankc, “El control del funcionamiento del aparato administrativo en Francia”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñate, Guipuzkoa, núm. 3, mayo-agosto de 1982. Desadre, Jacque, “Le Commissions parlementaires d’enquête ou de contrôle: secret ou publicité des travaux”, *Pouvoirs. Revue Française d’Etudes Constitutionnelles et Politique*, L’Assemblée, núm. 34, 1985.

<sup>9</sup> Véase nuestro artículo “Las comisiones de investigación en el ordenamiento jurídico español”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, núm. 85, enero-abril de 1996, pp. 263-281. Arévalo Gutiérrez, Alfonso, “Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentaria en el ordenamiento constitucional español”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 11, 1987.

La Ley Orgánica de Comparecencias ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas cámaras<sup>10</sup> determina como sujetos de la misma a “todos los ciudadanos españoles y extranjeros que residan en España”. En este sentido, es preciso señalar que dentro de esta afirmación —tan genérica también— se encuentran incluidas las personas jurídicas aunque, obviamente, el requerimiento deberá ser dirigido a quienes ostenten su representación legal y los funcionarios públicos (incluso miembros del gobierno). Los comparecientes ante este tipo de comisiones podrán ir acompañados de la persona que designen para asistirlos. Cabe inferir, por ejemplo, que en el caso de un particular éste podrá ir acompañado de su abogado, el funcionario público de algún colaborador cercano (*v. gr.* secretario particular), y el representante legal de la persona jurídica de quien designe el Consejo de Administración.

Con relación a la segunda de las facultades que poseen estas comisiones en el ordenamiento español, es decir, el poder de requerir información, es el artículo 109 constitucional el que las autoriza para solicitar información y toda la ayuda que precisen, a través de su presidente, a cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas. En concordancia con este artículo, la misma atribución se recoge en los reglamentos parlamentarios, para el caso de las comisiones creadas en el Congreso de los Diputados los artículos 7.2 y 44.1 y para el caso del Senado el artículo 67.

Por lo apuntado hasta aquí es obvio que los buenos resultados de los trabajos de las comisiones de investigación dependen, en mucho, de la posibilidad de contar con toda la documentación precisa para cumplir con sus funciones; es por ello que expresamente existe la obligación del Ejecutivo y de la administración correspondiente de remitir, con celeridad, cualquier documento que les fuere solicitado por estas comisiones.

<sup>10</sup> Ley 5/84, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 126, 26 de mayo de 1984.

A pesar de lo anterior no existe, hasta el momento, una ley que regule el procedimiento de solicitud de información. Suponemos que tomando en cuenta la importancia de estas comisiones y la laguna normativa existente, fue que se expidió el Real Decreto-ley 5/1994, de 29 de abril,<sup>11</sup> del cual destacaremos algunos puntos importantes.

Este Real Decreto-Ley da cumplimiento a un mandato parlamentario derivado de la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados. El objeto del mismo es que los datos o documentos que obren en poder de la Administración Tributaria puedan ser trasladados al ámbito parlamentario cuando una comisión de investigación lo requiera.<sup>12</sup> Los sujetos de los que se podrá requerir información serán aquellas personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las administraciones públicas, siempre que el objeto de la investigación tenga relación con su función.<sup>13</sup>

Más allá de todos los defectos que por su expedición se puedan impugnar al citado Real Decreto-Ley,<sup>14</sup> su promulgación merece, en nuestra opinión, un juicio positivo, por cuanto introduce elementos importantes en donde muy poco había. Sin embargo —creemos— su insuficiencia deberá llevar a todos los agentes involucrados a pugnar por la promulgación de una verdadera ley reguladora de la materia.

Debemos señalar, asimismo, que la conclusión de los trabajos de las comisiones de investigación se recoge en un dictamen que es discutido en el Pleno de la Cámara. El presidente del Congreso,

11 Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 130, 30 de abril de 1994.

12 Exposición de Motivos.

13 *Idem*.

14 En virtud de que se trata de una norma emanada del gobierno, que regula cuestiones que, por razones obvias, debería ser objeto propiamente de una norma de producción parlamentaria, ya que regula los poderes de órganos funcionales del Congreso de los Diputados y/o del Senado.

oída la Junta de Portavoces, está facultado para ordenar el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones.

Asimismo, las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara serán publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y comunicadas al gobierno, sin perjuicio de que el presidente de la Mesa dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. En el caso del Senado son publicadas antes de su discusión en el Pleno, salvo que se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de las mismas.<sup>15</sup>

Pongamos fin a esta lista de ordenamientos europeos con el caso portugués, en el que las comisiones han ido evolucionando hasta convertirse en órganos de control parlamentario; a pesar de ello, hay todavía algunas lagunas y escasa práctica que así lo consoliden. La reforma constitucional de 1982 dotó a estos órganos parlamentarios, a semejanza del modelo alemán, de los mismos poderes y limitaciones que los de la autoridad judicial para el desarrollo de sus investigaciones; esta reforma avivó el interés y la importancia de las *Comissões parlamentares de inquérito* que vigilan las irregularidades del gobierno y la administración lusa pero, sin duda, falta todavía una práctica abundante que así lo confirme.<sup>16</sup>

Este amplio abanico de ordenamientos y experiencias, aportan los elementos necesarios para configurar un concepto de lo que entendemos deben ser las comisiones de investigación.

### III. NUESTRO CONCEPTO

Al inicio del apartado que antecede dejábamos constancia de la polémica doctrinal en relación con la naturaleza jurídica de las comisiones de investigación; agrupando las diversas posturas

<sup>15</sup> Artículo 60.3 del Reglamento del Senado.

<sup>16</sup> Bottari, Carlo, "L'inchiesta parlamentare nell'ordenamento costituzionale potoghese", *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, Guipuzkoa, núm. 15, 1986.

doctrinales podemos sostener que se trata de tres grandes bloques, a saber: 1) los autores que las consideran instrumentos de información, 2) los que entienden que son instrumentos de control parlamentario, y 3) quienes mantienen una posición ecléctica o intermedia. Nosotros, como resulta evidente, nos inclinamos por la segunda de las opciones.<sup>17</sup> Sólo si entendemos que las comisiones de investigación son auténticos —aunque no los únicos— órganos de control parlamentario y concebimos a éste como un control de tipo político —distinto del jurídico— se podrán entender mejor sus resultados y la necesidad de concederles atribuciones especiales; se comprenderá, de manera más clara, que las mismas se constituyan a propuesta de la oposición —especialmente de las minorías— y se valorará positivamente su función depuradora de responsabilidades políticas.

Las diferencias entre las dos principales posturas radican en el valor que se da a la información; para quienes consideran a las comisiones de investigación como instrumentos de información parlamentaria,<sup>18</sup> ésta es un fin en sí mismo. Mientras que para los que entendemos que las comisiones de investigación son instrumentos de control parlamentario, la información es un medio para ejercer el mencionado control. Así lo ha señalado acertadamente Aragón Reyes: “lo principal, lo sustantivo, es el control que a través de esas comisiones se realiza, y lo auxiliar, accesorio, o adjetivo [es] obtener información suficiente para ello”.<sup>19</sup>

No obstante lo anterior, hay que destacar, como oportunamente lo hace Jiménez Campo, que considerar a las comisiones parlamentarias

<sup>17</sup> Sobre el particular puede verse *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, UNAM-Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1998.

<sup>18</sup> En especial véase a Santaolalla López, Fernando, *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Edersa, 1982, p. 415.

<sup>19</sup> Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, p. 181.



como espacios para el control del gobierno, que en ellas se debata, se enjuicie y se pretenda orientar... la política de éste, es algo realmente nuevo para los sistemas parlamentarios, algo que, por fijar un punto de partida, aproximado, empieza sólo a manifestarse con decisión en Europa en la primera posguerra mundial. Hasta entonces —allá donde existen, es decir allá donde no ocupan su lugar las secciones de la Cámara— tienen, sin excepción, una posición estrictamente auxiliar y, en este sentido, carente de relevancia exterior, respecto de la Asamblea que la integra.<sup>20</sup>

A la luz de cuanto acaba de exponerse podemos conceptualizar a las comisiones de investigación como *órganos del Parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce 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.*

De esta definición podemos deducir algunos elementos que ameritan ser comentados, entre otros, como es natural, las comisiones de investigación son órganos parlamentarios, es decir, creados por y en el Parlamento, pero que están dotados de cierta autonomía y poseen facultades específicas, que las distinguen de las demás comisiones parlamentarias, para el desempeño de sus funciones; tienen un carácter temporal, ya que una vez cumplidos sus objetivos, se disuelven;<sup>21</sup> preferentemente, la posibilidad de su creación debe estar en manos de la oposición, puesto que ésta es la característica principal que las convierte en verdaderos órga-

<sup>20</sup> Jiménez Campo, Javier, “Sobre el control parlamentario en comisión”, *Política y Sociedad. Homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas/Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 477 y 478.

<sup>21</sup> Aunque este carácter de temporalidad se puede ver alterado, *v.gr.*, el caso de la legislación italiana.

nos o instrumentos de control parlamentario, pues la oposición es la que con mayor interés llevará a cabo el control parlamentario del gobierno. Sólo en manos de la oposición este instrumento parlamentario puede depurar las responsabilidades políticas de los miembros del gobierno.

Es la oposición quien estará más atenta a los fallos u omisiones en aquellos asuntos de interés general en los que el gobierno actuó mal o simplemente no actuó; la importancia de las comisiones se vincula, como no puede ser de otra forma, a la publicidad que de sus trabajos se haga, porque ésta ofrecerá al ciudadano los elementos de juicio con los cuales se pueda evaluar la actuación gubernamental y conocer los puntos de vista de la oposición en torno a la misma problemática.

Teniendo como referencia los anteriores ordenamientos, en las páginas siguientes nos dedicaremos al análisis de las comisiones de investigación en el ordenamiento mexicano; sobre todo a su actuación durante los treinta años que llevan de vigencia para, posteriormente, formular las propuestas y reformas que, a nuestro juicio, es necesario acometer en el derecho mexicano con el fin de convertirlas en verdaderos instrumentos de control parlamentario.



## 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 Mexicano 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 recojan 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 restructuración 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; merece 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.

## CAPÍTULO TERCERO

### EL PARTEAGUAS EN EL EJERCICIO DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA: EL CASO DE LA COMPAÑÍA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES (CONASUPO)

#### I. COMPAÑÍA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES I

Tal vez la comisión de investigación que representó un parteaguas en la práctica parlamentaria de la cámara baja en virtud de la pluralidad política existente, fue la denominada Comisión Conasupo. Durante la LVI Legislatura fue presentada, el 30 de noviembre de 1995, la solicitud de 130 diputados de los partidos de oposición (Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo) y 10 diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), para constituir una comisión de investigación sobre determinados asuntos relacionados con dicha paraestatal.

La comisión de investigación estuvo integrada por 32 legisladores (16 propietarios y 16 suplentes)<sup>39</sup> asumiendo la presidencia el diputado Manuel Hinojosa Juárez (diputado del PRI). El objeto

<sup>39</sup> Además de Manuel Hinojosa Juárez, integraron la comisión Javier Gutiérrez Vidal, Alfonso Reyes Medrano, Víctor Quintana Silveyra, Adolfo Aguilar Zinser. Secretarios: Ignacio González Rebolledo, Jesús Rodríguez y Rodríguez, Jorge Cejudo Díaz, Juan Manuel Cruz, Carlos Calderón, Fernando Salgado, José Luis Salcedo, Jesús Ramón Rojo, Manuel Beristáin, Carlos Navarrete Ruiz, Joaquín Vela González. Sustitutos: Víctor Islas Fernández, Víctor Manuel Rubio, Héctor San Román, Regina Reyes, Salvador Mikei, Gabriel Escalante, Ricardo Padilla, Yrene Ramos, Irma Cedillo, Alfonso Martínez, Gerardo Solanos, Kurth A. Thomsen, Horacio Gutiérrez, Alfonso Solórzano, Rafael García, Serafín Núñez. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 30 de noviembre de 1995, año II, núm. 27, p. 4930.

de esta comisión lo constituyeron ocho líneas de investigación. Ante la imposibilidad de transcribir el texto íntegro del informe presentado por la comisión investigadora<sup>40</sup> y del debate<sup>41</sup> que en torno al mismo se presentó, abordaremos cada una de las líneas de investigación y sintetizaremos las conclusiones que se presentaron el 26 de septiembre de 1996,<sup>42</sup> para después ofrecer los argumentos más importantes que, en contra, manifestaron los grupos parlamentarios de la oposición.

Es oportuno señalar que para el estudio y análisis de las líneas de investigación fueron contratados como asesores dos despachos que trabajaron durante todo el periodo de investigación;<sup>43</sup> esta fue la primera vez que una comisión de esta naturaleza recurrió a apoyos externos a la Cámara de Diputados para desarrollar sus indagatorias, lo cual de suyo evidencia la necesidad de servicios de apoyo técnico, propios o adscritos a dicha Cámara con el fin de auxiliar en el desarrollo de este tipo de trabajos parlamentarios; a partir de esta comisión la contratación de despachos contables y/o jurídicos se convertiría en una práctica recurrente en el ejercicio de las investigaciones que desarrollarían este tipo de comisiones; conviene advertir que el hecho de que se autoricen dichas contrataciones no ofrece mejores resultados a las investigaciones, como tendremos ocasión de analizar más adelante.

La *primera línea de investigación* fue: analizar los resultados de las auditorías internas y externas practicadas a Conasupo y sus empresas filiales, así como la revisión de las respectivas cuentas públicas.

<sup>40</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 26 de septiembre de 1996, año III, núm. 8, pp. 415-430.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 430-503.

<sup>42</sup> Con anterioridad a este día en el que la comisión presentó su informe final, sostuvo 12 reuniones de mesa directiva, nueve sesiones ordinarias y cinco sesiones extraordinarias; aprobando su plan de trabajo el 14 de diciembre de 1995.

<sup>43</sup> Los citados despachos profesionales fueron Bladinieres y Cía., S. C., y Barriguete Alonso López y Cía., S. C.

La Comisión para la Investigación del funcionamiento de la Conasupo y sus empresas filiales, realizó un análisis de los resultados de las auditorías internas y externas practicadas a la Conasupo y a sus empresas filiales en el periodo de 1982-1992. De dicha revisión se advirtió que la administración de la Conasupo sufrió durante el periodo citado de diversas violaciones a su normatividad, de retrasos en los registros y de fallas en el control interno; pero, según el criterio de los auditores, por el tamaño de la empresa y su complejidad, las circunstancias anteriores eran comprensibles y no fueron obstáculo para que los organismos de control pudieran cumplir su función de vigilancia y, en su caso, sancionar a los responsables por las desviaciones advertidas.

Por lo que toca a las filiales Diconsa y Miconsa, y “en atención a las limitaciones de información advertidas tanto por esta comisión como por el despacho asesor”,<sup>44</sup> los miembros de la comisión investigadora no consideraron conveniente expresar un juicio definitivo al respecto, sino que estimaron más adecuado solicitar al Ejecutivo federal se profundizara en las investigaciones concernientes a las diversas irregularidades advertidas con el fin de que se aplicaran, en términos de ley, las medidas correctivas y las sanciones correspondientes y que en su oportunidad la Cámara de Diputados fuera informada sobre el resultado de dichas investigaciones complementarias. Por lo que respecta a Liconsa, no se reportó alguna irregularidad relevante.

Nótese que es la falta de información la que lleva a una comisión de esta naturaleza a “recomendar” al Ejecutivo federal que se profundice en las investigaciones respectivas.

La *segunda línea de investigación* fue: detectar e investigar las importaciones, las adquisiciones y las contrataciones de mayor monto de Conasupo y sus filiales.

Por lo que respecta a la Conasupo, la comisión consideró que sus normas y reglas de operación, tanto en materia de importaciones como de operaciones con efectos exclusivos en territorio na-

44 Énfasis nuestro.



cional, se cumplieron en términos generales, independientemente de los hechos específicos que fueron materia de análisis y de propuestas concretas en otras líneas de investigación.

Con relación a la empresa filial Miconsa, la comisión recomendó al Ejecutivo federal que profundizara las investigaciones referidas con el objetivo de verificar si existieron irregularidades que dieran lugar a afectaciones al patrimonio de la entidad, estimándose prudente que en esa eventualidad se precisaran los funcionarios y empleados responsables de las mismas, para los efectos administrativos y/o penales consecuentes.

La *tercera línea de investigación* fue: revisión de las importaciones de leche en polvo supuestamente contaminada por radiactividad, no apta para consumo humano, así como la sobrecotización de sus precios de compra y sobrestimación de sus costos de fletes y posible faltante de este producto en el territorio nacional.

En este apartado la comisión analizó la denuncia del Grupo de los Cien<sup>45</sup> y del grupo *Greenpeace* de México, así como diversas

<sup>45</sup> En marzo de 1985, Homero Aridjis fundó el Grupo de los Cien, una asociación de artistas e intelectuales prominentes, entre los que se encontraban Octavio Paz, Juan Rulfo, Rufino Tamayo, Gabriel García Márquez, Leonora Carrington, Manuel Álvarez Bravo, Álvaro Mutis, Augusto Monterroso, Francisco Toledo, Matías Goeritz, Elena Poniatowska, Juan Soriano, Juan José Arreola, Helen Escobedo, Roger von Gunten, Graciela Iturbide, y los científicos Lincoln Brower, Steven Swartz, Amory Lovins, entre otros, dedicados a la protección ecológica y a la defensa de la biodiversidad en México y Latinoamérica. Bajo su liderazgo el Grupo de los Cien, además de impulsar que dichas toneladas de leche en polvo contaminada con radioactividad de Chernobyl fueran devueltas a Irlanda antes de que pudieran ser distribuidas en México, logró en 1986 el decreto oficial de protección de los bosques de la mariposa Monarca en su hábitat invernal en México. En 1990, después de una intensa campaña contra los depredadores de los sitios de anidación de la tortuga marina en las playas mexicanas, consiguió que el gobierno mexicano declarara la veda total a la matanza y la comercialización de las especies de tortuga marina en México. El Grupo de los Cien pudo evitar la construcción de presas hidroeléctricas en el río Usumacinta que hubiera inundado 500 kilómetros cuadrados de selva Lacandona y sumergido importantes ruinas mayas. Durante cinco años, Aridjis encabezó la defensa de Laguna San Ignacio, el santuario donde se reproduce y nace la ballena gris en Baja California Sur, oponiéndose a que Mitsubishi y el gobierno mexicano construyeran la más grande salinera del mundo en la Laguna. Gracias a Aridjis y el Grupo de los Cien, el gobierno accedió a publicar diariamente reportes sobre

denuncias que formularon algunos diputados sobre la importación de leche irlandesa contaminada. Además del robo, en 1989 y 1990, de leche en polvo propiedad de Conasupo.

Con relación a la leche en polvo procedente de Irlanda, supuestamente contaminada por radiactividad, la comisión concluyó, con el apoyo de la opinión científica de la máxima autoridad en la materia en el país, en este caso la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas (Conasenua), que dados los niveles de *becquerels* que contenía dicha leche, en ningún momento se puso en riesgo la salud de la población. Asimismo, la comisión no encontró evidencias de una supuesta sustracción de este producto de los almacenes aduanales de Veracruz y afirmó que de la documentación analizada se podía constatar que los funcionarios de la Conasupo, la Secretaría de Salud y la Conasenua, actuaron conforme a la normatividad aplicable para evitar todo riesgo eventual para los consumidores del producto; asimismo, se concluyó que no existió sobrecotización en el precio de la leche en polvo ni en el costo de los fletes respectivos.

Por otra parte y en relación con el faltante de leche en polvo “en territorio nacional” por desviación y apoderamiento ilícito, se concluyó que existió conducta delictiva, sobre un volumen inferior a 9 mil toneladas originalmente denunciadas, ya que este faltante ascendió aproximadamente a 2 mil 600 toneladas del producto. En atención a que existía un proceso penal en curso contra diversos empleados de Ferrocarriles Nacionales de México, la comisión consideró que dicho trámite judicial debía culminar hasta lograr aplicar el castigo adecuado a los responsables.

Finalmente, en relación con esta línea de investigación la comisión propuso al Ejecutivo federal investigar, a través de la autoridad competente, si las fallas observadas en los controles internos

la calidad del aire en la ciudad de México, la gasolina con plomo fue eliminada y el contenido con plomo en la cerámica drásticamente reducido, la construcción de un aeropuerto que hubiera afectado un santuario de aves en el lago de Texcoco fue detenido y el programa que limita la circulación de vehículos en la ciudad de México un día a la semana fue puesto en práctica por el gobierno del Distrito Federal a sugerencia del Grupo de los Cien.

y en el cumplimiento de la normativa establecida para los manejos administrativos de la Conasupo, deberían motivar la aplicación de sanciones administrativas, independientemente de las responsabilidades penales que pudieran generarse.

La *cuarta línea de investigación* fue: revisar las importaciones de maíz procedentes de Estados Unidos, supuestamente contaminado por aflatoxinas, no apto para el consumo humano, así como la sobrecotización de sus costos de fletes y el supuesto tráfico de maíz subsidiado a empresas privadas y revisar las operaciones de importación de frijol proveniente de China no apto para el consumo humano, además de la sobrecotización de sus precios de compra y sobrestimación de los costos de flete.

En realidad, en esta cuarta línea de investigación se concentran tres temas objeto de pesquisas: en primer lugar, el caso del maíz importado supuestamente contaminado con aflatoxinas, respecto del cual la comisión señaló que después de una detallada investigación se llegó a la conclusión de que no existió durante 1982 y 1992, ni en particular en el periodo denunciado (1989-1990) importación alguna de maíz que estuviese afectado por aflatoxinas superior a la norma internacional. Destacando que en la denuncia presentada había una confusión y que el problema se refería a que en los años señalados 1989 y 1990, la Conasupo adquirió un volumen considerable de maíz de producción nacional, concretamente del estado de Tamaulipas, afectado por aflatoxinas; y si bien dicha operación afectó su patrimonio, no existía evidencia de que hubiera dañado la salud de la población, dadas las medidas preventivas que en su oportunidad se tomaron.

Por último y con relación a ese tema, la Comisión Conasupo recomendó turnar el estudio sobre el particular al Ejecutivo federal a efecto de que éste, por las instancias administrativas que fueran apropiadas, practicara una revisión de las acciones operativas y administrativas correspondientes, con el fin de esclarecer si las mermas que finalmente incidieron en los inventarios de la Conasupo, eran atribuibles a la pérdida natural de humedad en

el producto o si existieron otras conductas en razón de las cuales debían fincarse responsabilidades administrativas y/o penales.

En el asunto del frijol chino no apto para el consumo humano, la comisión investigadora finalizó sus investigaciones el 2 de agosto de 1996; la investigación correspondiente reveló que se trataba en efecto de una operación irregular desde muchos puntos de vista, particularmente en cuanto a la negociación, contratación y ejecución con la empresa California Panamá Holding Inc., por diez mil toneladas de frijol negro. A pesar de las medidas que en su momento adoptó la administración de la Conasupo, subsistió un grave quebranto para la institución, que debe atribuirse en lo fundamental a las acciones realizadas por dos funcionarios de dicha empresa, quienes si bien fueron sancionados con inhabilitación por 18 años por la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no fueron denunciados en su oportunidad ni consignados ante las autoridades penales competentes.

Para terminar con las conclusiones sobre este línea de investigación, nuevamente la Comisión Conasupo estimó conveniente proponer al Ejecutivo federal que desarrollara las investigaciones y averiguaciones previas que permitieran el ejercicio de la acción penal en contra de los referidos ex funcionarios, proponiendo el mismo trámite para los representantes de la empresa transportista del producto y el representante legal de la compañía vendedora, ya que para la citada comisión las empresas y sus representados se aprovecharon ilícitamente de las acciones irregulares y presuntamente delictivas. Por último, señaló que no existía evidencia de que este producto hubiera causado daños a la salud de la población.

Por lo que respecta a la denuncia del diputado Aguilar Zínzer sobre el aprovechamiento ilícito de pagos por subsidio al maíz por parte de la empresa Maseca, a causa de una supuesta conducta irregular de funcionarios del gobierno federal, la comisión en sesión del 17 de julio de 1996 aprobó las siguientes conclusiones:

PRIMERA: Que el procedimiento que llevó al pago se apegó a las leyes y la normativa interna, vigentes en la materia.

SEGUNDA: Que las autoridades que intervinieron y particularmente el órgano superior de gobierno general, actuaron en el ámbito estricto de sus competencias y con apego a las atribuciones y responsabilidades que la ley les señala.

TERCERA: En virtud de lo anterior, concluimos que el pago realizado por la Conasupo a Maseca, por concepto de deterioro financiero y en términos del finiquito de 5 de diciembre de 1989, se ajustó plenamente a derecho.

*La quinta línea de investigación* fue: relaciones comerciales de Conasupo y sus filiales con sus principales clientes y proveedores.

Por lo que hace a la empresa matriz del sistema Conasupo, no hay evidencias de que hubieran existido irregularidades en las principales operaciones celebradas con sus clientes y proveedores. Cabe advertir que tampoco se contó con ninguna denuncia en concreto al respecto, excepción hecha de la ya comentada relativa a Maseca, que constituyó materia de análisis especial.

Con relación a las filiales y particularmente en el caso Miconsa, es de advertirse que el despacho asesor no estuvo en condiciones de verificar en qué consistían los servicios de comercialización proporcionados a la entidad por empresas privadas de distribución. La comisión consideró innecesario que se celebraran los referidos contratos de distribución de harina de maíz, máxime que en algunas ocasiones el producto referido tenía como destino final a entidades del gobierno federal e inclusive a empresas filiales del sistema Conasupo.

Al parecer, la creación misma de las empresas mencionadas obedeció a la finalidad de hacer negocios con el sistema de la Conasupo con beneficios injustificables, cuyo monto debe ser materia de cuantificación precisa. En virtud de dichas irregularidades, la Comisión Conasupo propuso al Ejecutivo federal se practicaran las investigaciones y en su caso las averiguaciones previas y consignaciones respectivas, en contra de los responsables de la filial Miconsa, responsables de las decisiones correspondientes y de los

particulares que se beneficiaron por esas irregularidades supuestamente ilícitas, durante el periodo comprendido entre julio de 1990 y julio de 1992.

La *sexta línea de investigación* fue: seguimiento de los resultados de las investigaciones realizadas por la Procuraduría General de la República y la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, respecto de las diversas anomalías en el funcionamiento de Conasupo y sus filiales.

En ese punto, la Procuraduría General de la República hizo llegar a la Comisión Conasupo una relación de los delitos cometidos y denunciados por dicha paraestatal ante el Ministerio Público federal: de dicha relación aparece que en 97 casos la conducta delictiva denunciada fue peculado; en 20 delitos, fraude y existieron denuncias por otros tipos delictivos, como ejercicio indebido del servicio público, ejercicio abusivo de funciones contra el consumo y riqueza nacional, daño en propiedad ajena y despojo.

La entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo remitió, también a la Comisión Conasupo, la relación de los servidores públicos sancionados por esta dependencia. De acuerdo con dicha lista, fueron 167 los servidores públicos de la Conasupo sancionados administrativamente de 1989 a 1995, de los cuales 68 fueron con penas económicas.

Por lo que respecta a las filiales de Conasupo, hubo 122 casos denunciados ante la Procuraduría General de la República, lo que motivó diversas averiguaciones previas y en su oportunidad la consignación respectiva. Por su parte, la Secretaría de la Contraloría aplicó 373 sanciones económicas, por un monto superior a 37 millones de pesos y la contraloría interna de la dependencia coordinadora del sector impuso, a su vez, 91 sanciones económicas por un monto ligeramente mayor a 2.5 millones de pesos.

Sin embargo, aunque por parte de la Secretaría de la Contraloría se refleja la correcta integración de los citados expedientes, la comisión no encontró pruebas de que la Tesorería de la Federación hubiese cumplimentado el cobro de las sanciones económicas decretadas contra los servidores públicos infractores.

Ante esta situación, la comisión recomendó al Ejecutivo federal dar especial atención a esta materia, a través de las instancias competentes y, en su oportunidad, hacer del conocimiento del Poder Legislativo los resultados de estos casos. Por último, hizo del conocimiento del Ejecutivo federal, para los efectos de las investigaciones consecuentes, los siguientes asuntos:

- a) Supuesto proyecto de denuncia de hechos formulado en septiembre de 1989, con relación a una inversión de Miconsa en Guerrero.
- b) El presunto hecho de que un camión fletado por la Conasupo, que transportaba harina de maíz, llevaba doble fondo en el que se contenía un enervante.
- c) Un supuesto conflicto de intereses estimado como violación de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, tratándose también de la empresa Miconsa.

Al respecto, la comisión consideró que estos casos, pese a su menor significado, deben ser también en su oportunidad esclarecidos en beneficio de la administración y tranquilidad de la opinión pública del país.

*La séptima línea de investigación* fue: revisión del proceso de desincorporación de la planta Miconsa Atlacomulco, Estado de México, por la venta de los activos y la liquidación de las filiales de la Conasupo que fueron desincorporadas.

Por lo que hace al proceso de desincorporación del paquete de las unidades industriales y de las marcas propiedad de Miconsa, que fue finiquitado en octubre de 1993, la comisión concluyó que se apegó razonablemente a los lineamientos establecidos por las autoridades y a las normas legales aplicables.

Con relación a la desincorporación de las plantas industriales de Liconsa, la comisión sugirió que se investigara si las compañías adquirentes contaban con la experiencia necesaria para el mantenimiento de ese tipo de plantas, así como el origen de los

recursos de que dispusieron para su adquisición y si se realizó el pago al gobierno federal de 2.5 millones de pesos, en razón de que un mismo adquirente compró las plantas de Liconsa en Aguascalientes y en Ciudad Delicias, Chihuahua.

A pesar de las anteriores conclusiones la Comisión Conasupo II retomará y profundizará esta línea de investigación y, como veremos, arribará a conclusiones más precisas.

La *octava* y *última línea* de investigación fue: analizar las denuncias e informes que recibiera la comisión. En este caso se recibieron por parte de la comisión diversas denuncias, a saber: la de *Greenpeace*, el Grupo de los Cien sobre la leche supuestamente radioactiva que fue examinada en la tercera línea de investigación.

Una denuncia del 16 de julio de 1996, sugirió se investigaran las cuentas denominadas *overnight accounts* de la Conasupo, las cuales permitían hacer inversiones en el extranjero durante periodos nocturnos, sin afectar la operación cotidiana de la paraestatal, hecho que produce sobretasas que pueden convenirse de manera personal: de tal manera que del manejo de este tipo de cuentas pueden desprenderse beneficios personales ilícitos. Sin embargo, la forma vaga e imprecisa de la denuncia y el hecho de que su autor no acudiera a identificarse ante la comisión impidió, según sostuvo ésta, proseguir con la denuncia. No obstante lo anterior, la Comisión Conasupo II retomará las investigaciones sobre los dos temas anteriores.

Otra de las peticiones presentadas en esta investigación fue la elaborada por la organización Unión y Fuerza Popular, A. C., para que se adjudicara a sus miembros un predio ubicado en la delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal, propiedad de Conasupo, en razón de una promesa de venta que hizo la paraestatal. Pero en este caso, la comisión entendió que el asunto correspondía resolverlo a la paraestatal.

También la comisión conoció de otra denuncia en contra del ex delegado de la Conasupo en el estado de Puebla, misma que, según afirmó, no fue considerada por fundarse en la afirmación



del denunciante de que dicho ex funcionario llevaba una “vida opulenta” y era propietario de algunos negocios importantes.

En sesión extraordinaria, el diputado Carlos Navarrete Ruiz propuso se investigara la versión de que en el tiradero municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, se había llevado a cabo un entierro de leche supuestamente contaminada por radioactividad. Esta versión, según señaló la comisión, fue errónea y para cerciorarse de ese hecho la Procuraduría Federal del Medio Ambiente realizó mediciones de los niveles de radiación presentados en el terreno referido sin que se encontrara indicio alguno de radiactividad anormal.

Asimismo, la comisión investigó las denuncias presentadas con relación a las actividades de Impecsa (Impulsora del Pequeño Comerciante, S. A.) antigua filial de Conasupo.

La primera de ellas fue presentada por la Constructora Grinmargo, S. A. de C. V., la que afirmó que se desvió una partida autorizada para el pago de estimaciones de obra a su favor, por una cantidad ligeramente superior a 2.5 millones de pesos. Sobre el particular, la comisión recibió documentos de la administración de la Conasupo que prueban fehacientemente que se trataba de un asunto que ya había sido reclamado y resuelto en última instancia por el Poder Judicial a favor de Impecsa, acreditándose así que no existió irregularidad alguna en esa supuesta omisión de pago.

En el mismo sentido, la Constructora Luum-ha, S. A. de C. V., denunció haber celebrado en 1990, dos contratos para la construcción de almacenes Conasupo-Solidaridad, en Chetumal, y que como consecuencia de la liquidación de Impecsa, la cantidad que tenía derecho a recibir dicha empresa no fue pagado en su integridad. En relación con este asunto, la comisión no entró al fondo por tratarse de un asunto *sub iudice*. Es importante señalar que a pesar de que no existe regulación al respecto sobre qué tipo de investigación debe prevalecer, la del Congreso o la que se desarrolla en sede judicial, en este supuesto la comisión decidió no entrar al conocimiento del asunto.

Finalmente, el despacho asesor que realizó el estudio del asunto relativo a Miconsa Atlacomulco, analizó un escrito presentado por un grupo de productores de tortilla que en su oportunidad integraron la sociedad denominada La Espiga Regional S. C. L., quienes manifestaron que suscribieron 19 mil acciones al momento de fundarse tal subsidiaria de Miconsa y no habían tenido posterior conocimiento de si eran o no accionistas de dicha empresa que sustituía a la entidad antes citada. Con relación a este asunto, la Comisión Conasupo señaló que el tema no era competencia de la misma, por lo que sugirió a los interesados recurrir a instancias judiciales.

Las anteriores fueron las ocho líneas<sup>46</sup> que investigó esta comisión. En el informe final, después de desglosarlas una a una y de ofrecer sus conclusiones, dedicó una parte del mismo a sus “consideraciones finales”, de las cuales nos interesa citar aquí dos: la primera de ellas que señala: “los trabajos de esta comisión han concluido por haber alcanzado la encomienda constitucional para la que fue creada, como se acredita con el presente informe final y anexos respectivos”. Y la consideración cuarta en su párrafo segundo, que a la letra señala:

Los hechos que hemos advertido en el resultado de las diversas líneas de investigación... constituyen a nuestro parecer presuntas violaciones a los ordenamientos administrativos y penales del orden jurídico vigente, que nos llevan a *recomendar*<sup>47</sup> al Ejecutivo federal realizar las acciones adicionales, investigaciones, en su caso, denuncias y eventuales consignaciones, que sólo pueden ser acordadas e instrumentadas por las instancias competentes, de conformidad con lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley

<sup>46</sup> Hay que señalar que si bien esas fueron las líneas de investigación aprobadas en el plan de trabajo de la comisión, existieron dos líneas más que solicitaron se integrasen al mismo pero fueron rechazadas, éstas fueron: la relacionada con la denuncia del ex auditor de la paraestatal Víctor Manuel Domínguez León, expulsado por sus fuertes críticas a la misma, y la relativa a esclarecer la vinculación entre Conasupo, narcotráfico y contrabando.

<sup>47</sup> Énfasis nuestro.

Orgánica del Ministerio Público Federal y los ordenamientos penales aplicables.

En los informes de diversas comisiones de investigación las recomendaciones al Ejecutivo federal, aunque varían, son recurrentes y poco atendidas; tal situación se presenta porque la Constitución mexicana obliga a las comisiones a entregar sus informes al presidente de la República pero esto, evidentemente, es inocuo.

Diversas y muy variadas fueron las opiniones, denuncias, acuerdos y coincidencias que en relación con el informe final de la comisión se presentaron en el Pleno de la Cámara de Diputados, ante lo impropio que representaría intentar transcribirlos o comentarlos aquí; en el siguiente apartado destacaremos los más relevantes para, a continuación, intentar ofrecer un análisis objetivo, del desarrollo y conclusiones de la Comisión Conasupo.

Con relación a las empresas filiales de la Conasupo, la oposición consideró que algunas de las auditorías externas e internas de otras filiales de la paraestatal no se revisaron. Por ejemplo, nunca se investigó el funcionamiento de siete de las filiales de la Conasupo que operaron en los años de la investigación (1982-1992), tales empresa fueron: Triconsa, Boruconsa, Adsa, Impecsa, Seconca, Consa y el Fondo para la Industria Asociada. Sobre este mismo asunto no se consideraron documentos de gran valor probatorio aportados por la oposición, como las auditorías de la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, el informe del grupo de trabajo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre pagos sin precedentes a Mascasa, así como los documentos que sustentan la desincorporación de Liconsa.

En el caso de la leche contaminada por radiactividad, que fue una de las líneas de investigación que mayor indignación provocó no sólo entre los diputados de la oposición, sino incluso en el ánimo de la opinión pública; según declararon dichos legisladores esta situación nunca debió presentarse, pues era del conocimiento de toda la comunidad internacional que la República de Irlanda

pretendía vender en el mercado de América Latina grandes cantidades de leche contaminada por radiactividad; las autoridades mexicanas conocían el dato, pues existen constancias de que el embajador de México en Brasil (en enero de 1997) lo hizo del conocimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores y ésta a su vez lo comunicó al secretario de Comercio y éste al director de la Conasupo. No sólo eso sino que incluso a principios de 1988, ante el escándalo de la denuncia de que dicha paraestatal había comercializado leche contaminada, se pudo comprobar, por comunicación de la dirección social de la Conasupo, que en enero de 1987 se contrató con la República de Irlanda la compra de 39 mil 100 toneladas de leche en polvo y, según la dirección de servicios portuarios de Veracruz, la Conasupo importó 80 mil toneladas de leche en polvo de Irlanda en ese año.

Ante el reclamo público, la Conasupo aceptó haber importado leche contaminada, pero solamente una cantidad de 42 toneladas, en total contradicción según señaló la oposición con la Secretaría de Salud que hablaba de 3 mil 700 toneladas. En la tribuna cameral, el diputado Martínez Guerra señaló que el primer indicio oficial de la contaminación de leche en México, al parecer provenía de junio de 1987 cuando el jefe del Estado Mayor de la tercera zona naval, almirante Manuel Gordillo, envió a analizar la leche que estaban consumiendo sus alumnos de la escuela naval “Antón Lizardo”, “encontrándose evidencias de cesio 137 y estroncio 90”. Se sabe además —continúo el diputado— que en el segundo semestre de 1986, es decir inmediatamente después del accidente de Chernobyl, se recibieron en México 28 mil 147 toneladas de leche en polvo procedentes de Irlanda y que entraron por el puerto de Veracruz. Así, el barco “Adventure” arribó al puerto de Veracruz en junio de 1987, con 5 mil 569 toneladas de leche en polvo y 138 mil 890 kilos de mantequilla. El barco “Tenacious” atracó el 14 de junio de 1987 con 5 mil 500 toneladas de leche y 56 mil 550 kilos de mantequilla. Finalmente, el barco “Rumija”, arribó el 1o. de noviembre de 1987, con 5 mil 820 toneladas de leche y 56 mil kilos de mantequilla; todos provenían del puerto de Cork, República de Irlanda. Para mayores datos, el legislador señaló que

las empresas exportadoras eran Irish Dairy Board, de leche, y An Board Baine, de mantequilla.<sup>48</sup>

Con relación a esta controvertida línea de investigación puede resumirse que según lo manifestado por los diputados, antes y después de la lectura del informe de la comisión de investigación, existió coincidencia entre los partidos de oposición al advertir que había constancias suficientes para señalar que la Conasupo importó diversos lotes de leche contaminada de Irlanda y que hubo conocimiento de las autoridades sobre el particular.

Ante el cúmulo de irregularidades que se descubrían, según avanzaban las investigaciones de la comisión, los diversos partidos de oposición permanentemente estuvieron solicitando las comparecencias, ante el Pleno de la misma, de las siguiente personas: del físico que realizó los estudios de la leche en la planta Laguna Verde; del almirante que envió a Laguna Verde muestras de leche para ser analizada; del director de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas; del director general de Conasupo en aquel tiempo, ingeniero José Ernesto Costemalle; del secretario de Salud, Guillermo Soberón Acevedo; del subsecretario de Regulación Sanitaria y Desarrollo de la misma Secretaría el doctor Jaime Martuscelli; del ex secretario de Comercio Héctor Hernández Cervantes. Todas estas solicitudes de comparecencias de funcionarios y técnicos que conocieron del problema fueron rechazadas por los diputados priístas que constituían la mayoría en dicha comisión.<sup>49</sup>

Una práctica unanimidad también existió, entre los grupos de la oposición, al señalar que las empresas que compraron las plantas de Liconsa en Aguascalientes y en Chihuahua no contaban con la experiencia necesaria para su manejo, pero además se trataba de empresas que presentaban serias irregularidades en su consti-

<sup>48</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 24 de septiembre de 1996, año III, núm. 7, p. 394.

<sup>49</sup> *Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 4 de septiembre de 1996, año III, núm. 3, p. 57. 24 de septiembre de 1996..., *cit.*, p. 395, entre otros.

tución y en la licitud de su capital.<sup>50</sup> Frente al anterior posicionamiento, la Comisión Conasupo II retomaría también esta línea de investigación.

Otro tema que provocó acalorados debates entre priístas y opositores fue el relativo al pago o compensación que Conasupo otorgó a Maseca por concepto de deterioro financiero de intereses, y respecto del cual existen pruebas documentales, en concreto un informe de un grupo de trabajo integrado por representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto aprobado por el consejo de administración de Conasupo y firmado por el entonces director de esta paraestatal Ignacio Ovalle Fernández, en el sentido de que el mismo no debía de hacerse. Sin embargo, dicho pago fue erogado más tarde a favor de Maseca.<sup>51</sup>

Lo singular de este caso no concluyó ahí, sino que lo insólito fue que Ovalle Fernández, durante la investigación de la paraestatal era, según se anotó, director de Conasupo y también diputado en la LVI Legislatura, pero no se presentó, como era de esperarse, a su comparecencia para ilustrar sobre el particular. Lo que puede ser una buena muestra de que existen legisladores que sienten poco o nulo respeto por los requerimientos de estas comisiones para comparecer.

Las conclusiones presentadas en el informe final de la Comisión Conasupo en relación con la importación de frijol chino no apto para el consumo humano, fueron insuficientes para la mayoría de los diputados de oposición, pues no quedaba claro en el informe cuál era el destino final de dicho producto, ni si había sido

<sup>50</sup> Otras denuncias se hicieron en este sentido, sobre el particular véase *Diario de los Debates del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 26 de septiembre de 1996..., *cit.*, pp. 447 y 448.

<sup>51</sup> El diputado Manuel Beristáin Gómez presentó ante el Pleno de la Cámara la fotocopia con papel membretado de la Conasupo, de fecha 16 de mayo de 1989, del escrito que suscribió en aquella época el entonces director general de dicha paraestatal el licenciado Ignacio Ovalle Fernández, dirigido al contador público Humberto Garza González, director de relaciones gubernamentales del grupo Maseca, en el que se afirma, entre otras cosas, que “no es procedente que la Conasupo cubra a Molinos, S. A. de C. V., la suma reclamada en su comunicado de referencia”.

causa de daños en la población. No se desarrolló ningún tipo de estudio epidemiológico. Lo mismo sucedió con el maíz contaminado con aflatoxinas, respecto del cual no se supo con precisión cuántas toneladas fueron enterradas en Las Yescas, Tamaulipas, pero no sólo eso, sino que también, según señalaron expertos de la Universidad Nacional Autónoma de México consultados por miembros de la comisión, las aflatoxinas no se destruyen cuando se entierran, por lo cual existe un peligro constante sobre el terreno y los productos que en él se siembren. En ambos rubros sigue existiendo materia de investigación.

Ante las anomalías que se desprenden del citado informe de la Comisión Conasupo, es preciso señalar, porque así se manifestó en el debate, que *ningún miembro de la oposición participó en su elaboración*; además, el diputado Salvador Mikei Rivera, diputado sustituto de la comisión, se atribuyó la paternidad del mismo junto con el presidente de la misma, Manuel Hinojosa, y el secretario de la comisión Ignacio González Rebolledo.<sup>52</sup>

Esta situación en la que la oposición no suele intervenir en la elaboración del informe final será una constante en aquellas investigaciones conflictivas.

Antes de concluir este apartado no podemos dejar de mencionar que durante el debate del citado informe de la Comisión Conasupo, el diputado Crisóforo Lauro Salido Almada presentó, para ser votado por el Pleno, un Punto de Acuerdo que, a la letra, decía:

Debido al carácter sesgado e incompleto del informe presentado a nombre de la Comisión para la Investigación del funcionamiento de la Conasupo y sus filiales y a la falta de consenso con la que fue elaborado el mismo, solicitamos que éste sea regresado a la comisión de investigación para su reelaboración.

<sup>52</sup> Cfr. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 26 de septiembre de 1996..., cit., p. 466.

Asimismo para que la comisión referida continúe con los trabajos de investigación que el Pleno le ha conferido y que aún no han terminado.

Dicho punto de acuerdo fue votado y desechado por 219 votos en contra y 129 a favor.

Con fundamento en la primera consideración final, antes transcrita, del informe presentado por la comisión de investigación del caso Conasupo se pretendía concluir los trabajos de la misma en esa larga e intensa sesión del 26 de septiembre de 1996; sin embargo, esto no fue posible por las inconformidades e insatisfacciones que dicho informe dejó en los diputados de oposición. El acuerdo al que se llegó, en dicha sesión, fue en el sentido de que fuera la entonces Comisión de Régimen Interno y Concertación Política la que decidiera si continuaban o no los trabajos. Todavía el 3 de octubre de ese año, en el orden del día de la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados se incluyó y se realizó el que parecía en ese momento el “último” debate en torno a la Comisión Conasupo; en la misma, los diputados de oposición siguieron insistiendo en que ésta continuara con la investigación de la paraestatal. Las solicitudes de la oposición no surtieron los efectos esperados, pues el 7 de octubre la Comisión de Régimen Interno, mediante comunicado<sup>53</sup> al Pleno de la Cámara, acordó concluir los trabajos de investigación de la citada comisión. Resta decir que el texto de dicha comunicación causó profunda inconformidad no sólo entre los diputados de oposición, sino incluso entre los medios de comunicación y la opinión pública.<sup>54</sup>

Es palmario que en las líneas de investigación del caso Conasupo los aspectos de corrupción —como pueden ser los sobre-

<sup>53</sup> El texto íntegro puede verse en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 8 de octubre de 1996, año III, núm. 11, pp. 644 y 645.

<sup>54</sup> Para una buena recopilación de las reacciones que provocó la supresión de los trabajos de la comisión, véase Zamora, Guillermo, *Caso Conasupo: la leche radiactiva, el crimen más atroz contra el pueblo mexicano*, México, Planeta, 1997.



precios que incuestionablemente se pagaron por productos rechazados en los mercados internacionales por estar contaminados, aunque muy importantes por la considerable cantidad que se pagó en detrimento no sólo de la paraestatal sino de la economía mexicana— palidecen ante la gran irresponsabilidad y falta de sensibilidad (casi debiéramos decir de moral) mostrada por funcionarios tanto de la Conasupo como de otras dependencias del Ejecutivo, cuyas consecuencias en la salud de miles de mexicanos aún resulta imposible cuantificar. Muchos fueron los desaciertos que llevaron a que los resultados de la comisión no fueran, ciertamente, exitosos, y no puede hablarse de éxito en los trabajos de esta comisión investigadora cuando, después de diez meses de labores, sus conclusiones fueron aprobadas sólo por los diputados del PRI, con dos votos en contra de los diputados del Partido de la Revolución Democrática y el abandono del resto de los parlamentarios de oposición.<sup>55</sup>

## II. COMPAÑÍA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES II

Extinta la LVI Legislatura, y tras la elección del 6 de julio de 1997, una nueva mayoría constituyó la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados. Las reacciones en torno al caso Conasupo no se hicieron esperar, el 13 de octubre de ese mismo año, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibió dos comunicados; uno suscrito por 238 diputados de PRI y el otro por 125 diputados integrantes de distintos grupos parlamentarios (Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional) solicitando la creación de una comisión de investigación sobre la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y sus empresas

<sup>55</sup> Cabe destacar la importante publicidad que en los periódicos de mayor circulación del país se dio no sólo a los trabajos de la comisión, sino al “carpetazo” con el que se concluyeron definitivamente los trabajos de la misma. Véase el editorial de *La Jornada* del 26 de septiembre de 1996; o la nota cronológica de *Reforma* sobre el desarrollo de esta comisión, de ese mismo día.

filiales.<sup>56</sup> Dicho acuerdo, señalan los oficios, se tomó en función de que los resultados del informe final presentado por el presidente de la Comisión para la Investigación del funcionamiento de la Conasupo y sus empresas filiales de la LVI Legislatura “no cumplió” con las expectativas para las que fue creada, por lo que ante el pueblo de México no quedó aclarada la situación irregular del citado organismo paraestatal, “al imponerse un sorprendente, un sorpresivo e inesperado carpetazo”, favoreciendo así la impunidad y provocando mayor confusión y desconfianza de la sociedad.<sup>57</sup>

El 30 de octubre de 1997 se aprobó y publicó en el *Diario de los Debates* la creación de esta comisión, al tenor de la proposición siguiente:

Presidente de la Cámara de Diputados

Los coordinadores de los grupos parlamentarios que integran la LVII Legislatura, solicitan a usted disponer que la Secretaría informe al Pleno, de la integración de la Comisión de Investigación del funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y empresas filiales y se dé el trámite que conforme a la ley proceda, tomando en consideración que la facultad de su integración se encuentra reconocida en el texto del artículo 93 de la Constitución, se propone un acuerdo de buena fe para normar su funcionamiento con los siguientes

#### CONSIDERANDOS

1o. La comisión se integrará de manera paritaria, para lo cual cada grupo parlamentario designará a dos diputados para los efectos de conformar esta comisión de investigación, siendo los siguientes diputados:

Jesús Enrique Jackson Ramírez, Jaime Hugo Talancón Escobedo, del PRI; Agustín Miguel Alonso Raya, Alberto López Rosas, del PRD; Margarita Pérez Gavilán Torres, Abelardo Perales Meléndez,

<sup>56</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 14 de octubre de 1997, año I, núm. 18, pp. 876 y 877.

<sup>57</sup> *Cfr. Gaceta Parlamentaria*, año III, núm. 394, 24 de noviembre de 1999, Informe de la Comisión.

del PAN; Miguel Ángel Garza Vázquez, Verónica Velasco Rodríguez, del PVEM; Juan José Cruz Martínez, José Luis López López, del PT.

2o. La presidencia de esta comisión será rotatoria cada mes, entre los diputados de los diferentes grupos parlamentarios que lo integren, fungiendo el presidente en turno como vocero.

3o. Esta comisión de investigación iniciará sus trabajos durante el primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio constitucional de la LVII Legislatura, los concluirá en un plazo no mayor de un año, siendo prorrogable por una sola vez. Al término del mismo, informará de los resultados a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

4o. La comisión dará cuenta del resultado de sus investigaciones al Ejecutivo federal antes del término de los trabajos de esta LVII Legislatura del Congreso de la Unión.

El 24 de noviembre de 1999 dicha comisión de investigación entregó<sup>58</sup> su informe final a la Junta de Coordinación Política,<sup>59</sup> en el resumen ejecutivo que se publicó en la *Gaceta Parlamentaria*, de esa misma fecha, se precisaron por unanimidad seis líneas de investigación que a continuación abordaremos sintéticamente una a una.<sup>60</sup>

Es pertinente señalar que, al igual que la anterior comisión, los diputados que integraron la segunda de las investigaciones sobre el caso Conasupo también contrataron despachos externos para

<sup>58</sup> La duración de esta comisión fue de casi dos años; aunque originariamente se previó que funcionara sólo uno, se prorrogó por uno más como lo preveía el Acuerdo de creación.

<sup>59</sup> En septiembre de ese año se aprobó la nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión y a partir de entonces los órganos internos de las cámaras reciben otros nombres. De igual forma conviene precisar que con esa fecha será la *Gaceta Parlamentaria* y no el *Diario de Debates* el medio de difusión de la Cámara de Diputados.

<sup>60</sup> En realidad abordaremos sólo cinco porque la sexta (“Seguimiento de las denuncias interpuestas ante la PGR por el área jurídica de Conasupo, así como de la Secodam, en contra de funcionarios de Conasupo y sus Empresas Filiales, principalmente las irregularidades de los pagos hechos a Maseca”) no la analizaremos, ya que la información proporcionada en el informe ejecutivo tiene que contrastarse con información que la comisión no hizo pública.

llevar a cabo distintas labores; por ejemplo, contrataron al despacho jurídico de Carlos Daza Gómez para:

1. Elaborar un informe sobre el estado procesal en que se encuentran las denuncias presentadas ante la Procuraduría General de la República, relacionadas con las revisiones hechas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) a Conasupo y sus empresas filiales y en su caso verificar si el total de las recomendaciones que la misma ha formulado han sido denunciadas ante la PGR;
2. Elaborar un informe sobre el estado procesal en que se encuentran las denuncias presentadas ante la PGR, según los resultados del informe final de la Comisión de la LVI Legislatura;
3. Elaborar un informe del estado procesal en que se encuentra el total de averiguaciones previas tramitadas ante la PGR por diversos delitos cometidos contra Conasupo y sus empresas filiales.

Al despacho contable González Cerroblanco y Cía., se le trató en dos ocasiones, la primera para que realizara una auditoría a diversos aspectos del funcionamiento de Conasupo y sus empresas filiales, y la segunda con el objetivo de realizar una auditoría financiera a Conasupo y que contemplara las actividades correspondientes a las líneas de investigación 2 y 4.

Llama poderosamente la atención que esta comisión, como la anterior, recurriera a despachos externos, pagados con recursos públicos y sus conclusiones fueran tan exiguas en el ejercicio de actividades que órganos internos de la Cámara de Diputados pudieron desarrollar, como puede ser en el primer caso el jurídico y en el segundo la Auditoría Superior de la Federación.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> No obstante que el resumen ejecutivo señala que los informes finales fueron presentados por los despachos, reproducidos y distribuidos con todos los anexos a los diputados integrantes de la comisión y que los resultados pre-

Un buen ejemplo de la anterior afirmación puede observarse con relación a la primera línea de investigación, esto es, a la revisión de los contratos exclusivos de distribución de harina de maíz de Miconsa y el tráfico de maíz subsidiado en el periodo 1990-1993; a este respecto, la segunda comisión investigadora partió de una conclusión presentada por el despacho Barriguete, contratado por la primera de las comisiones Conasupo, en el sentido de que:

no estuvo en condiciones de verificar en qué consistían los servicios de comercialización proporcionados a Miconsa por las siete empresas privadas de distribución de harina de maíz y ...*Al parecer,*<sup>62</sup> *la propia contratación de las empresas mencionadas obedeció a la finalidad de hacer negocios con el sistema Conasupo con beneficios injustificables, cuyo monto debe ser materia de cuantificación precisa.*

La anterior afirmación, más que la conclusión de un experto o especialista, es una mera especulación. Con base en esa elucubración la comisión investigadora de la LVI Legislatura propuso al Ejecutivo Federal

se practiquen las investigaciones y en su caso las averiguaciones previas y consignaciones respectivas, en contra de los funcionarios de la filial Miconsa, responsables de las decisiones correspondientes y de los particulares que se beneficiaron por esas irregularidades supuestamente ilícitas, durante el periodo comprendido entre los meses de julio de 1990 a julio de 1992.

En cumplimiento de la recomendación anterior de la Comisión Conasupo de la LVI Legislatura, se presentó denuncia de hechos el 11 de octubre de 1996 y se abrió la Averiguación Previa 10220/FEFPB/96.

El 8 de noviembre de 1996 se realizó el Acuerdo de Radicación y Acumulación de la Averiguación Previa 10219/FEFPB/96 a la

sentados por ellos y las recomendaciones formuladas fueron insumos para la realización del informe final, los mismos no son públicos.

<sup>62</sup> Énfasis nuestro.

Averiguación Previa 10220/FEFPB/96, por tratarse de los mismos inculpados y los mismos denunciantes y ser hechos relacionados.

En el marco de las denuncias presentadas por Conasupo ante la Procuraduría General de la República y a solicitud de ésta de que le aportara mayores elementos para proseguir sus indagatorias, el organismo contrató a otra firma, ahora a Hernández Lozano, Marrón y Cía., S. C. (BDO), para la formulación de informes destinados a determinar el quebranto patrimonial que hubiera podido sufrir la empresa Maíz Industrializado Conasupo, S. A. de C. V. (Miconsa) durante el periodo de 1982 a 1992.

Teniendo en cuenta la necesidad de profundizar en las indagaciones que permitieran “la cuantificación precisa” del daño patrimonial ocasionado a Miconsa por estas acciones, la Comisión Conasupo II se propuso como *primera línea de investigación* la revisión de los contratos exclusivos de distribución de harina de maíz de Miconsa y el tráfico de maíz subsidiado en el periodo 1990-1993, y

Ahondar en las investigaciones que han detectado irregularidades, las cuales se cometieron al proporcionar servicios de comercialización de harina de maíz nixtamalizado por parte de empresas privadas de distribución y sus fuentes de financiamiento; así como verificar la legalidad de las licitaciones públicas de los contratos de distribución.

Para el cumplimiento de dicho objetivo, la comisión analizó la documentación y dictámenes existentes,<sup>63</sup> visitó los archivos de Maíz Industrializado Conasupo, S. A. de C. V. —Miconsa— (empresa liquidada desde 1994); resguardados en el Fideicomiso

<sup>63</sup> La comisión revisó el Informe de la Comisión de Investigación del funcionamiento de Conasupo y sus empresas filiales de la LVI Legislatura, así como los informes parciales y finales del despacho Barriguete, Alonso López y Cía., S. C., encargado de hacer la indagatoria para esa Comisión, el informe del despacho Hernández Lozano Marrón y Cía., S. C. (BDO), contratado por Conasupo a petición de la PGR, de julio de 1997, además del dictamen técnico de los expedientes de las averiguaciones previas AP 10219/FEFPB/96 y AP 10220/FEFPB/96, realizado por el despacho jurídico de Carlos Daza Gómez, consultor contratado por esta comisión de investigación.

7694, constituido en Banpaís S. A., y que se ubica en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Así, logró obtener documentación relativa a los contratos de distribución, convenios de modificación a los mismos y minutas de las reuniones que sostuvieron el personal directivo de Miconsa y representantes de las siete empresas distribuidoras, así como facturas por ventas, pago de servicios, fletes, etcétera; lo que posibilitó estimar el detrimento ocasionado a Miconsa por los contratos de distribución y venta de harina de maíz nixtamalizada. Con base en esta información, la comisión llegó a las siguientes conclusiones con relación a la primera línea de investigación:

- a) La celebración de los contratos de distribución exclusiva de harina de maíz nixtamalizada no era necesaria dada la infraestructura de almacenamiento y comercialización del sistema Conasupo. Por otra parte, se presume que el alto costo de los servicios de distribución y el incumplimiento en los pagos por parte de las distribuidoras que afectaron el flujo de efectivo de Miconsa, aceleraron la venta de las plantas propiciando el cierre de Miconsa corporativo.
- b) Las empresas distribuidoras no tenían una antigüedad mayor a seis meses anterior a la firma de los contratos de distribución, fueron constituidas entre el 16 de julio y el 11 de septiembre de 1990 y los contratos fueron celebrados entre el 20 de julio de 1990 y el 10 de marzo de 1991 respectivamente, y ninguna contaba con el capital social que asegurara su solvencia ni la experiencia que se requería para garantizar el cumplimiento de los contratos. Lo anterior fue constatado en el análisis de los contratos, convenios de modificación y minutas de reunión; de lo que se desprende el atraso en los pagos con una creciente cartera vencida y la baja penetración en el mercado. La evaluación realizada por Miconsa al finalizar los contratos determinó que las ventas y distribución fue menor que la que realizaba Miconsa antes de la firma de éstos.

- c) Las condiciones contractuales y sus posteriores modificaciones beneficiaron de manera importante a los distribuidores, ya que contemplaban penas convencionales y el pago de altas comisiones de hasta 20% del monto de las ventas; lo que podría afectar el costo financiero de Miconsa, contraviniendo lo establecido en el artículo 70 del Reglamento a la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y otras disposiciones aplicables a la materia.
- d) Los siete contratos de distribución y venta de harina de maíz nixtamalizada se asignaron por invitación directa nominativa, debiendo ser convocados por lo menos tres proveedores por cada contrato, en virtud de que los montos promedio de las operaciones mensuales serían de \$307,828.12 M. N., y excedían el límite establecido por la Ley [*sic*] de Egresos de la Federación para 1990, que era de \$286,810.00 M. N.
- e) Siendo empresas independientes, ubicadas en diferentes partes del país, todas ellas fueron constituidas ante el mismo notario público (Ramón Diez Gutiérrez Sentíes, Notario Público núm. 16, Tlalnepantla, Estado de México), bajo un mismo modelo y ninguna contaba con el capital social que aseguraba su solvencia para contratar ni la experiencia que se requería para garantizar el cumplimiento del mismo.

De lo anterior, la comisión desprende un trato privilegiado para las empresas distribuidoras, pues no sólo fueron favorecidas con “contratos de elevada cuantía”, innecesarios toda vez que sus principales clientes fueron filiales, delegaciones y clientes institucionales de Conasupo. Al final, se les compraron sus activos, se les pagaron gastos de operación y se les recibió cartera vencida de difícil recuperación; lo que se infiere de la garantía del 40% del valor de la misma que las distribuidoras otorgaron a Miconsa.

A juicio de la comisión y con base en la suma de las operaciones de la distribuidora Mercadotecnia y Estrategia Metropolitana, S. A. de C. V., el detrimento financiero estimado, ocasionado a Maíz Industrializado Conasupo, S. A. de C. V., por los siete con-



tratos de distribución de harina de maíz, corresponde a “un monto de \$49,115’205,643.00 M. N. (cuarenta y nueve mil ciento quince millones doscientos cinco mil seiscientos cuarenta y tres pesos).

Por tanto, la comisión recomienda a la PGR deslindar y/o fincar responsabilidades a los integrantes de la Comisión Interna de Administración y Programación de Miconsa: ingenieros Carlos Alamán Bueno, Ángel Pérez Cantú y Luis M. Arruti Pérez M.; licenciados Mario Torres López, Diego Valdiosera Reyes, Salvador Yáñez Campero, Alejandro Vélez Sáenz y José Rodríguez Gaspar; contador público Jorge Segura Senday; Alejandro Gardea Sánchez, y las empresas Servicios de Mercadería, S. A. de C. V., Comercialización y Proveeduría de Básicos, S. A. de C. V.; Mayoristas de Básicos del Noroeste, S. A. de C. V., Distribuidores de Harinas Industrializadas, S. A. de C. V., “probables responsables de las irregularidades detectadas”.

Si bien esta línea de investigación fue planteada separada de la desincorporación de Miconsa Atlacomulco (que abordaremos más adelante en la línea tres) ambos hechos —a juicio de la comisión— tienen una alta vinculación y concatenación por los empresarios y funcionarios que participaron en ellos. En consecuencia, la PGR deberá profundizar en su investigación a fin de comprobar o desechar la hipótesis de asociación delictuosa y el detrimento patrimonial respectivo.<sup>64</sup>

Con relación a las *líneas de investigación 2 y 4*, esto es, revisar y verificar si las cuentas bancarias o cualquier tipo de inversión o préstamo con instituciones de crédito, nacionales o extranjeras, directamente o mediante terceros de Conasupo y sus empresas filiales, se pudieran haber utilizado para realizar operaciones no usuales de dinero.

<sup>64</sup> El dictamen del informe final de esta línea de investigación fue aprobado por unanimidad de los miembros presentes en lo general y en lo particular, en la Segunda Sesión Permanente de la 37a. Reunión de Trabajo de la Comisión; realizada el 19 de octubre de 1999, *Gaceta Parlamentaria*, 24 de noviembre de 1999. Informe de la Comisión de Investigación de Conasupo.

Los objetivos de la comisión fueron determinar si las operaciones de dinero llevadas a cabo por la Conasupo y sus empresas filiales entre el periodo de 1982 a 1994, fueron realizadas de acuerdo con la normatividad y a los procedimientos establecidos, así como de verificar si en dichas operaciones se incurrió en actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico y/o el lavado de dinero. Además de indagar supuestas irregularidades y/o desvíos de recursos producto de las operaciones con créditos otorgados a la empresa paraestatal por diversas organizaciones auxiliares de crédito, de instituciones de banca múltiple nacionales y extranjeras y otras sociedades del ramo financiero.

Con base en sus indagaciones, la comisión concluyó en este caso que, por lo que hace a las *cuentas de cheques* el manejo poco claro de las mismas y el procedimiento administrativo establecido por el cual se tenía dinero disponible y pendiente para hacer anticipos de compras, “posibilitaba la malversación de los recursos”.

La práctica común de sobregirar las cuentas permitía disfrazar la situación real financiera de la empresa para diferentes fines. Esto se constató en por lo menos “diez cuentas de bancos nacionales revisadas”. Análogas situaciones se observaron en los movimientos de fondos en plazas foráneas (bancos internacionales).

En suma, concluye la comisión, los sobregiros, el uso inadecuado de las cuentas para disponer de todo tipo de recursos, realizar diversos tipos de operaciones, los traspasos entre las cuentas y el registro de operaciones estimadas, le restaba claridad a la operación, lo que propiciaba la falta de control de los mismos y, en general, la falta de claridad en los movimientos, “facilitó una posible malversación de fondos”.

Con relación al tema de *inversiones en mesa de dinero, mercado de futuros, overnight accounts y en países de baja imposición fiscal*, la comisión observó que se contrataba deuda pública para financiar al organismo, aunque éste contaba —como se demostró— con recursos ociosos invertidos en mesa de dinero, mercado de futuros, *overnight accounts* y en países de baja imposición fiscal. De acuerdo con la ley respecto de las disponibilidades fi-

nancieras con que contarán las empresas paraestatales durante el ejercicio presupuestal, esas no deberían invertirse a través de mecanismos bursátiles salvo, en el caso de los valores emitidos por el sector público. Por lo tanto, estas operaciones “fueron ilegales”.

Debido a la confusión e irregularidad en los registros contables, “no fue posible verificar que los intereses generados en las cuentas de la Conasupo, fueran reintegrados a la Tesorería General de la Federación”.

Con relación a los presupuestos asignados y ejercidos, los legisladores integrantes de la comisión advirtieron que el sobrejercicio presupuestal observado entre 1987 y 1990, presupone la deficiente planeación y programación de los recursos públicos, así como de las actividades de la paraestatal. “En 1988 el presupuesto ejercido fue casi el doble de lo autorizado”; la mayoría de ese sobrejercicio correspondió a la contratación de deuda pública.

De acuerdo con los informes de la Contaduría Mayor de Hacienda, la necesidad de esos recursos se justificó por razones de política social, como fueron los efectos del mercado (alza de precios o escasez de productos), las repercusiones de sucesos internacionales y políticas monetarias.

El análisis de cada una de esas razones no son suficientes para justificar el sobrejercicio del presupuesto en más del 450% desde 1987 hasta 1990; tomando en consideración que en ese periodo inicia el cambio estructural del modelo económico y de desarrollo, bajo el esquema de austeridad económica y financiera. Este sobrejercicio también originó el “pago de cuantiosos intereses”.

Otro aspecto más que investigó la comisión fueron las triangulaciones financieras, afirmando que en la práctica común, las triangulaciones son debidas al manejo del dinero para compra de productos o pago de prestación de servicios a través de instituciones financieras. De las operaciones revisadas, la comisión constató que en algunas de éstas estaban previstas desde su autorización. Sin embargo, las triangulaciones que involucraron al Banco Nacional de Comercio Exterior y al Banco de México para radicar recursos en la agencia del Banco Internacional en Gran Caimán

—país de baja imposición fiscal— solamente se justifican si se trataba de una exigencia del proveedor o estaba establecido en el contrato. Esa situación no pudo ser verificada por la comisión.

Por tanto, debido a la falta de claridad en el manejo de los recursos del organismo, así como la falta de transparencia en el uso y destino de los mismos, esas vías pudieron haberse utilizado para realizar operaciones no usuales de dinero.

En el tema de las relaciones comerciales con aseguradoras, para la comisión de investigación existió evidencia de que la empresa Vertex Agente de Seguros, S. A. de C. V., fungió como intermediaria entre Aseguradora Mexicana, S. A. (ASEMEX) y Conasupo. En donde la paraestatal realizó contratos de diversos seguros, por la cantidad \$1,680'689,051 (equivalente a 646,674 USD) en 1991. Cabe destacar que esta intermediación era innecesaria, toda vez que existía el acuerdo para que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal, contraten con “Aseguradora Mexicana, S. A., y Aseguradora Hidalgo, S. A., los seguros necesarios para el desempeño de sus actividades”. En la referida empresa Vertex, los contadores públicos Juan Gómez Caro y Juan Manuel Gómez Gutiérrez formaban parte del Consejo de Administración en calidad de comisarios, “probados prestanombres de Raúl Salinas de Gortari por la PGR”.

Por último, y con relación a estas líneas de investigación, la comisión señaló que la ausencia de un “control de inventarios confiable” significó la posibilidad de un desvío importante de los productos y consideró que el gasto en mermas no es aceptable, ya que la Conasupo tenía contratados seguros para proteger el almacenamiento y la transportación de los productos. En los pocos contratos en donde el organismo aceptaba mermas, el porcentaje pagado superaba hasta en 10 veces lo contratado.

Con base en las anteriores y otras consideraciones que pueden consultarse en el resumen ejecutivo del informe final, la comisión investigadora presentó al Ejecutivo federal las siguientes recomendaciones:

1. Por la envergadura del posible daño patrimonial por la cantidad de \$1'454,456'187,445 (un billón cuatrocientos cincuenta y cuatro mil cuatrocientos cincuenta y seis millones ciento ochenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y cinco pesos) de gasto en el concepto registrado en mermas y el que pudiera resultar del deficiente manejo de inventarios, se solicita a la autoridad competente ahondar en la investigación y determinar la presencia o no de un hecho ilícito, ya que se presume que ese concepto fue utilizado para el desvío de recursos.
2. Solicitamos a la PGR profundice en las investigaciones de las transacciones comerciales entre la Conasupo y la empresa Vertex Agente de Seguros S. A. de C. V.
3. Se recomienda a la autoridad competente profundice en la investigación sobre la triangulación de operaciones financieras con las diversas instituciones de crédito nacionales e internacionales.
4. Se recomienda a la autoridad competente realice el seguimiento de la operación realizada a través del cheque núm. 375440 por un monto de \$86,000'000,000 de pesos, (ochenta y seis mil millones) así como la diferencia de \$10,000'000,000 de pesos (diez mil millones) entre la conciliación y el estado de cuenta de Banca Serfin, de la cuenta 01-12255-5 al 31 de enero de 1991.<sup>65</sup>

La amplísima *tercera línea de investigación* consistió en revisar el proceso de desincorporación y venta de los activos de Miconsa, tanto en Guerrero como en Atlacomulco, Estado de México, así como de las plantas y marcas de leche de Liconsa. El objetivo planteado por la comisión para esta línea de investigación fue:

<sup>65</sup> El dictamen del informe final de las líneas de investigación 2 y 4 fueron aprobados por unanimidad en lo general y por seis votos a favor y uno en contra en lo particular, en la quinta sesión permanente de la 37a. reunión de trabajo de esta comisión, realizada el 28 de octubre de 1999.

Ahondar en las investigaciones referentes a la existencia de irregularidades en la desincorporación y venta de activos de Miconsa Guerrero, Miconsa Atlacomulco y plantas y marcas de leche de Liconsa, así como investigar los aspectos que permitan conocer la fuente de financiamiento de las empresas que adquirieron los bienes de estas filiales.

Para abordar ese tema, según da cuenta el resumen ejecutivo del informe final, la comisión analizó de manera separada cada uno de estos procesos de desincorporación y convino en la reconstrucción de los mismos a partir de la elaboración de una cronología de los principales hechos. Asimismo, visitaron las tres plantas industrializadoras de Liconsa ubicadas en Aguascalientes, Delicias y Acayucan; hicieron tres visitas a los archivos del liquidador, ubicado en Monterrey, Nuevo León; realizaron entrevistas a sujetos considerados “clave” por el papel que tuvieron en estos procesos.<sup>66</sup>

Es oportuno recordar que el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, dentro del proceso de desincorporación de organismos y empresas paraestatales, dio a conocer una lista de las entidades susceptibles de ser desincorporadas, entre las que se encontraban Miconsa Atlacomulco, Miconsa Guerrero y algunos activos de Liconsa, como eran las plantas industrializadoras de Aguascalientes, Delicias, Chihuahua, y Acayucan, Veracruz. En este proceso de venta se incluyeron las marcas de leche: Mileche, Nutrileche, Vitalac y Plenilac.<sup>67</sup>

Con base en la investigación que desarrolló la comisión Conasupo I, en la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, sobre la desincorporación de Miconsa Atlacomulco en la que se encon-

<sup>66</sup> Por último, es importante señalar que ante la imposibilidad para que comparecieran los ex funcionarios: Jaime Serra Puche, María Elena Vázquez Nava, Ignacio Ovalle Fernández, Pedro Aspe Armella, Aarón Schwartzman y Jacques Rogozinski, la comisión optó por enviarles preguntas por escrito; dicha información fue utilizada para la elaboración del informe final.

<sup>67</sup> Con la venta de estas empresas, se realizarían ajustes a la participación del Estado en la industrialización y comercialización de la leche, promoviendo sobre todo la participación de industriales y ganaderos nacionales.

traron irregularidades en el proceso de venta del 99.45% de las acciones de dicha empresa, la comisión que por segunda ocasión investigó dicho organismo, se propuso indagar:

1. El origen de los fondos con los cuales la empresa Abastos Especializados, S. A de C. V., pudo cumplir con la obligación de pagar el precio de las acciones, que fue muy superior al monto de su capital social.
2. La participación de empresas aún no constituidas en la licitación para la venta de las acciones.
3. La firma de un contrato de maquila con la empresa Abastos Especializados, S. A. de C. V., que le permitía a ésta cumplir con una de las obligaciones principales de las bases de licitación.<sup>68</sup>

Al respecto, la comisión sostuvo que hubo irregularidades en la desincorporación de las plantas industrializadas de Miconsa porque los adquirentes fueron empresas constituidas legalmente sólo unas semanas o incluso días antes de la celebración de las licitaciones y el capital social de algunas empresas adquirentes era muy inferior —hasta mil trescientas veces— al de las plantas adquiridas.

Consideró que la transferencia al gobierno del Estado de México de los derechos y obligaciones que al gobierno federal correspondían en la empresa Miconsa Atlacomulco, S. A. de C. V. —autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 22 de enero de 1988, soporte legal para la venta de las acciones de esta empresa conforme a las normas y lineamientos del Estado de México— no se concretó sino hasta el momento mismo de la venta, toda vez que tanto Conasupo como Miconsa vendieron sus acciones directamente a la empresa Abastos Especializados,

<sup>68</sup> En el contrato se acepta el pago de penas convencionales y se paga a la empresa antes mencionada la cantidad de \$2,750'000,000 por este concepto, lo que viola las disposiciones contenidas en la Ley y Reglamento de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público entonces vigentes.

S. A. de C. V., contraviniendo lo publicado en *el Diario Oficial de la Federación* de esa fecha, en virtud de que el Acuerdo para la desincorporación de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos y el Acuerdo por el que se reagrupan o resectorizan estos Organismos y Fideicomisos para su desincorporación, publicados en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México* el 30 de enero y el 14 de septiembre de 1990, consideran a los Fideicomisos tenedores de la parte accionaria del citado estado en la Empresa Miconsa Atlacomulco S. A. de C. V., no así a la empresa Miconsa Atlacomulco, S. A. de C. V., por lo que “dichas acciones fueron indebidamente vendidas”, toda vez que debieron ser transmitidas conforme a lo establecido en la Escritura Constitutiva y en lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles.<sup>69</sup>

Asimismo, las gestiones para la venta de las acciones iniciaron desde el 5 de octubre y concluyeron el 31 del mismo mes con la firma de los contratos de compraventa; pero no fue sino hasta el 8 de noviembre que se llevó a cabo la Asamblea General Extraordinaria del Consejo de Administración de Miconsa Atlacomulco, S. A. de C. V., para autorizar la transmisión y endoso de las acciones que ya habían sido vendidas, considerando que “con esta acción se buscó legalizar el proceso”.

Por otra parte, verifiqué que en la Escritura Constitutiva las acciones A y AA estaban expresamente reservadas a Conasupo y Miconsa sin posibilidad de posesión o adquisición por ninguna otra persona moral o física, esto impedía que ambos organismos vendieran directamente sus acciones. En la misma Asamblea General Extraordinaria se modificó la cláusula décimo segunda, permitiendo la posesión o adquisición por otras personas físicas o

<sup>69</sup> Conforme a estos ordenamientos, el proceso de la transmisión de acciones debió haber sido autorizado por el Consejo de Administración y concretado mediante el endoso. Asimismo, se establece en la fracción V del artículo 229 de la Ley General de Sociedades Mercantiles que las sociedades se disuelven por la pérdida de las dos terceras partes del capital social, en este proceso se vendió el 99.45% de las acciones.



morales.<sup>70</sup> Asimismo, consideró que al igual que las empresas a las que se les adjudicaron contratos para la venta y distribución de harina de maíz nixtamalizada, la empresa Abastos Especializados, S. A. de C. V., se constituyó el 27 de julio de 1990 ante el mismo Notario Público, Ramón Diez Gutiérrez Senties, en los mismos términos que las otras, y que los accionistas fueron uno de cada una de las siete de las empresas comercializadoras de harina de maíz. Esto es, continúa la comisión, las siete empresas distribuidoras de harina también habían sido creadas con el capital social mínimo y contrataron con Miconsa servicios de gran cuantía, Abastos Especializados, S. A. de C. V., fue constituida de igual forma para la compra de las acciones, por lo que habría que investigar de dónde se obtuvieron los fondos para cubrir la compra de las citadas acciones. Adicionalmente, constató que las empresas distribuidoras de harina acumularon grandes saldos en su contra con Miconsa por falta de pago, y que para dar por terminados los contratos de distribución de harina de maíz endosaron a Miconsa su cartera vencida y entregaron sus activos para cubrir sus saldos deudores y obtener el finiquito.

Finalmente y con relación a este caso, la comisión verificó que en virtud del monto “la operación requería de licitación pública” y no haberse realizado por invitación a tres proveedores.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Asimismo, la comisión encontró que se violentó el artículo 234 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, que señala que una vez disuelta la sociedad, ésta se pondrá en liquidación para lo que se nombrará al liquidador a quien se le entregarán todos los bienes, libros y documentos de la misma; a éste le corresponde concluir las operaciones sociales, cobrar lo que se deba, vender los bienes de la sociedad, liquidar a cada socio, practicar el balance final de la liquidación y obtener del Registro Público de Comercio la cancelación del contrato social, *hecho que no fue llevado a cabo*.

<sup>71</sup> Que aun cuando se llevó a cabo invitación a tres empresas, Abastos Especializados, S. A. de C. V., Tablex, S. A. de C. V. y Promotora Empresarial Toluca, S.A. de C. V., esta última se constituyó el 10 de octubre de 1990, fecha posterior al envío de la invitación que fue el 5 del mismo mes. Lo anterior pone en duda la legalidad del proceso, sobre todo si se considera que sólo Abastos Especializados, S.A. de C. V., fue la única empresa que presentó postura, y ésta satisfizo las condiciones propuestas en las bases de licitación. Siendo este el caso, debió haberse vuelto a licitar.

Con relación al *contrato de maquila*, la comisión concluyó que Miconsa Atlacomulco, S. A. de C. V., tenía un elevado pasivo, equivalente, según propuesta para la adquisición de la planta Atlacomulco de la empresa Abastos Especializados, S. A. de C. V., al 83% de los activos totales de la planta, considerado en el mismo documento como “endeudamiento sumamente alto que coloca a la planta en una situación financiera muy difícil”. Toda vez que las bases de licitación para la venta de las acciones de Miconsa-Atlacomulco, S. A. de C. V., establecieron que el ganador debería reconocer el adeudo de ésta a favor de Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C. V., el 15 de noviembre de 1990 esta empresa estatal y Abastos Especializados, S. A. de C. V., firmaron un convenio de reconocimiento de adeudo por la cantidad de \$13,720'841,180.00 M. N., que correspondía al adeudo del maíz suministrado por Miconsa a Miconsa Atlacomulco, S. A. de C. V. en 1989. En la misma fecha, estos sujetos firmaron otro contrato, ahora de maquila, en el que en la cláusula novena se establecía que para amortizar la deuda suscrita con la empresa Maíz Industrializado Conasupo, S. A. de C. V., ésta le descontaría de las liquidaciones mensuales \$500'000,000.00, y que si Miconsa suspendía los servicios materia de ese contrato o incumplía las obligaciones por más de dos meses consecutivos o tres discontinuos en el plazo de un año, se entendería reducido el pasivo que a su cargo tuviera en la proporción señalada. Pero la comisión investigadora advirtió que en el citado contrato Miconsa Atlacomulco, S. A. de C. V., ya vendida, quedaba como “La Maquiladora” asumiendo la responsabilidad del pago; sin embargo, los \$500'000,000.00 mensuales se abonaban a la deuda de Abastos Especializados, S. A. de C. V, quien reconoció el adeudo según las Bases de Licitación y Contrato de Compraventa.

Con base en la anterior información, la comisión dedujo que Miconsa “se pagó a sí misma”, lo que contravenía lo dispuesto en el Reglamento a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; asimismo, Abastos Especializados, S. A. de C. V. fue beneficiada con el contrato de maquila, que le permitió generar recursos para pagar el adeudo aceptado por las bases de licitación. En

suma, para la comisión investigadora “la empresa Abastos Especializados, S. A. de C. V., “se creó para poder recuperar el pasivo que Miconsa Atlacomulco, S. A. de C. V., tenía con Miconsa”.<sup>72</sup>

Por lo que hace a la desincorporación de *Miconsa Guerrero*, la comisión investigadora Conasupo II, con base en la recomendación emitida por su similar de la LVI Legislatura en el sentido de que este asunto estaba insuficientemente investigado, se decidió sumarlo como asunto a investigar en la tercera línea de investigación, referida a los procesos de desincorporación de las empresas filiales de Conasupo. A partir de esto, se procedió a la compilación y revisión del material documental que se encontraba en los archivos de esta Comisión, así como de los que se obtuvieron en los archivos del Liquidador de Miconsa en el “Fideicomiso núm. 7694, constituido en Banpaís, S. A., para la administración de las bodegas que contienen los archivos de empresas del sector paraestatal en liquidación” ubicado en Monterrey, Nuevo León.

La comisión también solicitó información a la Conasupo, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) y la PGR; realizó una visita a Guerrero, en la que se entrevistó con diversos funcionarios del gobierno local y, dato curioso, se instaló una mesa de trabajo entre la última de estas dependencias y la comisión para “acceder al expediente de la Averiguación Previa respectiva”.

Con relación a este punto, la comisión verificó que el 27 de agosto de 1987, Conasupo celebró un Convenio de Asociación Industrial con el Estado de Guerrero para la instalación de una planta productora de harina de maíz. El 3 de marzo de 1998 se constituyó la empresa Miconsa Guerrero, S. A. de C. V., en la cual Miconsa participaba con el 49% de las acciones y el gobierno del estado y los futuros socios de la propia entidad con el 51%. A

<sup>72</sup> Adicionalmente, la comisión concluyó que no era necesario el contrato de maquila; sin embargo, la firma de éste originó un gasto financiero de cincuenta y un mil quinientos treinta y nueve millones de pesos y permitió además el pago de trece mil setecientos veinte millones de pesos de la deuda que la empresa Abastos Especializados, S. A. de C. V., tenía con Maíz Industrializado Conasupo, S. A. de C. V.

saber: 41% el gobierno del estado de Guerrero; 8% la Liga de Comunidades Agrarias y el Sindicato de Campesinos; 1% el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; 1% el H. Ayuntamiento Municipal de Acapulco y 49% Maíz Industrializado Conasupo, S. A. de C. V.<sup>73</sup>

En este contexto de 1989, Salvador Giordano Gómez, director general de Maíz Industrializado Conasupo S. A. de C. V., se dirigió a María Elena Vázquez Nava, secretaria de la Contraloría General de la Federación (Secogef, antes Secodam), solicitando la intervención directa de la Secretaría en la inversión del proyecto Miconsa Guerrero. Entre los asuntos descritos destaca:

El presupuesto original aprobado en el mes de marzo de 1988, que ya consideraba algunos factores de ajuste, ascendió a \$35,271.0 millones. Al mes de diciembre de 1988 dicho presupuesto modificado totalizó \$63,646.5, lo cual representó un incremento del 80.5%.

... el incremento obedeció a diversas causas, destancándose entre las principales: diferencia de volúmenes entre Proyecto Huamantla y el Proyecto Guerrero, adecuaciones de las cimentaciones de las estructuras de todos los edificios; incrementos en mano de obra especializada que se trasladó de la ciudad de México, lo cual incrementó el concepto de pago de viáticos; adecuaciones a los *terrenos por ser de aluvión y de inundaciones*, etcétera.

Paralelamente, el funcionario remitió una atenta nota informativa dirigida a Raúl Salinas de Gortari, director general de Miconsa, en la que le informaba que en el Proyecto Miconsa Guerrero se “observaron diversas irregularidades que pueden dar lugar a fincamiento de responsabilidades administrativas” y que se hicieron del conocimiento de Secogef; tales irregularidades fueron:

<sup>73</sup> El calendario de aportaciones para la construcción de la planta productora de harina de maíz, a instalarse en Acapulco, estableció un presupuesto inicial de \$35,271 millones, de los cuales el gobierno del estado de Guerrero aportaría 17,985 millones, correspondiente al 51%.

1. El contrato a la empresa Bace Construcciones S. A. de C. V., se adjudicó directamente por el gobierno del estado de Guerrero.
2. El contrato de la Constructora Role S. A. de C. V., se adjudicó directamente por la administración anterior de Miconsa.
3. No se contó con proyecto previo a la construcción de la planta.
4. La obra electromecánica fue adjudicada directamente a la Constructora Role, S. A. de C. V.
5. La maquinaria y equipo, en su mayoría fue comprada a un proveedor (Buhler Miag, S. A. de C. V.) mediante adjudicación directa.

Con base en estos hechos y en otros que la comisión pudo verificar durante su actuación, concluyó que: Maíz Industrializado Conasupo, S. A. de C. V., y el gobierno del estado de Guerrero cometieron “negligencia en los procesos de planeación, programación, presupuestación, adjudicación y contratación”, que aunado a la falta de una adecuada supervisión provocó que la localización, el costo y los plazos de ejecución de la obra sufrieran cambios sustanciales, “ocasionando con ello el encarecimiento en un 80% del valor de la obra y un quebranto a los recursos públicos aplicados”.

Adicionalmente, verificó que Miconsa Guerrero, S. A. de C. V., “no contó con los estudios de factibilidad y viabilidad que establecieran las ventajas o desventajas que justificaran la localización de la planta en el municipio de Acapulco, Guerrero”. Tampoco tuvo el proyecto de obra civil definitivo para la construcción de la planta de Acapulco; sin embargo, se “contrató la obra y se iniciaron trabajos sobre estimaciones; contraviniendo con ello la disposición en los artículos 33 y 56 de la Ley de Obras Públicas”. Asimismo, a juicio de la comisión, el gobierno del estado de Guerrero adjudicó en forma directa a Bace Construcciones S. A. de C. V., el contrato SDUOP-IED-021/88 para la planta de Aca-

pulco, “sin tener las facultades para adjudicar directamente ni por convocatorias, inversión federal”; además de que esta adjudicación no fue fundamentada, “contraviniendo los artículos 33 y 56 de la Ley de Obras Públicas”.<sup>74</sup>

Por otro lado, la supervisión de la obra fue adjudicada en forma directa al gobierno del estado a través de un convenio de apoyo técnico y supervisión, que establecía que “Miconsa se comprometía a entregar el proyecto de supervisión y el gobierno del estado a realizarla”. Ambas partes incumplieron: “Miconsa nunca entregó el proyecto objeto de la supervisión y el estado autorizó pagos sin tomar en consideración el proyecto de obra”. Lo que originó un sobrepago por la cantidad de \$10' 715,200.00 M. N., resultado del avance de la obra real contra lo estimado.

Por tanto, Maíz Industrializado Conasupo, S. A. de C. V., sufrió un “daño patrimonial de \$15' 140,053.00, generado por su aportación en la empresa Miconsa Guerrero S. A. de C. V.”. Lo anterior fue producto, sostuvo la comisión investigadora, de la:

- a) Negligencia y ocultamiento de la verdad por parte de los funcionarios involucrados al no presentar ante la Procuraduría General de la República la denuncia penal correspondiente por los hechos acontecidos y del daño patrimonial sufrido por el gobierno federal.
- b) Omisión por parte de la Secogef de las funciones de vigilancia y control de los procesos administrativos y las conductas de los servidores públicos del Poder Ejecutivo, al haber constatado a través de su auditoría a Maíz Industrializado Conasupo S. A. de C. V., serias irregularidades que podían constituir delito y no haber presentado la denuncia penal correspondiente.

<sup>74</sup> Además, Miconsa Guerrero S. A. de C. V., “firmó indebidamente” un convenio de ampliación del contrato núm. IF-88004-Gro., para la obra civil de la misma planta con la empresa constructora Role, S. A., por la cantidad de \$6' 188,468.10 M. N., violando la cláusula 8a. pfo. 5 del propio contrato, e incrementando el monto final contratado en 193%.

- c) Omisión del gobierno de Guerrero, al estar enterado de la serias irregularidades constatadas por los auditores externos y Secogef, y no actuar sancionando administrativamente a los responsables y presentando la denuncia penal correspondiente.
- d) Negligencia por parte de las autoridades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como cabeza de sector, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el seguimiento y control del ejercicio del presupuesto asignado a Maíz Industrializado Conasupo, S. A. de C. V., para la construcción de la planta industrializadora de harina de maíz en Acapulco, Guerrero.
- e) Negligencia y ocultamiento de la verdad por parte de las autoridades de Conasupo que, como integrantes del Consejo de Administración de Miconsa, estuvieron enterados de las serias irregularidades detectadas por las auditorías (externas y de Secogef) y no presentaron la denuncia correspondiente.

Dadas las conclusiones a las que llegó este órgano parlamentario, resultó conveniente la realización de esta investigación por la Comisión Conasupo II.

Otro caso que generó fuertes discusiones en el seno de la comisión investigadora fue el caso de Liconsa, al que ya la anterior comisión había dedicado algunos esfuerzos. Antes de entrar al conocimiento del *caso Liconsa*, conviene precisar que Conasupo era, hasta 1998, la única entidad autorizada para importar leche. En ese entonces ocupaba el primer lugar entre los países importadores de leche, frente al desabasto nacional y la poca producción interna. Las plantas industrializadoras que se pusieron a la venta en 1991, estaban identificadas como las tres plantas mayores de Liconsa en cuanto a producción. Estas tres plantas en conjunto producían un poco más del 30% del volumen total de producción de Liconsa.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Según el Informe de Actividades de 1991 del Consejo de Administración.

Las marcas Nutrileche y Mileche tenían una amplia presencia en el mercado nacional. Las marcas Plenilac y Vitalac, de leche maternizada, es decir para infantes, se distribuían en el IMSS y el DIF, por lo que tenían un mercado cautivo.

Por lo anterior, el monto total esperado de la venta de estas tres empresas y las marcas de leche ascendía a \$202,258'450,000.00 (doscientos dos mil doscientos cincuenta y ocho millones, cuatrocientos cincuenta mil pesos), sin contar intereses. Las plantas tuvieron los siguientes precios, compradores y comisionistas:

- a) La planta de Aguascalientes tuvo un precio de venta de \$106,151'950,000.00 (ciento seis mil ciento cincuenta y un millones novecientos cincuenta mil pesos). La empresa compradora fue Operadora de Lácteos de Aguascalientes, S. A. de C. V., representada por Carlos Barrón Maldonado. El banco comisionista fue Banca Cremi. Los pagos debieron de ser cubiertos de la manera siguiente: 1) \$8,000'000,000.00 (ocho mil millones de pesos) en cheque; 2) a más tardar el 5 de noviembre de 1992 el valor total de los activos circulantes e inventarios; pago en efectivo, y 3) pago en efectivo y de contado a más tardar los 90 días naturales posteriores a la firma del contrato.
- b) La planta de Delicias tuvo un precio de venta de \$37,585'200,000.00 (treinta y siete mil quinientos ochenta y cinco millones doscientos mil pesos). La empresa compradora fue Operadora de Lácteos de Delicias, S. A. de C. V., representada por Carlos Barrón Maldonado. Banca Cremi fue el agente de Liconsa. Los pagos se tendrían que haber realizado de la siguiente manera: 1) \$3,250'000,000 (tres mil doscientos cincuenta millones de pesos) en cheque al momento de la firma (3 de octubre de 1991); 2) a más tardar el 6 de enero de 1992 el valor total de los activos circulantes e inventarios; pago en efectivo, y 3) pago en efectivo y de contado a más tardar los 90 días naturales posteriores a la firma del contrato.



c) La venta de la planta industrializadora de Acayucan, Veracruz, se realizó a la empresa La Llanura, S. A. de C. V., representada por Enrique del Toro y Carlos Mireles García. Banca Cremi, agente de Liconsá, fue el banco comisionista. La venta de esta planta tuvo algunos puntos de interés. Por un lado, los compradores presentaron un esquema asociativo, una carta de intención de asociarse con una empresa extranjera y constituir una nueva empresa. El esquema fue el mismo que para la compra de la planta de Aguascalientes. El precio de la planta se elevó a \$32,121'300,000 (treinta y dos mil ciento veintidós millones trescientos mil pesos). Los pagos debieron de realizarse de la siguiente manera: 1) \$5,321'200,000 (cinco mil trescientos veintidós millones doscientos mil pesos) en cheque al momento de la firma (5 de diciembre de 1991); 2) a más tardar el 6 de enero de 1992 el valor total de los activos circulantes e inventarios; pago en efectivo, y 3) el pago en efectivo y de contado a más tardar los 90 días naturales posteriores a la firma del contrato.

Después de que la comisión desarrolló un análisis de las transacciones de compraventa de las plantas antes referidas que implicó la revisión de los convenios suscritos con motivo de las mismas, de la venta de los derechos de patentes y marcas, las restauraciones de pasivos, etcétera, señaló que al basar la adquisición de las empresas y las marcas de leche en el sobre “apalancamiento y préstamos bancarios”, con el aval de Nacional Financiera, Banca Cremi y las secretarías de Hacienda, Programación y Presupuesto, y Conasupo, “la deuda aparece como cartera vencida” siendo vendida por los derechos de cobro al Fobaproa.

Asimismo, consideró necesario continuar indagando el

monto total de la deuda que está en Fobaproa, no sólo respecto a las tres plantas desincorporadas y las marcas de leche, sino también respecto a las empresas que se asociaron para la compra, así como a los dueños, ya que Carlos Barrón aparece en la lista de deudores.

La comisión investigadora evidenció que la desincorporación de empresas de Liconsa muestran una “serie de irregularidades” como que los precios recomendados por Banca Cremi y que fueron aceptados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento y autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estaban por debajo de los precios de avalúo y de las mejores ofertas recibidas, salvo la planta de Acayucan y las marcas de leche. Asimismo, las empresas que ganaron las licitaciones para la compra de las plantas y marcas de leche “violaron las cláusulas de los contratos de compraventa” en cuanto a las fechas de pago, y “no se aplicaron las penalidades convenidas” ni se hicieron efectivas las garantías. Adicionalmente, consideró que en los contratos de compraventa se establecieron “garantías imprecisas e insuficientes y cómodas para los compradores, ya que las constituían con instrumentos de pago o con los propios activos de las plantas”. Por otro lado, detectó que las adjudicaciones se hicieron a compradores insolventes, “lo que se demostró con la morosidad de los pagos más importantes”.<sup>76</sup>

En suma, a juicio de la comisión investigadora, el proceso de desincorporación de las Plantas de Liconsa Aguascalientes y Delicias Chihuahua, que se llevaron a cabo en 1991, los servidores públicos y responsables de la desincorporación “omitieron promover y aplicar las penalidades correspondientes por la falta de pago oportuno en la compraventa tanto de las plantas referidas, así como de las marcas Mileche, Nutrileche, Vitalac y Plenilac”, y de acuerdo con el contrato y los lineamientos que establece la Ley, no promovieron recurso legal alguno para que no se viera afectada la Federación.

Estos hechos, señaló la comisión, “pueden ser constitutivos de un ilícito penal, debiéndose indagar por qué Banca Cremi es el Agente Comisionista en la desincorporación teniendo el 10% de capital accionario de la empresa compradora Operadora Metro-

<sup>76</sup> Pagos que fueron negociados con créditos de Banrural y otras instituciones financieras, manipulando las políticas de descuento de créditos blandos de Nafinsa e involucrando a los pequeños productores para lograrlo.

politana de Lácteos”. Con base en las anteriores irregularidades, la comisión recomendó al Ejecutivo federal instruir a las dependencias que correspondieran, para que “investiguen el proceder” de los exfuncionarios siguientes: Pedro Aspe Armella, titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Jacques Rogozinski, coordinador general de la Unidad de Desincorporación, María Elena Vázquez Nava, titular de la Secogef, y Roberto Abarca Ochoa, director adjunto de Banca Cremi, quienes tenían la obligación de hacer efectivas las garantías al momento en que se incumplía con lo establecido en el contrato.

La *quinta línea de investigación* que abordaría esta comisión investigadora es de igual o mayor trascendencia que las anteriores que hemos analizado y tuvo que ver con un tema por demás delicado como fue la indagatoria en torno a la compra, por parte de Conasupo, de *leche contaminada con radioactividad*. El único objetivo de la comisión era determinar si la leche importada de Irlanda estaba contaminada con radioactividad.

Para contextualizar esta línea de investigación es necesario señalar que el 26 de abril de 1986 un reactor nuclear en Chernobyl accidentalmente provocó una de las catástrofes nuclear más significativas que se hayan vivido.<sup>77</sup> Como resultado de la explosión en dicho reactor, se provocó una nube radiactiva que viajó durante los siguientes días a través de los países circunvecinos, que según los informes del Nuclear Energy Board, de Dublín, entre el 2 y el 4 mayo de ese año, dicha nube afectó a Irlanda, debido a la lluvia que cayó sobre ese país justo cuando se encontraba sobre su territorio. La contaminación del aire no resultaba un gran problema pero fue precisamente la lluvia la que depositó todo el material radiactivo sobre la tierra. Entonces, la contaminación llegaba a

<sup>77</sup> La central nuclear de Chernobyl está situada en Ucrania, 20 km, al sur de la frontera con Bielorrusia. En el momento del accidente, la central tenía cuatro reactores en marcha. La explosión se desencadenó por una combinación de defectos de diseño del reactor y negligencia por parte de los operadores: se habían desconectado los mecanismos de seguridad y el reactor funcionaba en condiciones inadecuadas e inestables, una situación que propició una subida de potencia imposible de controlar.

todos los alimentos cultivados y a los animales que comían de los pastizales afectados.

El 5 de mayo de 1987, ante la gravedad del accidente nuclear de Chernobyl, se emitió un alerta mundial. A partir de ese momento, las autoridades irlandesas y europeas implantaron una serie de programas de monitoreo en las zonas afectadas, en los alimentos y básicamente en las personas. Uno de esos programas se enfocó específicamente a estudiar los radionucleidos que se concentran en la leche, a fin de determinar cuáles podían ser los elementos radiactivos que podrían ser ingeridos por el ser humano y que, además, causarían efectos dañinos en la salud. Una vez que se conoció la presencia de contaminantes radiactivos en el aire se comenzaron a realizar estudios en la leche, sin haber encontrado contaminación alguna en los momentos cercanos del accidente. Fue tiempo después que se detectó el aumento de los niveles radiactivos. Irlanda se constituyó en uno de los países más afectados en este producto, aunque no el único.

En este contexto se sucedieron los acontecimientos que motivaron la creación e investigación de esta línea, ya que México importó de la República de Irlanda —como lo venía haciendo desde 1979—, diversas cantidades de leche en polvo en base seca destinadas a cubrir las necesidades de productos y abasto en nuestro país. En 1986: 28,174.470 toneladas métricas y en 1987: 39,000 toneladas métricas.<sup>78</sup>

Con tal motivo, Conasupo envió cinco muestras de esa leche al Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ) que confirmaría la existencia de cesio radiactivo. Asimismo, se solicitó la intervención de la Conasenua, como organismo técnico especializado en mediciones radiológicas, para confirmar los estudios de ININ, por lo que recomienda a Conasupo rechazar la leche contaminada con cesio radiactivo con el fin de evitar la irradiación

<sup>78</sup> Entre junio y octubre de 1986 llegaron a México, provenientes de Irlanda, cinco embarques de leche en polvo que resultaron con diversos niveles de contaminación radiactiva. De estos embarques, Irlanda no presentó certificado de niveles de radionucleidos en la leche, porque México no lo exigía.

innecesaria a la población e iniciar un programa de muestreo de la leche existente en las bodegas de Conasupo-Liconsa.

Por su parte, la Secretaría de Salud se enteró, como ya habíamos mencionado, de este suceso por un comunicado del embajador de México en Brasil, lo que provocó que el 23 de febrero de 1987 la primera reunión de un grupo de trabajo integrado para atender el problema de la entrada a México de leche contaminada con cesio radiactivo proveniente de Irlanda. En dicho grupo de trabajo quedaron representados Liconsa, Conasupo, dicha secretaría y Conasenusu.

Debido a que la recomendación de la Conasenusu de regresar la leche contaminada no prosperó por los problemas de comercio internacional que le acarrearía a la Conasupo, se efectuó el 27 de febrero del mismo año, una segunda reunión del grupo de trabajo con la siguiente agenda: *a)* terminar el muestreo de existencia de leche en polvo en bodegas de Conasupo; *b)* preparar el programa de muestreo en anaqueles, y *c)* la distribución del producto; *d)* definir un modelo para determinar el uso y destino final de la leche contaminada con radionucleidos (análisis costo-beneficio).

Diversos sucesos en torno a este hecho se desarrollaron durante 1987, pero no todos ellos fueron dados a conocer a la opinión pública; fue hasta el 21 de enero de 1988 que el Grupo de los Cien en conferencia de prensa denunció la compra de 17,000 toneladas de leche en polvo radiactiva y exigió al gobierno su devolución al país de origen. Es cuando la opinión pública se enteró de la importación de leche contaminada con Cesio radiactivo.

Después de nueve meses de discusiones, embargos precautorios en las aduanas marítimas y bodegas anteriores, análisis científico, pruebas fallidas de reutilización de la leche contaminada, denuncias de grupos ecologistas, reuniones de alto nivel entre diversas autoridades, rumores de todo tipo sobre supuestos “efectos” en la población por el consumo de leche contaminada, comparecencias de funcionarios ante la Cámara de Diputados, y de negociaciones con la empresa irlandesa, etcétera; finalmente, el 18 de febrero de

1988 la Secretaría de Salud ordenó oficialmente la devolución de la leche en cuestión.

El 16 de marzo de 1988 salieron del puerto de Veracruz dos barcos, el “Sonora” y el “Pheasand”, con puerto de destino en Rotherdam, Holanda y Cork, Irlanda, habiéndose comprobado documentalmente su llegada a Europa; posteriormente, Conasupo recuperó el costo total de la leche devuelta.

Resulta muy pertinente adjudicar a esta comisión investigadora, y a su trabajo un suceso relevante; en agosto de 1988, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Norma Técnica 316 emitida por la Secretaría de Salud, en la que se fijó en 50 bq/kg como límite máximo de radiactividad para la leche producida en los países europeos, constituyéndose en una de las normas más estrictas del mundo, ya que en noviembre de ese mismo año la nueva reunión del *Codex Alimentarius*<sup>79</sup> la fijó en 150 bq/kg.

Las conclusiones a las que arribó esta comisión fueron, entre otras, las siguientes:

1. La Conasupo negligentemente importó leche de Irlanda contaminada con cesio radiactivo en 1986 y 1987. No obstante que poseía información sobre dicha contaminación, en este último año siguió importando leche contaminada con cesio radiactivo procedente de ese país. Tal compra fue negligente porque pudo haberla dejado de comprar, ya que tenía, al menos, tres proveedores que podían suministrar leche en polvo, con calidad similar a la de Irlanda, pero sin cesio radiactivo.<sup>80</sup>
2. No obstante, el programa de monitoreo que Conasensusa impulsó para verificar la radioactividad de la leche, “no pudo

<sup>79</sup> Es la reunión internacional constituida para fijar los niveles de contaminación aceptables para el consumo humano, efectuada por primera vez y con motivo de este suceso del 1 al 5 de diciembre de 1986 en Roma, Italia.

<sup>80</sup> No se encontró evidencia alguna que probara la compra, a menor precio del previamente acordado en los contratos respectivos, de la leche en polvo procedente de Irlanda, durante 1986 o 1987.

muestrear 12,920.63 toneladas métricas”, de un total de 28,378 toneladas métricas de leche en polvo procedente de Irlanda durante 1986, porque “ya habían sido comercializadas entre los meses de septiembre de 1986 y enero de 1987”. De esas toneladas no se pudieron establecer los niveles de radiactividad contenidos.

3. La leche contaminada con cesio radiactivo que ingresó al país durante 1987 y que no cumplía el criterio señalado por la Secretaría de Salud de 50 Bq/kg y/o el establecido por la comisión del *Codex Alimentarius* de 150 Bq/kg para leche contaminada con cesio radiactivo, fue devuelta a Irlanda y el importe respectivo reembolsado.
4. La Secretaría de Salud informó que a la fecha (noviembre de 1999), no existían evidencias de enfermedades potencialmente asociadas al consumo de leche contaminada con cesio radiactivo, que en el caso del cesio 137 tiene una vida promedio de 30 años, y que no se desarrolló un seguimiento epidemiológico especial para atender a la población que consumió la leche contaminada con cesio radiactivo.

En suma, la comisión investigadora concluyó que “el daño patrimonial al erario público federal, de acuerdo a la auditoría practicada a las operaciones de Conasupo y sus empresas filiales, con resultados al 25 de junio de 1999, es de 1 billón 631 mil 352 millones, 919 mil 220 pesos”.

Como es fácil advertir, los temas que investigó esta comisión fueron no sólo de índole económicos o financieros que provocaron desfalcos al erario público, sino que incluso evidenciaron los malos manejos de los servidores públicos del más alto nivel de los gobiernos en turno. El asunto de la leche contaminada fue paradigmático porque adicionalmente al control político que se desarrolló en sede parlamentaria, los trabajos de la comisión desencadenaron el control social, esto es, después de una fuerte presión ciudadana, situación poco habitual, se provocó el regreso de dicha leche a su país de origen. A lo anterior hay que sumar la existen-

cia, a partir de entonces, de una Norma Técnica, producto de los trabajos de la comisión por virtud de la cual se fijó en 50bq/kg el límite máximo de radioactividad para la leche producida en los países europeos. A pesar de los oscuros y sórdidos temas que investigó la comisión y de la exhibición de diversos servidores públicos, la Comisión Conasupo II ofreció buenos resultados en los temas antes señalados.





## CAPÍTULO CUARTO

### INVESTIGANDO SIN INFORMAR Y A LA BREVEDAD

#### I. LAS INVESTIGACIONES SOBRE EXPORTADORA DE SAL, S. A. DE C. V., Y EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Durante la LVII Legislatura se constituyeron dos comisiones con el fin de investigar, la primera, el impacto ecológico ambiental para las actividades de la empresa de participación estatal mayoritaria Exportadora de Sal, S. A. de C. V.,<sup>81</sup> y la segunda sobre el funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

El objetivo de la primera fue indagar las operaciones de dragado y transporte de sal y diésel, el intenso tráfico marítimo, así como el ruido provocado por tal actividad industrial de Exportadora de Sal, S. A. de C. V., que ahuyenta a muchas especies marinas, incluida la ballena gris, debido a que los sonidos generados por la actividad de la empresa tienen un gran potencial para interferir con las señales de dichos cetáceos.<sup>82</sup> Al parecer, dicha exploradora manifestó su interés en lograr la autorización en la ampliación de sus actividades de explotación de sal marina para producir alrededor de 13 millones de toneladas de sal al año, duplicando su producción y sus ventas.

<sup>81</sup> El diputado Jorge Emilio González Martínez presentó una propuesta, suscrita por 125 diputados, para integrar la Junta Directiva de la Comisión Investigadora del Funcionamiento de la Empresa Paraestatal Exportadora de Sal. Se recibió la misma con el consenso de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) en el sentido de que fuera presidida de manera permanente por algún diputado del grupo parlamentario PVEM. *Gaceta Parlamentaria*, año I, núm. 74, 2 de julio de 1998. Minuta de la CRICP.

<sup>82</sup> *Gaceta Parlamentaria*, núm. 32, 30 de abril de 1998. Propuesta para crear la Comisión.

No obstante la importancia del tema y la relevancia para la protección de especies marinas, se desconocen los alcances de esta comisión en virtud de que no existe constancia de su informe final; al parecer, éste fue turnado a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de esa Legislatura, sin que posteriormente se haya dado a conocer.<sup>83</sup>

Con relación a la comisión creada para investigar al IMSS, el principal objetivo fue fiscalizar un crédito otorgado por el Banco Mundial a dicho Instituto para financiar el gasto de inversión de éste; el monto del crédito ascendía a 700 millones de dólares; también sería materia de investigación el funcionamiento del IMSS desde 1973 y el análisis de las reformas estructurales efectuadas en el mismo Instituto a partir de 1994; finalmente se le solicitó a esta comisión proponer reformas que fortalecieran el sistema de seguridad social en el país.<sup>84</sup> Según da cuenta el Acuerdo de creación<sup>85</sup> de esta comisión, los trabajos de la misma se desarrollarían mediante tres subcomisiones para el conocimiento y análisis de: a) las reformas estructurales del IMSS; b) la situación financiera, y c) de la calidad y servicios que presta el Instituto.

Como se desconoce el contenido del informe,<sup>86</sup> resultan ilustrativas las declaraciones que diversos diputados miembros de la

<sup>83</sup> Gamboa Montejano, Claudia, *Comisiones de investigación. Marco teórico y fichas técnicas de 16 comisiones constituidas desde la LI Legislatura a la actual LIX Legislatura*, Centro de Documentación Información y Análisis, Cámara de Diputados, 2006, p. 28.

<sup>84</sup> Los diputados miembros de esa comisión fueron: presidente: Marco A. Adame Castillo (PAN); secretarios: María Mercedes Maciel Ortiz (PT), José de Jesús Montejo Blanco (PAN), Gonzalo Rojas Arreola (PRD), Vicente de la Cruz Santiago (PRI). Integrantes: Víctor Manuel Carreto Fernández (PRI), Charbel Jorge Estefan Chidiac (PRI), José Antonio Estefan Garfias (PRI), Guillermo Barnes García (PRI), Domingo Yorio Saqui (PRI), Alfredo Philips Olmedo (PRI), Santiago Padilla Arriaga (PRD), Jorge Silva Morales (PRD), Ricardo García Sáinz Lavista (PRD), Gustavo Espinos Plata (PAN) y Gustavo Vicencio Acevedo (PAN). *Gaceta Parlamentaria*, año I, núm. 94, 30 de julio 1998. Acuerdo de creación.

<sup>85</sup> *Idem*.

<sup>86</sup> De acuerdo con el seguimiento de las últimas actuaciones que tuvo esta comisión, su informe final fue turnado a la Dirección de Comunicación Social

comisión emitieron en su momento: el diputado Gonzalo Rojas, del PRD, manifestó que el crédito otorgado por el Banco Mundial perseguía una privatización encubierta. Por su parte, el diputado Adame, a la postre gobernador de Morelos y quien ostentó la presidencia de dicho órgano parlamentario, manifestó su inconformidad por la insuficiencia de la información entregada por el IMSS a la Cámara de Diputados.

En ambas comisiones de investigación existió un común denominador: no existió publicidad en sus trabajos y en la elaboración de sus informes. Adicionalmente, tampoco hubo registro de que sus informes finales fueran sometidos a la discusión del Pleno de la Cámara. Además, resulta evidentemente violatorio de la Constitución el hecho de que dichos informes hayan sido entregados a la Comisión de Medio Ambiente, en el primer caso, y a la Dirección de Comunicación Social, en el segundo, cuando lo que la Constitución establece es que: “los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal”.

## II. INVESTIGANDO A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

La iniciativa del entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo, para modernizar el sector energético en México provocó muy diversas reacciones. En la cámara baja los diputados Lilia Reyes (PRI) y Cuauhtémoc Velasco (PRD) solicitaron, el 29 de marzo de 1999, la integración de una comisión de investigación que fiscalizara las operaciones financieras de la Comisión Federal de Electricidad y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro para determinar los requerimientos financieros para aumentar la generación de energía. Dicha comisión<sup>87</sup> fue constituida el 29 de

de la Cámara de Diputados, misma que tendría en su resguardo dicho documento. Gamboa Montejano, Claudia, *op. cit.*, p. 30.

<sup>87</sup> Los legisladores que formaron parte de esta comisión fueron Guillermo Barnés, Víctor Manuel Carreto, Charbel Jorge Estefan, Marco Antonio Fernández, Fernando Gómez Esparza, Catalina Herrera, Francisco Javier Santillán y Domingo Yorio, del PRI; Martín Contreras, José Herrán, Arturo Ontiveros y Juan José Rodríguez Pratts, del PAN; Jesús Martín del Campo, Benito Osorio,

abril de ese mismo año, con una duración de hasta seis meses, prorrogables en caso de ser necesario.

Al inicio de los trabajos de la comisión, se elaboró un programa de trabajo detallado en los rubros siguientes:

UNO. Analizar la situación financiera de la Comisión Federal de Electricidad en el periodo 1990-1998, con base en los instrumentos de planeación en materia de energía eléctrica.

DOS. Analizar los requerimientos de infraestructura, de generación, transmisión y distribución en el periodo 1999-2000.

TRES. La evaluación de requerimientos financieros para inversión para el periodo 1999-2005.

Algunos puntos importantes de su informe, emitido después de seis meses de trabajo, fueron los siguientes:

La información puesta a disposición de la comisión investigadora, por parte de las empresas eléctricas, ha sido abundante. De su análisis, sin embargo, se derivan dudas, inconsistencias y contradicciones, que no permiten derivar conclusiones sobre las necesidades en el corto y mediano plazos por parte de la Comisión Federal de Electricidad.

La información suministrada por la CFE, se indicaba la necesidad de instalar alrededor de 15 mil megawatts adicionales en el periodo, mientras que requerían 240 mil millones de pesos para las expansiones correspondientes. Sin embargo, recientemente fue divulgado por parte de la Secretaría de Energía la prospectiva del sector eléctrico para los años 1998-2007. En dicho documento, se han elevado los requisitos del sector, donde se habla de expansiones por 21 mil 743 megawatts en capacidad, mientras que se manifiestan necesidades financieras de 463 mil millones de pesos. Las diferencias a requerimientos planteados, llevó a la presidencia en turno de la comisión a plantear la aclaración, así como a señalar la necesidad de información aclaratoria.

...

Las necesidades de expansión y financiamiento para el sector eléctrico, se plantean para condiciones de crecimiento extremadamente optimista del mercado de energía eléctrica del país, sin que se aclare cómo se manejan, por parte de las entidades, las incertidumbres sobre dicho crecimiento optimista del mercado ni el impacto que tiene sobre el servicio que brindan dichas entidades ni la ocurrencia de restricciones financieras.

...

Los resultados de auditorías practicadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados con motivo de la Cuenta Pública de 1997, pone en evidencia desviaciones de recursos multimillonarios que nulifican la rentabilidad de los proyectos de inversión financiada, puesta en marcha en los últimos años.

Sobre este particular, la CFE se ha negado a proporcionar información amplia, suficiente y bastante, que dé una idea clara de la forma en que la corrupción gravita sobre esos proyectos de inversión.

...

Las desviaciones de recursos ocurridas, se dan precisamente en proyectos de generación privada de energía eléctrica, lo cual evidencia los riesgos de corrupción que entrañan las privatizaciones en México.<sup>88</sup>

Resulta evidente que el tiempo que trabajó esta comisión fue escaso y aun cuando tenía la posibilidad de prorrogarse, no se optó por esa vía. Sin embargo, a nuestro juicio, existía materia para seguir investigando, no sólo porque desde tiempo atrás la CFE provocó en diversas ocasiones la solicitud de creación de una comisión de investigación, sino porque el informe reportó que con motivo de la Cuenta Pública de 1997, surgieron: “evidencias de desviaciones de recursos multimillonarios que nulifican la rentabilidad de los proyectos de inversión financiada, puesta en marcha en los últimos años”, y que: “las desviaciones de recursos ocurridas, se dan precisamente en proyectos de generación privada de energía eléctrica”. No obstante estas afirmaciones, tan

<sup>88</sup> *Diario de los Debates...*, 4 de noviembre de 1999. Núm. Diario: 21. Informe final de la Comisión de Investigación.

delicadas y posiblemente documentadas en la Cuenta Pública, la comisión decidió concluir sus trabajos de investigación.

### III. LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL RÉGIMEN DE JUBILACIÓN DE NACIONAL FINANCIERA (NAFIN)

El escándalo que causaron las declaraciones del entonces diputado independiente Marcelo Ebrard Casaubon con relación al otorgamiento irregular de las jubilaciones de Nacional Financiera, motivaron la creación de una comisión para investigar el sistema de jubilaciones, el otorgamiento de las mismas y los nombres y asignaciones de quienes habían sido altos funcionarios de la institución y gozaban actualmente de su jubilación, así como el de las pensiones de los adeudos de éstos. La comisión<sup>89</sup> fue creada el 25 de noviembre de 1999 con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, excepto el PRI. Una vez constituida la comisión y bajo la presidencia de Jesús Martín del Campo (PRD) inició sus trabajos, para lo cual se propuso:

1. Analizar los requisitos de jubilación de Nafin, la fuente de financiamiento y la forma de administración de los mismos.
2. Notificar al director general de Nafin sobre el acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados de crear una comisión de esta naturaleza.

<sup>89</sup> Los integrantes de esta comisión fueron siete, a saber: Alberto Curi Naimé, Sadot Sánchez Carreño, Jorge Estefan Chidiac, del PRI; Edgar Ramírez Pech y Ramón María Nava, del PAN; Jesús Martín del Campo y Ricardo García Sáinz, del PRD. Gran polémica causó el hecho de que el promotor de dicha comisión, el diputado Ebrard, no formara parte de la misma por la abierta oposición del PRI. La comisión fue presidida por el diputado Jesús Martín del Campo y fungieron como secretarios los diputados Jorge Estefan Chidiac y Ramón María Nava. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, LVII Legislatura, año III, primer periodo de sesiones ordinarias, 25 de noviembre de 1999. Núm. Diario: 27. Acuerdo de la Cámara de Diputados por el que se crea la Comisión.

3. Solicitar la información básica relacionada con el objeto de creación de esta comisión. Dicha información consistiría en:
- Fecha en que se creó el régimen de jubilaciones de Nafin;
  - Marco jurídico aplicable para la ejecución de las diversas jubilaciones;
  - Fuente de financiamiento de este régimen de jubilaciones y la manera en que se administra;
  - Lista de las personas jubiladas desde el momento de creación de Nafin;
  - Fecha y años trabajados por los jubilados en Nafin;
  - Relación de la última prestación de los jubilados, así como el monto de su jubilación;
  - Los expedientes laborales de cada uno de los funcionarios a quienes se les hubiera otorgado jubilación.

Con base en la anterior solicitud y respectiva recepción de la información,<sup>90</sup> la comisión investigadora acordó hacer una revi-

<sup>90</sup> El 2 de diciembre de 1999, la Comisión recibió el oficio número AAA.-304, de fecha 1 de diciembre de 1999 signado por Carlos Sales Gutiérrez, director general de Nafin, y dirigido al presidente de la comisión diputado Jesús Martín del Campo Castañeda, al que se adjuntaron los siguientes documentos: 1) nombres, asignaciones y fundamentos normativos de las pensiones concedidas; 2) pensiones y beneficiarios de éstos (se recibió una lista con un total de 1185 jubilados, cuyas pensiones oscilaban entre los un mil trescientos y los 59 mil pesos mensuales); 3) copia fotostática de los artículos 107, 108, 109 del Reglamento Interior de Trabajo de Nacional Financiera de 1 de enero de 1973; 4) copia fotostática de los artículos 14 y 15 del Reglamento Interior de Trabajo de Nafin, del 14 de diciembre de 1979; 5) copia fotostática de los artículos 15 y 16 de las Condiciones Generales de Trabajo de Nacional Financiera del 11 de febrero de 1988; 6) copia fotostática de los artículos 15 y 16 de las Condiciones Generales de Trabajo de Nacional Financiera del 12 de abril de 1989; 7) copia fotostática de los artículos 15 y 16 de las Condiciones Generales de Trabajo de Nacional Financiera del 12 de agosto de 1994; 8) circular número 102-E367 DGBM-III-3020 del 28 de octubre de 1985, expedida por la subsecretaría de la Banca Nacional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 9) circular 102-081B del 31 de agosto de 1993, expedida por la subsecretaría de Hacienda y Crédito Público; 10) circular 858 del 23 de diciembre de 1981, expedida por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; 11) circular 871 del 12 de mayo



sión “muestral” de la documentación recibida y profundizar en los casos de los montos más altos, para lo cual solicitarían una inspección *in situ* de los expedientes de: a) José Ángel Gurría Treviño; b) Óscar Espinosa Villarreal, y c) Arturo Ortiz Hidalgo; por la relevancia de su cargo, todos se desempeñaron como directores generales de Nafin. La información obtenida por la comisión en dicha visita fue la siguiente:

1. *José Ángel Gurría Treviño*. Fecha de otorgamiento de la pensión vitalicia por retiro: 16 de abril de 1994. Edad al momento de jubilarse: 43 años, 11 meses. Antigüedad reconocida por Nafin: 19 años, 7 meses. Integrada de la siguiente manera: 14 años, 7 meses en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y 3 años, 10 meses en Nacional Financiera.
2. *Óscar Espinosa Villarreal*. Fecha de otorgamiento de la pensión vitalicia por retiro: 16 de diciembre de 1993. Edad al momento de jubilarse: 40 años, 0 meses. Antigüedad: seis años.
3. *Arturo Ortiz Hidalgo*. Fecha de otorgamiento de la pensión vitalicia por retiro: 1 de enero de 1995. Edad al momento de jubilarse: 45 años, 10 meses. Antigüedad: 22 años, seis meses.

La comisión emitió su informe, luego de tres semanas, el 14 de diciembre de ese mismo año, y con base en los expedientes y documentos analizados,<sup>91</sup> llegó a las conclusiones siguientes:

1. Que el régimen de Nafin presenta amplias “discrecionalidades conducentes a la inequidad”.

de 1982, expedida por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; 12) criterios complementarios para el reconocimiento de antigüedad generadas en las secretarías reguladoras del sector financiero, para fines exclusivos de jubilación, y 13) adecuación de los criterios complementarios para el reconocimiento de antigüedad generada en las secretarías reguladoras del sector financiero.

<sup>91</sup> *Gaceta Parlamentaria*, 14 de diciembre de 1999.

2. Si bien la dirección responsable de Nafin informó que el último dictamen actuarial señaló coberturas suficientes para las jubilaciones proyectadas, de generalizarse esta práctica podría vulnerarse el fondo de pensiones.
3. La mayoría de los miembros de la comisión, con excepción de la representación del PRI, determinó que el tiempo laborado por José Ángel Gurría Treviño, primero en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, luego en el Banco de Comercio Exterior y finalmente en Nafin S. N. C., fue inferior a los 20 años exigidos por la norma aplicable y, en consecuencia, “la pensión es ilegal”. Independientemente, se estima que el Banco de Comercio Exterior no debió acumular al sector bancario antigüedades en la administración pública centralizada.
4. Los diputados del Partido Revolucionario Institucional que participaron en la Comisión manifestaron que la pensión otorgada a José Ángel Gurría Treviño cumplió con las disposiciones legales aplicables para el otorgamiento de la misma. Independientemente de que dichas disposiciones estaban en vigor antes y seguían vigentes después de la misma.
5. Por mayoría de los miembros de la comisión, excepción hecha de los diputados del Partido Revolucionario Institucional, se consideró que la pensión otorgada a Óscar Espinosa Villarreal había sido en “uso excesivo de las facultades discrecionales del Consejo de Administración de Nafin S. N. C.”, al otorgársele con seis años y un mes de servicio, lo que, además, mostraba no haberse apegado a los parámetros de edad más tiempo de servicio, por lo tanto, dicha pensión era ilegal.
6. Por su parte, los diputados del Partido Revolucionario Institucional consideraron que dicha pensión fue otorgada en forma legal toda vez que se realizó de conformidad con las facultades que le atribuye al Consejo de Administración de Nafin S. N. C la legislación aplicable.

7. Por unanimidad, en lo que respecta a Arturo Ortiz Hidalgo, la comisión consideró que la pensión jubilatoria otorgada al mismo cumplía con las disposiciones legales aplicables.
8. Que resultaba necesario revisar el sistema de pensiones de Nafin.

Tal vez esta comisión, breve, sea un buen ejemplo de que cuando los legisladores tienen acceso a la información, los resultados pueden ser rápidos y contundentes. No obstante lo anterior, a nuestro juicio, la revisión del régimen de pensiones, los ajustes y la limitación de la discrecionalidad, debió ser enfrentada por las cámaras a efecto de evitar en la medida de lo posible las jubilaciones vitalicias.

## CAPÍTULO QUINTO

### UNA VEZ MÁS INVESTIGANDO A UNA MISMA INSTITUCIÓN EN DOS ETAPAS: EL INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO Y EL CASO DE LAGUNA VERDE

#### I. IPAB I

Durante la LVII Legislatura —y a solicitud del Partido de la Revolución Democrática— fue votada por el Pleno de la Cámara de Diputados<sup>93</sup> la creación de una comisión para investigar al, en ese entonces recientemente creado, Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).<sup>94</sup> Dicha comisión iniciaría sus trabajos el 10 de mayo de 2000 y presentaría su informe final el 31 de julio de ese mismo año. Este órgano parlamentario trabajaría no más de tres meses. En la comisión participaron siete diputados,<sup>95</sup> la presidencia de esta comisión fue rotatoria, de tal manera que mensualmente la ocupó un diputado de cada uno de los tres grupos parlamentarios que la integraron. De igual forma, contó con dos secretarías, las cuales estuvieron a cargo, respectivamente, de un

<sup>93</sup> La solicitud corrió a cargo de la diputada Dolores Padierna Luna, el 27 de abril de 2000, y fue aprobada con el voto en contra del PRI.

<sup>94</sup> Después de la quiebra del sistema bancario mexicano y del Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario (Fobaproa) se creó el IPAB, organismo encargado de garantizar los depósitos de los ahorradores en las instituciones de banca múltiple de México, al amparo de Ley de Protección al Ahorro Bancario del 19 de enero de 1999.

<sup>95</sup> Los diputados integrantes fueron por el Grupo Parlamentario del PRI: Omar Álvarez Arronte; Guillermo Barnés García y Juan José García de Quevedo. Por el Grupo Parlamentario del PAN: Fauzi Hamdan Amad y Edgar Ramírez Pech. Por el Grupo Parlamentario del PRD: Alfonso Ramírez Cuéllar y Jorge Silva Morales.

diputado perteneciente a un grupo parlamentario distinto al del presidente.<sup>96</sup>

El objetivo “específico y único” —según lo señaló el Acuerdo de Creación— de dicha comisión fue investigar el funcionamiento del Instituto del Protección al Ahorro Bancario.<sup>97</sup> Para ello, en su programa de trabajo estableció las siguientes líneas de investigación:

- Revisar, analizar y evaluar las actividades y operaciones llevadas a cabo por el IPAB, en cumplimiento a la Ley de Protección al Ahorro Bancario.
- Revisar, analizar y evaluar las operaciones que transfirió el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) al IPAB.<sup>98</sup>

Para alcanzar sus objetivos y cumplir su programa de trabajo, dicha comisión acordó solicitar al IPAB una amplia variedad de información (dividida en 18 rubros según consta en su informe) que iba desde actas de sesiones ordinarias y extraordinarias de ese organismo, hasta programas de enajenación, pasando por acuerdos y convenios, dentro de las cuales destacan las siguientes solicitudes:

1. Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta de Gobierno del IPAB.

<sup>96</sup> *Gaceta Parlamentaria*, 27-04-2000. Acuerdo de Creación.

<sup>97</sup> *Idem*.

<sup>98</sup> *Gaceta Parlamentaria*, año II núm. 537, 9 de agosto de 2000. Informe de la comisión. Para cumplir los objetivos anteriores, la comisión determinó efectuar trabajos de revisión e investigación respecto al funcionamiento y operación del IPAB; con tal finalidad se coordinó con la Contaduría Mayor de Hacienda en los trabajos de revisión sobre la transferencia de operaciones y obligaciones del Fobaproa al IPAB, que en ese momento efectuaba esa entidad de fiscalización para verificar el cumplimiento de los primeros 16 artículos transitorios de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

2. El convenio que celebraron el gobierno federal y el Banco de México para la extinción del Fobaproa y del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval).
3. Programa de Enajenación de Bienes y proceso de recuperación de activos y venta de cartera asumida por el IPAB que se desarrolla actualmente (incluyendo los controles establecidos al respecto y los informes sobre la problemática correspondiente).
4. Información respecto a las operaciones de refinanciamiento que el IPAB hubiera efectuado con fundamento en el artículo 2o. de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del 2000, incluyendo las condiciones en que se hubiese contratado el crédito otorgado al IPAB por Banamex, S. A., y, en su caso, otros empréstitos.
5. Las listas originales, nominativas, su evolución y la situación de las acciones que hubiera emprendido el IPAB como resultado de las auditorías practicadas por el auditor Michael W. Mackey, en particular las listas de las operaciones reportables.
6. Relación de los créditos que el IPAB hubiera devuelto a las instituciones de crédito por ilegales, sus montos, las instituciones a las que pertenecieran y, en su caso, los activos y convenios que esas instituciones hubiesen designado en sustitución de dichos créditos.
7. Relación de las cuentas bancarias en favor del IPAB donde se hubieran efectuado los depósitos por concepto de las operaciones de los programas de saneamiento ejecutadas por el Fobaproa y el Fameval, especificando el importe de los recursos abonados y los nombres de las instituciones que hubieran realizado esas transacciones.
8. Informe sobre las obligaciones del IPAB que derivaran de los puntos que en su momento hubiese aprobado el comité técnico del Fobaproa.
9. Acciones emprendidas por el IPAB para concluir las operaciones de saneamiento financiero, correspondientes a: Ban-

co del Atlántico, S. A., Banco Promex, S. A., y Bancrecer, S. A., así como sus montos.

10. El convenio que, en su caso, se hubiese celebrado con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) respecto al control y responsabilidad que debería asumir el IPAB con relación a los bancos intervenidos.<sup>99</sup>

Desde el inicio de sus labores, los trabajos de la comisión de investigación en torno al IPAB fueron polémicos y controvertidos, no sólo por el escaso tiempo para la fiscalización de dicho organismo sino también por la negativa del IPAB a entregar información, o proporcionarla parcialmente. Dicha polémica quedó plasmada en el informe de la comisión, ya que las conclusiones fueron suscritas por los grupos parlamentarios de manera única o colectiva, como se ofrece a continuación.

De manera conjunta los representantes en la comisión de los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PRI, entre otras cosas, concluyeron:

1. La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión [deberá continuar] con los trabajos de investigación del funcionamiento del IPAB e incluir en su agenda de trabajo el análisis completo y detallado de las transacciones reportables del Informe Mackey, así como las conclusiones de esta comisión.
2. Con relación a las irregularidades detectadas, el IPAB debe ejercer de inmediato las acciones que procedan y deslindar las responsabilidades legales a que haya lugar.
3. Estudiar y efectuar reformas a los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito (secreto bancario y fiduciario) para limitar la aplicación del secreto bancario a las operaciones de ahorro y exceptuar a las operaciones crediticias. Esta recomendación se hace para actualizar a esa institución

<sup>99</sup> *Gaceta Parlamentaria*, 9 de agosto de 2000. Informe de la comisión.

jurídica conforme al nuevo régimen de secrecía bancaria y no en función de que fue una limitante para el desarrollo de los trabajos.

4. Exigir al auditor Michael W. Mackey la entrega completa de la lista nominal y desagregada de operaciones reportables.
5. Revisar el marco legal y administrativo a fin de facilitar la liquidación y cierre de las instituciones que se encuentran intervenidas por la CNBV.
6. Modificar el marco jurídico conforme al cual el IPAB realiza la recuperación de los bienes en tal forma que se logre una mayor recuperación en el menor tiempo posible.

Por su parte, los legisladores del grupo parlamentario del PRD y PAN, entre otras cosas, concluyeron:

1. El IPAB deberá revisar las irregularidades, legalidad o ilegalidad de las operaciones del Programa de Capitalización y Compra de Cartera, consideradas como reportables. Es inaceptable asumir como legal el “Acuerdo de Partes” que fue producto de las modificaciones de los criterios para la compra de cartera establecidos originalmente por el comité técnico del Fobaproa y los compromisos de capitalización asumidos por los bancos.
2. Iniciar por parte de la Cámara de Diputados una auditoría de desempeño a la CNBV cuyo objeto sea esclarecer el papel de esta institución en el proceso de supervisión y vigilancia bancaria y su participación en la definición de las reglas para la compra de cartera y en la administración de la banca intervenida.
3. Entrega inmediata, por parte de la CNBV, del control y administración de los bancos intervenidos al IPAB.
4. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con el apoyo del IPAB y de la Cámara de Diputados llevarán a cabo las medidas legales procedentes respecto de las res-



ponsabilidades en que incurrieron los funcionarios públicos que tomaron la decisión ilegal del convenio modificatorio y del cambio de criterios mediante el “Acuerdo de Partes” para la aplicación del Programa de Capitalización y Compra de Cartera.

5. Respecto de la indiferencia mostrada por la CNBV a los requerimientos del IPAB [éste] deberá ejercer las medidas legales conducentes a fin de se finquen las responsabilidades administrativas y, en su caso, penales que procedan a los servidores públicos responsables de tal negligencia y se proceda a cumplimentar la solicitud de información.

Los diputados del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional consideraron necesario:

1. Consolidar la deuda del IPAB con la deuda pública, con el objeto de lograr mayor ahorro y garantizar mayor sustentabilidad de las finanzas públicas, toda vez que esa consolidación no implicaría que se agotaran las revisiones necesarias ni impediría que se tomaran las medidas conducentes para evitar la impunidad. Esta medida redundaría en un menor costo fiscal y permitiría que la deuda se administrara haciendo uso de la gama de instrumentos mucho más amplia con que cuenta la SHCP.
2. Introducir reformas que precisen y amplíen el alcance del marco jurídico. Entre las recomendaciones se estima importante adicionar en la Ley de Protección al Ahorro Bancario la facultad del IPAB para refinanciar sus pasivos con el propósito de reducir el costo fiscal en beneficio de los contribuyentes, mediante la incorporación del artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000 en la Ley de Protección al Ahorro Bancario. Con lo anterior se daría carácter permanente a dicha disposición, se otorgaría mayor seguridad a los inversionistas y se reduciría el costo de la deuda del IPAB.

Los diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática concluyeron con las solicitudes siguientes:

1. Concluir con las auditorías a las operaciones del Fobaproa, ordenadas por la Cámara de Diputados.
2. Revisar el marco jurídico para: *a)* garantizar la devolución o sustitución de los créditos irregulares, ilegales o de dudosa viabilidad; *b)* hacer más eficiente y transparente la venta de activos tanto de la banca privada como la de desarrollo; *c)* reducir el monto de los depósitos garantizados, y *d)* garantizar la supremacía del Congreso en las autorizaciones de endeudamiento (artículos 45 y 46 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario) y también en los toques de refinanciamiento del IPAB (artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación).
3. Establecer medidas extraordinarias, legales y de carácter fiscal para ejercer toda la fuerza del Estado para que los multimillonarios que pueden pagar y no lo hacen liquiden sus adeudos. Dichas medidas serán las siguientes: *a)* suspensión de los contratos como proveedores del gobierno y su participación en licitaciones públicas; *b)* inclusión en los registros de los burós de crédito, y *c)* difusión de la conducta financiera asumida por dichos grupos.
4. Dictaminar en torno a la solicitud de demanda de juicio político presentada en la Cámara de Diputados en contra de Guillermo Ortiz Martínez e iniciar los trámites legales procedentes para fincar responsabilidades de juicio político a Eduardo Fernández García, presidente de la CNBV.
5. Establecer una Comisión Nacional de Transparencia que dé cuenta del proceso de rescate bancario, tanto de la banca comercial como la de desarrollo y de otras instituciones financieras.
6. Realizar auditorías a las instituciones de la banca de desarrollo, particularmente a Nacional Financiera, Banrural,

Bancomext y Banobras, así como la conclusión de la auditoría al Banco Nacional de Comercio Interior.<sup>100</sup>

Finalmente, los diputados del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática concluyeron que: debido a la importancia del IPAB, como demandante de recursos presupuestales se considera necesario integrar una subcomisión dependiente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública que deberá dar seguimiento permanente a las operaciones financieras del Instituto.

Los tres meses de trabajos de esta comisión investigadora evidenciaron la necesidad de que otro órgano parlamentario de esta naturaleza desarrollara labores de investigación más profundas sobre la crisis bancaria de 1994 y del Instituto Nacional de Protección al Ahorro Bancario. La cercanía del fin de la legislatura y las miradas de los legisladores puestas más en las campañas electorales que precedieron a las elecciones del año 2000 convirtieron a las pesquisas de esta comisión, al paso de los años, en los actos previos a la amplia, aunque no pacífica, investigación que desplegaría la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.

## II. IPAB II

La LVIII Legislatura no creó la nueva comisión para investigar al Instituto de Protección al Ahorro Bancario aun cuando, como hemos tenido ocasión de observar, los miembros de la primera comisión de investigación sobre dicho organismo, de manera unánime, así lo solicitaron en sus conclusiones. Cuatro años pasarían, concluiría el siglo XX y diversos sucesos políticos tan relevantes como el del 6 de julio de 2000 en el que el Partido Acción Nacional llevaría a la Presidencia de la República a su candidato

<sup>100</sup> *Gaceta Parlamentaria*, año III, núm. 567, 9 de agosto de 2000. Informe final de la comisión.

Vicente Fox Quesada, terminando así con setenta años de hegemonía de un sólo partido al frente del Ejecutivo federal. Con ello se abría en la sociedad mexicana un sentimiento de esperanza que entendía que este país podía gobernarse de una manera diferente, más democrática, y con ello superar sus grandes rezagos. Al final, esto no fue así y, como veremos páginas adelante, el llamado “Gobierno del Cambio” prefirió seguir gobernando bajo las viejas estructuras del antiguo régimen que iniciar su desmantelamiento, prueba de ello son las tres comisiones de investigación que tuvieron como eje central verificar la actuación de diversas secretarías de Estado y empresas paraestatales que hacían negocios con los parientes, nada más y nada menos, que del primer mandatario, de formas muy semejantes a las que habían puesto de manifiesto las comisiones Conasupo, que ya hemos analizado.

Efectivamente la comisión IPAB II no siguió de manera inmediata a la comisión IPAB I, pero hemos querido analizarla aquí para facilitar el entendimiento de los trabajos de ambas comisiones. La LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, el 18 de marzo del 2004, mediante acuerdo de la Junta de Coordinación Política, estableció la creación de una comisión de investigación sobre el IPAB integrada por 22 miembros propuestos por los grupos parlamentarios en la siguiente proporción: nueve del Partido Revolucionario Institucional, seis del Partido Acción Nacional, cuatro del Partido de la Revolución Democrática, uno del Partido Verde Ecologista, uno del Partido del Trabajo y uno del Partido Convergencia. La Mesa Directiva se conformó por un presidente y tres secretarios.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> Los diputados que conforman esta comisión fueron: Manuel Cárdenas Pérez (presidente, PAN), Ernesto González Huerta (secretario, PRI), Salvador Vega Casillas (secretario, PAN), Alfonso Ramírez Cuéllar (secretario, PRD); Además por el PRI estuvieron: Álvaro Burgos Barrera, Elpidio Concha Arellano, Abel Echeverría Pineda, Víctor Hugo Islas Hernández, José Adolfo Murat Macías, María de Lourdes Quiroga Tamez y Quintín Vázquez García; PAN: Federico Döring Casar, Gustavo Madero Muñoz, Juan Molinar Horcasitas y Rafael Sánchez Pérez; PRD: María de los Dolores Padierna Luna, César Antonio Chávez Castillo y Carlos Silva Valdés; PVEM: Cuauhtémoc Ochoa Fernández;

Para el desarrollo de sus labores, según se señaló en su informe de avances, se conformaron las siguientes subcomisiones para:

- a) Investigar todo lo relacionado con los programas del gobierno federal para el saneamiento financiero de bancos y deudores.
- b) Dar seguimiento a la aplicación de los recursos destinados a los programas de apoyo a deudores y de saneamiento financiero.<sup>102</sup>

A pesar de que en dicho informe parcial se advirtió que: a) se integró un programa de trabajo que incluyó todas las propuestas y observaciones de todos los grupos parlamentarios que integraron la comisión; b) se estableció una coordinación adecuada con la Auditoría Superior de la Federación para el intercambio de información, y c) se pusieron en marcha las acciones para la coordinación con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la entrega-recepción de la información a la comisión.<sup>103</sup> El amplio informe final, de casi 800 páginas,<sup>104</sup> fue duramente cuestionado por los integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

El informe final de la comisión de investigación sobre el IPAB fue dividido en diez capítulos y algunas de las conclusiones a las que se llegó en cada uno de ellos, resumidamente, fueron las siguientes:

PT: Óscar González Yáñez; Convergencia: Jesús Emilio Mez Álvarez. *Gaceta Parlamentaria*, año VII, núm. 1459, 19 de marzo de 2004.

<sup>102</sup> Estas subcomisiones fueron responsables de gestionar la contratación del señor Michael W. Mackey para coordinar la ejecución del Programa para la Evaluación Integral de las Operaciones del Fobaproa en el saneamiento de las instituciones financieras de México en 1995-1998. *Gaceta Parlamentaria*, año VIII, núm. 1773, 13 de junio de 2005. Informe de avances de la comisión.

<sup>103</sup> *Gaceta Parlamentaria*, 13 de junio de 2005. Informe de avances de la comisión.

<sup>104</sup> *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2094, 15 de septiembre de 2006.

*Primera: experiencias de crisis financieras desde una perspectiva internacional.* En este apartado, como se deduce de su título, la comisión abordó el tema relativo a la crisis financiera en el ámbito internacional, concluyendo que cada vez que se presenta una crisis de esta naturaleza las principales causas son: *a)* volatilidad macroeconómica; *b)* burbujas especulativas y crediticias; *c)* brechas de madurez en instrumentos pasivos y activos; *d)* liberalización financiera y desregulación inadecuada; *e)* pérdida de controles en créditos relacionados, y *f)* debilidad en la adopción de esquemas contables, legales y de divulgación de información. Asimismo, verificó que las acciones más usuales de acuerdo con las principales experiencias internacionales de crisis financieras conocidas son: *a)* intervenciones; *b)* fusiones y liquidaciones; *c)* programas de compra de cartera; *d)* esquemas de venta de cartera; *e)* recapitalización de los seguros de depósitos; *f)* fortalecimiento del marco regulatorio, y *g)* reformas en materia de supervisión.

Así, en las principales crisis financieras que han ocurrido de 1977 a 1995 son: España (1977-1985); Estados Unidos de América (1982-1991); Ghana (1982-1989); Japón (1990-1998); Suecia (1991-1995); Argentina (1995), y Brasil (1995) los gobiernos han tenido que intervenir para proteger el ahorro y la economía, teniendo que destinar cuantiosos recursos fiscales para su atención. Las crisis han sido originadas por una serie de factores macroeconómicos y microeconómicos, que se han presentado tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Para proteger sus efectos sobre el ahorro y mitigar sus consecuencias económicas, los gobiernos han actuado con intervenciones directas.

En este orden de ideas, la comisión señaló la existencia de una serie de medidas típicas (“recetas”) de saneamiento y acciones de fortalecimiento del sistema financiero enfocadas a corregir el problema de fondo que es la insolvencia de los bancos, como intervenciones, liquidaciones, programas de compra y venta de cartera, recapitalización de los seguros de depósitos y el fortalecimiento del marco regulatorio y de supervisión. Normalmente, concluyó la comisión, en el ámbito internacional, cuando se pre-

sentan crisis sistémicas los gobiernos suelen dar una cobertura total a los ahorradores, no operando el seguro de depósitos limitado.

*Segunda: el caso mexicano: crisis económica de 1994-1995.* A juicio de la comisión, las principales causas de la crisis financiera fueron: *a)* sobreendeudamiento interno y externo; *b)* desequilibrio en la balanza de pagos; *c)* financiamiento del déficit de la cuenta corriente con endeudamiento e inversión extranjeros con gran proporción de vencimientos a corto plazo; *d)* incremento de las tasas de interés internacionales; *e)* eventos políticos y delictivos que crearon un contexto sumamente desfavorable, y *f)* ataques especulativos a la moneda.

Como resultado de la crisis financiera —afirmó la comisión— se vivió un incremento significativo de la inflación y de las tasas de interés que repercutió gravemente en la actividad económica del país. Frente a esta situación, las familias y las empresas se vieron en dificultades o imposibilitadas para hacer frente a sus deudas. La falta de pago de los deudores —junto con otros factores— agravó el problema financiero en el sistema bancario, poniendo en riesgo la integridad del sistema de pagos.

En consecuencia, según señaló la comisión, el gobierno federal implementó una serie de medidas enfocadas a fortalecer la solvencia de los bancos, apoyar a los deudores de la banca, desincentivar la cultura de no pago y en especial salvaguardar los intereses de los ahorradores. Por lo anterior, el gobierno ha expresado que de no haberse atendido el problema de solvencia de los bancos, no hubiera sido posible que los ahorradores dispusieran libremente de sus recursos, y se hubiera interrumpido la realización de pagos de familias, empresas y de la sociedad en general (pago de bienes y servicios).

No sólo la anterior situación precipitó la crisis —advirtió la comisión— sino que previamente a diciembre de 1994, existieron elementos críticos que detonaron la más grave crisis económica que nuestro país ha enfrentado en su historia contemporánea. Entre ellos: una política económica que, si bien generó optimismo y credibilidad pública y dio lugar a un importante crecimiento eco-

nómico, también produjo significativos desequilibrios macroeconómicos; eventos políticos y sociales desafortunados; ausencia de un régimen cambiario de libre flotación que respondiera a las presiones de oferta y demanda de divisas. Deficiencias en la regulación y supervisión del sistema financiero, conforme a estándares internacionales.

Todo ello generó —concluyó la comisión— una crisis en la economía y una fuerte disminución del producto interno bruto en 1995. La profunda disminución de la actividad económica y el sensible incremento de la inflación y las tasas de interés ocasionados por la crisis, dejaron en una situación muy delicada a familias y empresas, así como a las finanzas públicas y al sistema bancario.

*Tercera: programas y medidas implementados por el Poder Ejecutivo para hacer frente a la crisis.* Según dio cuenta el informe de la comisión, el Ejecutivo federal adoptó diversas medidas y programas para hacer frente a la crisis económica que comenzó a finales de 1994, y otorgó facilidades a grupos de deudores que sufrieron grandes perjuicios.

Además de las medidas de carácter macroeconómico, tomó acciones —dentro del marco jurídico institucional existente— que contemplaban procedimientos para intervenciones gerenciales de los bancos, así como normas que regulaban al principal instrumento para el caso —el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)— que, conforme a la ley, operaba de acuerdo con las directrices de su comité técnico.<sup>105</sup>

<sup>105</sup> La Ley de Instituciones de Crédito, promulgada en julio de 1990 como parte del proceso de reprivatización de los bancos, dio al gobierno federal el mandato de constituir un fideicomiso denominado Fobaproa —en sustitución del previsto en la ley anterior aplicable a la banca estatizada, el cual debía ser administrado por el Banco de México como fiduciario y debía contar con un comité técnico integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Banco de México—. De acuerdo con la Ley, el comité técnico era la instancia autorizada para aprobar los términos y condiciones de los apoyos que otorgaría el Fobaproa. Como puede observarse, no se trataba de una entidad de la administración pública federal, pues su patrimonio debía constituirse con aportaciones de los bancos y, por tanto, no estaba sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades.



Los programas implementados por las autoridades financieras y el Fobaproa fueron de muy diversa índole y comprendieron: la Ventanilla de Liquidez en Dólares; el Programa de Capitalización Temporal (Procapte); los Programas de Apoyo a Deudores ADE (Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca); los Programas de Apoyo a la Vivienda; los Programas de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero; los Programas de Apoyo Empresariales; los Programas de Apoyo a los Estados y Municipios, así como los Programas de Apoyo para Créditos Provenientes de Tarjetas de Crédito y para la Adquisición de Bienes de Consumo Duradero y Personales. Asimismo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) procedió a la intervención de los bancos por la detección de operaciones irregulares que pusieron en peligro los intereses del público ahorrador y se procedió al saneamiento de dichas instituciones, de modo que pudieran cumplir sus obligaciones.

Adicionalmente, las autoridades implementaron, a través del Fobaproa, un Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC), para que en él participaran aquellas instituciones que tuvieran un deterioro en su situación financiera pero que no presentaban irregularidades que justificaran su intervención; dicho Programa requería que los accionistas hicieran aportaciones de capital y, a cambio, el Fobaproa adquiriría créditos de su cartera. Durante su operación, el comité técnico del Fobaproa modificó los criterios de dicho programa para que cumpliera su objetivo.

La comisión investigadora IPAB II dejó constancia en su informe de que el Poder Ejecutivo federal entregó al Congreso de la Unión informes periódicos sobre las medidas adoptadas para enfrentar la crisis, entre los que destaca: 1) el Resumen Ejecutivo de las operaciones realizadas por el Fobaproa, entregado a la Cámara de Diputados, y que es referido en el artículo noveno transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario; y 2) la presentación

A pesar de que inicialmente se actuó con base en aportaciones privadas al Fobaproa, ante la magnitud de la crisis fue necesaria la intervención del Ejecutivo federal.

de dos iniciativas para sustituir al Fobaproa por dos organismos: el Fondo de Garantía de Depósitos (Fogade) y la Comisión para la Recuperación de Bienes (Corebi), y consolidar la deuda del Fobaproa como deuda directa del gobierno federal.

Para evitar que los problemas de los bancos ocasionaran una debacle (corridas financieras, colapso del sistema de pagos, pérdida de ahorros, etcétera), el gobierno federal implementó mecanismos de resolución que estaban a su alcance por virtud de las disposiciones vigentes en ese tiempo.

Los apoyos que otorgó el Fobaproa guardaron cierto nivel de consistencia con los estándares y esquemas internacionales observados en crisis financieras. A decir de las autoridades, los esquemas y programas de apoyo se implementaron para salvaguardar los intereses de los ahorradores y el sistema de pagos, teniendo como objetivo minimizar el costo fiscal. Entre ellos, el PCCC se aplicó a los bancos más grandes del sistema como un mecanismo preventivo, buscando proteger a la gran mayoría de los ahorradores.

Este programa, que resultó con un menor costo fiscal en relación con el de los de saneamiento o liquidación, se aplicó en los términos de la ley y tomando en cuenta que el marco regulatorio contable vigente en la época, al no estar conforme a estándares internacionales, no garantizaba que se reflejara la situación financiera real de los bancos. No obstante lo anterior, para la comisión fue determinante la opinión del auditor superior de la Federación, quien en su Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 a 2004, señaló lo siguiente:

1. Ante las graves implicaciones que para el sistema nacional de pagos representaba la crisis financiera, el gobierno federal implementó programas de apoyo a deudores y ahorradores de la banca con el objetivo de evitar una corrida bancaria

y la caída del sistema de pagos. Se trataba de evitar el colapso del sistema financiero.<sup>106</sup>

2. Los programas de apoyo a deudores han cumplido satisfactoriamente con el objetivo social para el que fueron creados, en beneficio de 1.3 millones de acreditados, de los cuales el 90.3% ha cubierto sus adeudos. Los recursos fiscales se han destinado, en términos generales, de conformidad con la legislación y normativa aplicable.<sup>107</sup>
3. Por lo que se refiere a los programas de apoyo a ahorradores de la banca, también han cumplido con el objetivo social para el que fueron creados; sin embargo, el proceso de decisión, en lo general, careció de políticas, procedimientos y reglas de operación, lo que trajo como consecuencia discrecionalidad en la autorización de los apoyos, insuficiente transparencia en las operaciones y ambigüedad de las responsabilidades imputables a los servidores públicos y a las instituciones que participaron en la conducción de los programas.<sup>108</sup>

En suma, para la comisión, el marco legal para el actuar del Fobaproa y de las autoridades financieras “era incompleto” y “no estaba diseñado para enfrentar crisis sistémicas”. En consecuencia, “el comité técnico del Fondo pudo actuar discrecionalmente” al aprobar los apoyos financieros, independientemente de que lo hizo conforme a la ley que lo regulaba y a su contrato constitutivo.

La comisión de investigación dedicó los capítulos 4, 5 y 6 de su informe final a la síntesis de las actividades que el Poder Legislativo desarrolló con motivo de la crisis económica de 1995 a 2005, entre las que destacan las siguientes:

<sup>106</sup> Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 a 2004, p. 331.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 340.

<sup>108</sup> *Idem*.

1. Se dictaminaron y aprobaron las iniciativas de la Ley del Banco de México —producto de la autonomía de rango constitucional aprobada tiempo atrás—;
2. Se fusionaron las comisiones nacionales bancaria y de valores en una sola;
3. Se creó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
4. Se presentó la iniciativa de Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB), que fue dictaminada junto con las dos iniciativas del Ejecutivo federal para crear el Fogade y el Corebi que dieron como resultado la Ley de Protección al Ahorro Bancario.<sup>109</sup>

Por su importancia conviene señalar que LPAB, vigente desde el 20 de enero de 1999, establece en sustitución del Fobaproa un sistema de protección al ahorro bancario en favor de las personas que realizan cualquiera de las operaciones garantizadas en los términos y con las limitantes que la misma Ley determina; regula los apoyos financieros que se han de otorgar a las instituciones de banca múltiple para la protección del público ahorrador y establece las bases para la organización y funcionamiento del IPAB. Asimismo, la LPAB contiene 21 artículos transitorios, en los que:

- Se reconoce la cobertura total que venía dando el Fobaproa a los ahorradores en caso de problemas financieros de los bancos y se dispone un esquema de tránsito gradual hacia el actual sistema de protección limitada a los depósitos.
- Se resuelven diversas cuestiones, unas referentes a la creación del IPAB y a la integración de sus órganos de gobierno, otras relacionadas con que el IPAB asumiera las operacio-

<sup>109</sup> Dicha iniciativa se presentó durante el dictamen de las iniciativas del Poder Ejecutivo para sustituir al Fobaproa por dos organismos que estarían a cargo de la administración del seguro de depósitos, la recuperación de bienes y consolidar como deuda directa del gobierno federal la deuda del Fobaproa.

nes de saneamiento celebradas por el Fobaproa y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (artículo séptimo), y otras más, al establecer la forma y términos en que en su caso debían darse por terminadas las operaciones del Programa de Capitalización y Compra de Cartera (artículo quinto) y los demás programas de saneamiento pendientes de concluir (artículo noveno).

- Para disminuir el costo fiscal, se permite al IPAB disponer de las tres cuartas partes de las cuotas aportadas por las instituciones bancarias, así como de los recursos provenientes de la recuperación de activos y de aquellos derivados de los costos que asuman las instituciones apoyadas.

También, la LPAB dio al IPAB el mandato de administrar y enajenar los bienes de su patrimonio, con el fin de obtener el máximo valor de recuperación posible. La Ley del Protección al Ahorro Bancario creó un nuevo mecanismo de protección al ahorro bancario.

En el régimen transitorio de esta Ley, el legislador estableció la forma en que debían asumirse y concluirse las operaciones que celebraron el Fobaproa y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, así como resolverse la situación de los bancos intervenidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En los artículos transitorios, la LPAB restringió, en lo particular, la participación en la Junta de Gobierno del IPAB a quienes actuaron como secretario de Hacienda y Crédito Público, del gobernador del Banco de México y el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en 1998.

Asimismo, la Cámara de Diputados a través del órgano de fiscalización del Poder Legislativo que existía en la época —la Contaduría Mayor de Hacienda—, dentro de la fiscalización de la Cuenta Pública Federal de los ejercicios 1995, 1996, 1997 y 1998, revisó las actividades y operaciones realizadas por las autoridades financieras y el Fobaproa durante la crisis; determinó que se había actuado dentro del marco regulatorio aplicable. Particularmen-

te, en el informe de resultados de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública de 1996, ese órgano elaboró una separata que contiene un análisis pormenorizado de cada uno de los programas ejecutados hasta ese año.

Además de la tarea legislativa en 1998, legisladores de la Cámara de Diputados cuestionaron la constitucionalidad y legalidad de las operaciones celebradas por el Ejecutivo federal y el Fobaproa para enfrentar la crisis financiera iniciada a finales de 1994 y, como consecuencia, la cámara baja adoptó diversas medidas, entre las que se encuentra el haber ordenado la realización de una auditoría de tales operaciones y haber contratado, para ello, a un auditor externo independiente, el canadiense Michael W. Mackey, y a varios despachos mexicanos para que coordinara la ejecución del Programa para la Evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México en 1995-1998. Este programa constituyó una revisión profesional bajo las directrices y controles de la Cámara de Diputados sobre el actuar de las autoridades financieras

En el informe que el auditor Mackey entregó al Poder Legislativo y al IPAB, en julio de 1999, hace un reporte sobre el actuar de las autoridades financieras y el Fobaproa; a pesar de que enlista un grupo de operaciones presuntamente delictivas (Transacciones Reportables Grupo “C”), no incluyó un dictamen sustentado sobre las irregularidades o ilegalidades que debían dar lugar a los efectos que la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en sus artículos quinto y séptimo transitorios, disponía para la conclusión de las operaciones del programa de capitalización y compra de cartera y demás de saneamiento que celebró el Fobaproa.

El informe describe una serie de “Transacciones Reportables”, aunque no es explícito sobre qué debe entenderse por éstas, ya que el mismo señala que no se puede emitir alguna opinión en cuanto a si dichas transacciones son ilegales, infringen las leyes mexicanas o los reglamentos bancarios, o si necesariamente generarán costo para el Fobaproa; no obstante, destaca que lo más

probable es que el Fobaproa incurriría en pérdidas importantes derivadas de dichas transacciones.

Finalmente, el Informe de Resultados de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de las operaciones aplicadas al Fobaproa por el auditor canadiense Michael W. Mackey, si bien no desprendió dictamen alguno sobre irregularidades o ilegalidades a que hacen referencia los artículos transitorios de la LPAB para la conclusión de las operaciones del Fobaproa, fue con base en su contenido que la Auditoría Superior de la Federación continuó sus labores de fiscalización y que el IPAB ordenó la realización de revisiones a los “Bank Reports” del señor Mackey y a los “documentos de trabajo” que los despachos mexicanos elaboraron como parte de aquella auditoría.

Con relación a las “transacciones reportables” que Mackey catalogó bajo el rubro “A(a)”, relativo a las que no cumplieron con los criterios originales aprobados por el comité técnico del Fobaproa en las compras de cartera del PCCC, si bien el propio auditor las resaltó, también mencionó expresamente que no se pronunciaba sobre la irregularidad o ilegalidad de esos hechos. Más tarde, la ASF audió el cambio de esos criterios y reconoció que el comité técnico del Fobaproa tenía facultades para aprobar y modificar los términos y condiciones de los apoyos originalmente otorgados.

Respecto de las observaciones-acciones de la ASF en relación con las medidas y programas implementados por las autoridades financieras y el Fobaproa, éstas cumplieron los requerimientos de información y documentación para explicar su actuar durante la crisis y tomaron acciones concretas para reducir el costo fiscal. La mayor parte de dichas observaciones-acciones fueron atendidas y las aún sin solventar no están relacionadas con una posible reducción o impacto en el costo fiscal.

Lo anterior, también es confirmado por el auditor superior de la Federación en su Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 a 2004, en el cual establece que:

De 1996 a 2004 se realizaron 110 auditorías, de las que

se formularon 238 observaciones con 323 acciones promovidas, de las cuales a la fecha de presentación de este informe, fueron atendidas 226 por las entidades fiscalizadas y por tanto solventadas, y 67 se dieron de baja por resolución judicial, y 30 no han sido solventadas, de las cuales 6 corresponden a la Cuenta Pública de 2004. Representan impactos económicos por 109,914.8 millones de pesos, de los cuales 73,446.1 millones de pesos fueron solventados y 20,735.2 millones de pesos fueron dados de baja por resolución judicial... y por dictamen de la SFP.<sup>110</sup>

Cuadro 1. Relación de acciones y su impacto económico

<i>Acciones promovidas por ASF</i>	<i>Acciones atendidas por entidades fiscalizadas</i>	<i>%</i>
323	226	70%
Impacto económico original (millones de pesos)	Impacto económico solventado o sin efecto (millones de pesos)	<i>%</i>
\$109,914.8	\$94,181.3	86%

La diferencia (esto es, \$15,688.3 millones de pesos) corresponde a observaciones relativas a Banca Promex, que “están pendientes de solventar en virtud de que la información presentada está en análisis” y, según el propio auditor, “no necesariamente implica recuperaciones o daño a la Hacienda Pública Federal”.<sup>111</sup>

Con posterioridad al informe de la ASF a la revisión de la cuenta pública de 2004, el IPAB confirmó a esta comisión avances en la solventación de observaciones que se describen detalladamente en el capítulo sexto y que representan el 93.43% de solventaciones respecto a las observaciones totales.

La fiscalización de la ASF dio lugar a una disminución del costo fiscal por \$11,526 millones al 31 de marzo de 2005, e in-

<sup>110</sup> Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 a 2004, p. 159.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 154.



dependientemente de las resoluciones de las dos controversias constitucionales —que versaron sobre el alcance de sus atribuciones— logró que el Ejecutivo federal entregara información y transparentara sus acciones.

De los resultados del informe del auditor Mackey, o de la fiscalización realizada por la Contaduría Mayor de Hacienda, la propia ASF o la Secretaría de la Función Pública, no ha procedido a la instauración de ningún procedimiento en contra de servidores públicos, de las autoridades financieras o del Fobaproa, por sus acciones en relación con el apoyo financiero otorgado a los bancos como consecuencia de la crisis financiera de los noventa.

Por último, entre 1999 y 2005 el Poder Legislativo realizó diversas reformas a la Ley de Protección al Ahorro Bancario para que los bienes declarados monumentos nacionales, artísticos o históricos fueran donados por el IPAB a la Secretaría de Educación Pública y llevó a cabo acciones y observaciones diversas de la Auditoría Superior de la Federación, derivadas de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal de 1999 a 2003 en relación con las medidas y programas implementados para enfrentar la crisis.<sup>112</sup>

*La séptima conclusión estuvo dedicada al nuevo programa.* Esto es, el artículo quinto transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB), en el que se dispuso la mecánica para la realización del Nuevo Programa que sustituiría al de capitalización y compra de cartera (PCCC) celebrado entre el Fobaproa y los bancos antes de que entrara en vigor la Ley. La LPAB dispuso que una vez que concluyeran las auditorías a las operaciones del Fobaproa señaladas en la misma Ley, los bancos podían optar por sustituir dicho programa por el nuevo a cargo del IPAB.

<sup>112</sup> De igual forma, el informe expone los antecedentes de las órdenes dictadas por la ASF al Poder Ejecutivo federal, con motivo de las cuales se interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las controversias constitucionales 36/2003 y 91/2003, provenientes de la revisión a la Cuenta Pública de 2000 y de 2001, respectivamente.

Las auditorías a las operaciones del Fobaproa que la Cámara de Diputados encomendó al auditor Mackey fueron consideradas por las autoridades financieras como las previstas en el artículo *quinto transitorio* de la LPAB; en igual sentido se pronunciaron oficialmente la Cámara —no obstante declaraciones en contrario de algunos legisladores— y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dada la conclusión de dichas auditorías los bancos optaron por lo dispuesto en el artículo *quinto transitorio* y celebrar con el IPAB el Nuevo Programa, lo que dio lugar a la terminación de los contratos del PCCC celebrados con el Fobaproa y al canje de los correspondientes títulos de crédito emitidos a su favor en el PCCC por las nuevas obligaciones de pago a que se refiere el artículo mencionado.

Para llevar a cabo el Nuevo Programa conforme a lo establecido por el artículo *quinto transitorio*, y atendiendo a un Punto de Acuerdo que en ese sentido adoptó la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión en agosto de 2003, el IPAB realizó las acciones necesarias y su Junta de Gobierno aprobó la realización de nuevas revisiones —denominadas “revisiones GEL”— a la gestión, legalidad e identidad de objeto, existencia y legitimidad de los créditos bancarios materia del PCCC, respecto de las cuales los bancos participantes se habían opuesto interponiendo un amparo. Dichas revisiones al final fueron practicadas durante 2004 y 2005 sobre los denominados “Bank Reports” del auditor Mackey y los “documentos de trabajo” que los despachos mexicanos elaboraron como parte de la propia auditoría de Mackey.

Para la celebración del Nuevo Programa: *a)* se dieron por terminados los procedimientos judiciales iniciados por los bancos; *b)* los bancos aceptaron la realización de nuevas auditorías (“GEL”) y la entrega de los “documentos de trabajo” a la ASF para su revisión bajo la dirección del IPAB, y *c)* los créditos relacionados no aprobados por el comité técnico del Fobaproa fueron pagados en su totalidad por los bancos.

En los contratos celebrados por los bancos para la implementación del nuevo programa, se establecieron sus obligaciones para

la administración, recuperación y enajenación de la cartera de créditos y las características de las obligaciones de pago a cargo del IPAB.

Al haberse cumplido los requisitos que la LPAB estableció para la celebración del Nuevo Programa —la realización de auditorías y la adherencia de los bancos al mismo, entre otros— resultaba obligatorio al IPAB celebrar el Nuevo Programa.

Con la formalización del Nuevo Programa, el IPAB:

- a) Realizó nuevas revisiones —denominadas “GEL”— de los créditos del PCCC materia del Nuevo Programa.
- b) Redujo el costo fiscal en \$11,526 millones en función de las observaciones y acciones promovidas por la ASF.
- c) Sustituyó créditos, por efectivo, en caso de que con motivo de las referidas revisiones no se acreditara su existencia y legitimidad, o se detectaran ilegalidades en el otorgamiento de los mismos, previendo su reducción en caso de que la ilegalidad fuera atribuible a la administración de la institución.
- d) Estableció reglas de carácter general para el manejo y administración de la cartera durante su vigencia, así como penas convencionales para el caso de incumplimiento.

Por tanto, como lo manifestó la ASF en su Informe sobre la Fiscalización del Rescate Bancario 1995-2005, se puede afirmar que el IPAB cumplió debidamente con lo ordenado en los artículos transitorios de su Ley.

El Fobaproa permaneció en operación hasta el 15 de septiembre de 2004, cuando fue sustituido el PCCC por el Nuevo Programa. Para dar cumplimiento al artículo quinto transitorio, el 19 de julio de 1999, fue presentado el informe con los resultados de las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados que fueron realizadas por el auditor Michael W. Mackey; además, las instituciones bancarias aceptaron la realización de las auditorías que se derivaron de lo observado y recomendado por la ASF al IPAB en la Cuenta Pública de 1998 y ratificadas en 1999. Con el exhorto de la Comisión Permanente del 13 de agosto de 2003, las autoridades financieras y las instituciones bancarias firmaron un

convenio para que se realizaran las auditorías GEL. En mayo de 2005 se entregaron los resultados de dichas auditorías, y dados sus efectos se dio por cumplido dicho precepto.<sup>113</sup>

Asimismo, fue posible reducir el costo fiscal por 10,856.2 millones de pesos: 9,481.6 corresponden a créditos relacionados observados por la ASF; 1,256.9 como resultado de las revisiones GEL; y 117.7 por concepto de falta de soporte documental en el otorgamiento de quitas, condonaciones, castigos y quebrantos, observados por la ASF.<sup>114</sup>

*Octava: esta conclusión o capítulo, la comisión lo dedicó a la administración del IPAB.* Consideró que a partir de su creación, y con la finalidad de cumplir con los mandatos que la Ley le impone, el IPAB había llevado a cabo acciones en varias materias, como son:

1. La expedición de la regulación que la Ley dispone;
2. La administración de las operaciones del Fobaproa y del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores.
3. La celebración de operaciones de saneamiento de bancos para concluir las que quedaron pendientes con el Fobaproa.
4. La realización, en su carácter de liquidador o síndico, de las acciones que correspondían para la liquidación o quiebra de los bancos que se encontraban intervenidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
5. El manejo de deuda emitida por él mismo para el financiamiento de sus actividades.
6. La administración de las cuotas que las instituciones bancarias pagan para cubrir sus operaciones.
7. La recuperación, administración y enajenación de activos (bienes o créditos) que recibiera por las operaciones asumidas o realizado por su cuenta en términos de la LPAB.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 347.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 336.

El IPAB cumplió y concluyó las operaciones correspondientes al mandato a que se refieren los artículos *séptimo* y *noveno transitorios* de la LPAB, para que asumiera y concluyera las operaciones del Fobaproa.

Estas operaciones, igual que todas las demás que realizó para el cumplimiento de sus fines y objetivos, han estado y están sujetas a la revisión y fiscalización de las autoridades correspondientes. Por lo que toca a las operaciones relacionadas con el Fobaproa, prácticamente el IPAB logró solventar todas las observaciones de la ASF generadas en los informes de fiscalización de las cuentas públicas de la hacienda federal hasta el ejercicio de 2004, último del que se conocen resultados de fiscalización.

El manejo de deuda pública del IPAB, como organismo facultado por el H. Congreso de la Unión para refinanciarse, se ha basado en la colocación de Bonos de Protección al Ahorro (BPA's) en el mercado de valores a partir de marzo de 2000 y en la contratación de créditos, buscando el mejoramiento de las condiciones, perfil de vencimiento y/o costo de su deuda.

Los recursos provenientes de las cuotas pagadas por los bancos al IPAB, que no pueden ser inferiores del 4 al millar sobre el importe de las operaciones pasivas que tengan los bancos, han sido y son destinados a concluir procesos de saneamiento financiero (75%) y a constituir un fondo para contingencias futuras (reservas) y sufragar los gastos de administración y operación del Instituto (25%). El valor del 75% de las cuotas pagadas por los bancos a diciembre de 2004 asciende a 21 mil 450 millones de pesos.

Por enajenación de bienes, el IPAB obtuvo recursos por \$91,789 millones durante los ejercicios de 2000 a 2005.

En cuanto a la administración y recuperación de activos, el IPAB asumió la titularidad de los activos provenientes de programas instrumentados por el Fobaproa y, derivado de las operaciones de saneamiento, asumió la titularidad de los activos adicionales provenientes de BanCrecer, S. A., Banca Serfín, S. A., y Scotiabank Inverlat, S. A.

El costo fiscal de la crisis financiera fue objeto del capítulo o conclusión *novena*. Dicho costo, derivado de la intervención del gobierno federal para hacer frente al deterioro financiero de los bancos y los apoyos a deudores, ha sido estimado en diferentes ocasiones y por varios organismos; sin embargo, existían elementos que no habían concluido, como lo es la implementación del Nuevo Programa y, por tanto, no era posible conocerlo.

Al respecto, la Contaduría Mayor de Hacienda estableció una definición de “costo fiscal” como las erogaciones presupuestales destinadas directamente a los Programas de Apoyo a Ahorradores y a los Programas de Apoyo a Deudores, menos el valor de los activos asociados a estos programas.

Al 31 de diciembre de 2004, el costo fiscal ascendió a un billón 248 mil millones de pesos, que medido como proporción del PIB de ese año equivale al 16.98%. Por tipo de programa de apoyo, el correspondiente a ahorradores es de un billón 79 mil millones de pesos y el destinado a fortalecer la capacidad de pago de los deudores de la banca es de 168 mil millones.

Premisa fundamental en el programa de apoyo a deudores, era que quien había obtenido crédito para comprar una casa la conservara, por lo que los deudores de créditos hipotecarios recibieron un 68% del monto de los apoyos, mientras que el 9.5% fue al sector agropecuario, 6.2% al empresarial y 5.3% a estados y municipios.

Del costo fiscal destinado al apoyo a ahorradores, el 89.7% corresponde a los programas de saneamiento y liquidación; el 10.3% del costo se asocia con el PCCC.

A diciembre de 2004, el costo fiscal estimado de la crisis financiera originada en 1994 fue de un billón 248.1 miles de millones de pesos.

El costo fiscal como proporción del PIB es de 16.98%, y está calculado de manera confiable mediante una metodología que se puede verificar.

Del billón 248.1 miles de millones de pesos, 86.5% se destinó al Programa de Apoyo a Ahorradores y el 13.5% al Programa de Apoyo a Deudores.

En lo referente al Programa de Apoyo a Ahorradores, el 89.7% se destinó a Saneamiento y Banca Intervenida y el 10.3% al PCCC.

A juicio de la comisión investigadora, los impactos del rescate bancario fueron muy diversos, dependiendo del tipo de programa de apoyo:

1. El costo fiscal del PCCC representó el 9.7% de los pasivos totales de los bancos participantes en el programa. Dichos pasivos representaban el 44.5% de todos los pasivos del sistema bancario a diciembre de 1994.
2. El costo fiscal del Programa de Saneamiento representó el 36.8% de los pasivos totales de los bancos adheridos a este programa; los pasivos de dichos bancos representaban el 46.3% de los pasivos totales del sistema bancario a diciembre de 1994.
3. Finalmente, el costo fiscal del Programa de Liquidación representó el 134.7% de los pasivos totales de los bancos que fueron liquidados; los pasivos de este grupo de bancos representaban el 5.6% de los pasivos totales del sistema bancario a diciembre de 1994.

La última conclusión o el capítulo *diez* del informe final de la comisión, se dedicó a las acciones emprendidas por las autoridades financieras ante irregularidades, así como del fincamiento de responsabilidades. Durante la crisis bancaria que surgió a finales de 1994, la presentación de una denuncia o querrela ante el Ministerio Público, relacionada con conductas consideradas delitos por la Ley de Instituciones de Crédito, se encontraba reservada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a la institución de crédito víctima de tales delitos. Lo anterior en el entendido que ciertos delitos en materia bancaria, solamente podían ser denun-

ciados por la mencionada Secretaría, oyendo previamente la opinión de la Comisión Nacional Bancaria, actualmente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En 1999, ciertas leyes financieras, incluyendo la Ley de Instituciones de Crédito fueron reformadas, ampliando el catálogo de conductas consideradas delitos bancarios y de sujetos responsables por la comisión de los mismos, extendiendo el plazo de prescripción de éstos y permitiendo a toda persona con interés jurídico denunciar un delito bancario.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores se encontraba facultada, durante la crisis bancaria, para realizar intervenciones administrativas e intervenciones gerenciales en instituciones de crédito. Las intervenciones administrativas eran decretadas por el presidente de la Comisión Nacional Bancaria cuando las operaciones de la institución de crédito eran contrarias a las disposiciones legales aplicables.

Por otro lado, las intervenciones gerenciales eran decretadas por el presidente de la mencionada Comisión con acuerdo de su Junta de Gobierno, cuando la institución de crédito presentará irregularidades que afectaran su estabilidad o solvencia y los intereses del público o de sus acreedores se encontraran en peligro. En este caso, se procedía a la designación de un interventor-gerente, el cual no se encontraba supeditado en su actuación al consejo de administración ni a la asamblea de accionistas y contaba con todas las facultades del consejo de administración.

Entre finales de 1994 y 1997, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores realizó intervenciones gerenciales en virtud de diversas irregularidades, entre las que se encontraban: 1) alteración de las solicitudes de autorización de crédito que presentaban los clientes a las instituciones; 2) alteración contable de los registros de las instituciones para ocultar la naturaleza de las operaciones; 3) faltantes de reservas en créditos relacionados; 4) faltantes de capital propio; 5) inadecuada calificación de créditos, y 6) deficiencias en el proceso de otorgamiento y administración de créditos.



Las intervenciones se realizaron en las siguientes instituciones:

1. Banco Unión, S. A. y Banca Cremi, S. A.
2. Banpaís, S. A.
3. Banco Interestatal, S. A.
4. Banco del Sureste, S. A.
5. Banco Capital, S. A.
6. Banco Obrero, S. A.
7. Banco de Oriente, S. A.
8. Confia, S. A.
9. Banco Promotor del Norte, S. A.
10. Banco Industrial, S. A.

Como consecuencia de las intervenciones a los bancos referidos anteriormente, el capital social aportado por los accionistas originales se utilizó para absorber las pérdidas que se registraron y las acciones derivadas de la capitalización posterior fueron adquiridas por otros inversionistas. En aquellos casos en donde no se pudo llegar a la recapitalización, se procedió a la liquidación y disolución de las instituciones.

Con independencia de la intervención gerencial, se realizaron diversas revisiones en cumplimiento de los artículos transitorios de la LPAB.

En el informe presentado por el auditor Michael Mackey ante la Cámara de Diputados, se señalaron un número importante de operaciones denominadas como “reportables”, es decir operaciones que sin ser necesariamente irregulares o ilegales son merecedoras de comentarios u observaciones. Dichas operaciones son de tres tipos:

1. Grupo A, créditos que no reunieron los criterios originales para que fueran adquiridos por el Fobaproa a través del Programa de Capitalización y Compra de Créditos. Ningun-

na querrela o denuncia fue presentada al respecto, ya que dichas conductas no fueron consideradas violatorias a las disposiciones financieras.

2. Grupo B, transacciones realizadas por las instituciones de crédito con partes relacionadas o afiliadas. Un total de 90 querellas o denuncias fueron presentadas en relación con este grupo.
3. Grupo C, transacciones revisadas o en proceso de revisión ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y/o ciertas instituciones de crédito, ya sea porque se determinó que eran ilegales o porque pueden clasificarse como violaciones a las disposiciones financieras. En total, 75 querellas o denuncias fueron presentadas.

Por otra parte, en cumplimiento del artículo *noveno transitorio* de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, el Instituto debía evaluar, auditar y, en su caso, concluir las operaciones de saneamiento financiero que, a la fecha de entrada en vigor de la LPAB, no habían finalizado respecto de: Banco del Atlántico, S. A., Banca Promex, S. A. y BanCreceer, S. A.<sup>115</sup>

Asimismo, el informe deja constancia de que el IPAB desempeñó funciones de síndico en los procedimientos concursales de Banco Unión, S. A. y Banco Obrero, S. A.; sin embargo, considerando la especialidad de este tipo de procedimientos, en la práctica se ha dado lugar a la presentación de un número muy importante de impugnaciones por parte de acreedores, o bien de ex accionistas de dichas instituciones, lo cual ha provocado retrasos en detrimento del propio IPAB.

Finalmente, cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, con relación a los procedimientos penales seguidos en virtud de los delitos bancarios cometidos durante la crisis bancaria, que: 1) el plazo de prescripción del delito debía

<sup>115</sup> Según señala el Informe, como consecuencia de dichas auditorías fueron presentadas ante el Ministerio Público, 82 querellas, de las cuales no da más información.

comenzar a partir de que la Comisión Nacional Bancaria enviara su opinión de delito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y 2) es necesario para los servidores públicos ratificar personalmente su querrela o denuncia.

Las anteriores conclusiones, así como el contenido del informe final de la comisión de investigación sobre el IPAB, fueron impugnados por los diputados miembros del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, que en relación con el trabajo de la comisión afirmó:

Las tareas encomendadas a la comisión sólo se cumplieron de manera muy parcial. Además de lo escaso y espaciado de las reuniones, hubo una negativa explícita para el desarrollo de tareas de investigación por parte de la mayoría de los integrantes y no existió un real interés por realizar una revisión profunda del funcionamiento del IPAB y evaluar hasta qué punto ese Instituto se había ceñido a las disposiciones jurídicas que lo regulan. Lo que prevaleció fue un enfoque netamente oficialista que buscó en todo momento justificar las acciones realizadas por las autoridades durante el rescate bancario.

Con relación a los temas abordados por la comisión de investigación, expresó las críticas que, de manera sintética, exponemos a continuación:

La crisis bancaria que estalló a principios de 1995 llevó al gobierno a realizar una serie de acciones que luego se denominaron rescate bancario. Esa política ha significado un enorme sacrificio financiero para el país y un gran costo social para el pueblo mexicano. Hasta junio de 2006, el costo fiscal del rescate bancario puede estimarse en un billón 358 mil millones de pesos, lo que representa un 15.4% del producto interno bruto (PIB). Pero esa enorme carga no resultó de una catástrofe natural o algo por el estilo. En realidad fue resultado de políticas equivocadas e irresponsabilidades de todo tipo y de acciones premeditadas ejercidas por funcionarios públicos claramente identificados.

...

En diciembre de 1994, comenzando el gobierno del presidente Zedillo, la realidad se impuso y el peso se devaluó. Para muchos,

la devaluación significó pasar de manera abrupta de la ficción a la realidad. Muchas deudas contraídas considerando precios inflados de activos de pronto se enfrentaron a tasas de interés muy elevadas y precios de sus activos devaluados en mayor proporción que la moneda. A ello siguió una fuerte contracción de la economía que puso a muchos deudores en situación de insolvencia. Los bancos dejaron de recuperar los créditos otorgados presentándose un riesgo de quiebra bancaria en cadena.

Los ex presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se han culpado mutuamente por esa crisis, conocida como “error de diciembre”. La verdad es que los dos tienen responsabilidad en lo sucedido. El primero, por impulsar la política insostenible antes comentada. El segundo, por su incapacidad de manejar adecuadamente la coyuntura convirtiendo una situación, sin duda difícil, en una crisis de grandes proporciones.

...

La situación económica y financiera del país se modificó de manera abrupta al iniciar 1998. El precio del petróleo se derrumbó, y con ello, el mecanismo para financiar el rescate bancario. Ese fenómeno fue uno de los factores que obligó al presidente Zedillo a explicitar el problema del Fobaproa, enviando a fines de marzo varias iniciativas de Ley al Congreso, proponiendo que se asumiera formalmente una deuda estimada para febrero de ese año en 552.3 miles de millones de pesos más los “accesorios” que se acumularan hasta diciembre.

...

Fue precisamente durante el receso legislativo entre mayo y agosto, cuando la discusión respecto al Fobaproa se convirtió en un debate nacional. El gobierno inició una fuerte campaña de propaganda, señalando que si esos pasivos no eran reconocidos como deuda pública se podría producir una verdadera catástrofe económica. En el PRD se llevó a cabo una intensa discusión y movilización política que condujo a la publicación, el 15 de julio de ese año, de un documento denominado Fobaproa: El Gran Atentado Contra la Economía Nacional. Alternativas para Impedirlo.

...

La propuesta del PRD proponía revisar a fondo el rescate bancario, identificando las operaciones producto del abuso de los banqueros y de sus asociados, las cuales no deberían recibir ningún apoyo fiscal. Además, se planteaba establecer reglas generales y transparentes para

el rescate de las empresas y familias que resultaban verdaderas víctimas de la crisis. La revisión detallada de lo sucedido representaba además una gran oportunidad histórica para transformar lo que sería un fraude de enormes proporciones contra la mayoría de la población en un proceso que combatiera a fondo las raíces de la corrupción y de la impunidad.

Ese proceso ayudaría a fortalecer el Estado de derecho, fomentaría la transparencia y fortalecería los mecanismos de rendición de cuentas, los grandes ausentes en el proceso de supuesta modernización de la economía mexicana... La respuesta del gobierno fue la descalificación...

En septiembre [de 1998], la Cámara de Diputados decidió contratar al consultor canadiense Michael Mackey para que efectuara una auditoría a todas las operaciones llevadas a cabo por el Fobaproa. Además, se decidió que no se iba a aprobar ninguna modificación legal a ese respecto hasta que concluyera la citada revisión y todo quedara clarificado.

Sin embargo, esos acuerdos no se cumplieron, ya que muchos legisladores del PRI y del PAN permitieron que se llevara a cabo una auténtica operación de encubrimiento. Durante los primeros meses el gobierno se negó a entregar la información que requería el auditor Mackey impidiendo que avanzara la revisión encomendada. Luego, se olvidó el acuerdo de no legislar hasta que se concluyera la auditoría. Así, en diciembre de 1998 se aprobó la Ley de Protección del Ahorro Bancario (LPAB) que dio origen a la creación del IPAB. Los legisladores del PRD votaron en contra.

Entre los diputados que llevaron a cabo esa operación de encubrimiento y legalización de ese enorme fraude contra el pueblo mexicano destacaron Fauzi Hamdan Amad, del Partido Acción Nacional (PAN) y Arturo Núñez Jiménez, entonces coordinador del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y principal operador del gobierno en la Cámara de Diputados.

Con la aprobación del citado ordenamiento se legalizaron los enormes pasivos generados por el rescate bancario, los cuales fueron transferidos al IPAB, señalándose que las auditorías en curso deberían concluirse. Sólo quedó pendiente lo referente a los pagarés en poder de los bancos aun vivos, los correspondientes al PCCC. Se acordó que esos pagarés deberían ser canjeados por nuevos instru-

mentos de deuda del IPAB después de que se concluyeran las auditorías y la cartera de créditos que amparaba hubiera sido depurada.

...

En julio de ese año [1999] el auditor Mackey entregó a la Cámara de Diputados su Informe Sobre las Operaciones del Fobaproa. Lo primero que se destacó en ese informe fue que no se trataba de la auditoría encomendada por los diputados y señalada en la LPAB. Como lo dijo Mackey de manera explícita, “Este informe y las evaluaciones que se han llevado a cabo *no constituyen una auditoría financiera*”.<sup>116</sup> Las razones de que no pudiera realizar la auditoría encargada se debieron a las limitaciones de la información que le fue proporcionada.

...

Algo notable en el Informe de Mackey fue la coincidencia, en muchos rasgos, con el diagnóstico presentado un año antes en el comentado documento del PRD. Los voceros del gobierno, así como la mayoría de los legisladores del PRI y del PAN pretendieron hacer pasar el informe de Mackey como la anunciada auditoría a las operaciones efectuadas por el Fobaproa. Así, se aparentó que se había cumplido con lo señalado por la Ley buscando encubrir todo lo sucedido y garantizando impunidad a los responsables del gran desfalco.

Como anexo de su informe, el auditor Mackey entregó un listado de operaciones consideradas como reportables por un monto de casi 74 mil millones de pesos a valor original, proponiendo que se revisaran cuidadosamente. El anexo también incluía un listado con los nombres de los beneficiarios. A petición de las fracciones mayoritarias de la Cámara de Diputados, Mackey encriptó el archivo electrónico con ese listado. El código de acceso se dividió en cinco partes, proporcionando una de ellas a cada partido representado en esa Cámara. Con ello, se garantizó que la única manera de que pudieran conocerse los nombres incluidos en esa lista sería mediante un consenso de los cinco partidos.

En octubre de 1999, el PRD propuso que se diera a conocer el listado de las operaciones reportables. La mayoría de los diputados del PRI y del PAN se opusieron, votando un Punto de Acuerdo que mantenía esa lista en secreto y encargando al IPAB que la revisara y sólo entonces diera a conocer los nombres de los responsables de los créditos que se hubieran identificado como ilegales.

<sup>116</sup> El énfasis es nuestro.

En marzo de 2000, el IPAB entregó a la Cámara de Diputados su Informe de las Transacciones Reportables dando a conocer las acciones que había realizado respecto a los créditos irregulares detectados, pero sin proporcionar ningún nombre de los beneficiarios.

A mediados de 2000, la Cámara de Diputados decidió crear una Comisión Investigadora del IPAB con el fin de evaluar cómo estaba cumpliendo ese nuevo organismo con las obligaciones señaladas en la LPAB. En medio de la campaña electoral de ese año, todos los partidos, con la excepción de uno, el PRI, dieron a conocer su respectiva clave de acceso. Cuando el PRD tuvo la presidencia de la citada comisión también accedió a la custodia del famoso archivo encriptado, cuyo contenido fue dado a conocer tiempo después por dicha fracción parlamentaria. A partir de 2000 se incluyó en la Ley de Ingresos la autorización para que el IPAB pudiera realizar operaciones de refinanciamiento de sus pasivos. Lo primero que hizo fue contratar nuevos créditos con los bancos, sustituyendo con esos recursos las deudas más caras. En ese proceso, el IPAB no siempre tuvo éxito. Un caso ejemplar fue lo sucedido con el pagaré de Banca Confía adquirido por el Citibank. Ese pagaré era el que tenía la tasa de interés más elevada. Cuando el IPAB trató de sustituirlo, el Citibank lo demandó, propiciando, entre otras cosas, la renuncia del primer secretario ejecutivo de ese Instituto. El último día del gobierno del presidente Zedillo ese pagaré fue finalmente sustituido, reduciendo la tasa de interés pero ampliando el plazo en varios años, de manera que se garantizara el ingreso esperado por ese banco extranjero.

En julio de 2004 se inició el proceso de conversión de los pagarés del PCCC en deuda directa del IPAB. Aunque las reglas para dicha conversión fueron publicadas desde 1999, la sustitución se pospuso durante cinco años. La razón fue la existencia de diferencias e inconformidades en la interpretación de lo que debían ser las auditorías señaladas en la LPAB.

Desde la revisión de la cuenta pública de 2000, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) empezó a auditar todas las operaciones del rescate bancario, de acuerdo con lo señalado en la LPAB. Entre las primeras recomendaciones efectuadas, la ASF pidió que se llevaran a cabo las auditorías a las carteras de créditos amparadas por los PCCC, como lo indica el artículo quinto transitorio de la LPAB, antes de realizar su canje por nuevos títulos de deuda del IPAB.

En las siguientes revisiones, para las cuentas públicas de 2001 y 2002, la ASF encontró que en las carteras incluidas en esos pagarés existían muchos créditos que no correspondían a las reglas de ese programa, los cuales deberían ser sustituidos antes de que se realizara el canje. Un resultado interesante de esas revisiones fue que los bancos participantes en ese programa nunca debieron ser apoyados con recursos fiscales, ya que en todo momento registraron niveles de capitalización superiores a los exigidos por la Ley. Es decir, que el Programa de Capitalización y Compra de Cartera fue ilegal.

...

Como resultado de sus revisiones, la ASF solicitó a la Secretaría de Hacienda no destinar recursos para el pago de intereses a los créditos observados, agregando que los mismos debían deducirse del valor de los pagarés. El Ejecutivo respondió con una controversia constitucional, aduciendo que esa solicitud estaba fuera de la competencia de la ASF. El presidente Vicente Fox desarrolló un papel fundamental para cubrir las irregularidades y evitar la reducción del costo fiscal. Ese fue el verdadero objetivo de la controversia presentada por el ejecutivo contra la ASF.

Los bancos con pagarés del PCCC se ampararon, aduciendo que las auditorías ordenadas por la Ley ya habían sido realizadas durante las revisiones del auditor Mackey. El Poder Judicial siempre avaló la visión de los banqueros. Además, iniciaron juicios contra los despachos contables contratados por el auditor Mackey para evitar que entregaran a la ASF los Papeles de Trabajo utilizados durante su revisión, aludiendo al secreto bancario.

Finalmente, en julio de 2004 el IPAB llegó a un acuerdo con los bancos, llevándose a cabo la firma de los Contratos de Canje de dichos pagarés del PCCC. Esos contratos incluyeron tres aspectos. En el primero, los bancos aceptaron que despachos contratados por el IPAB efectuaran unas revisiones de Gestoría, de Identidad de Objeto y de Existencia, de Legitimidad y de Legalidad, es decir, las denominadas revisiones GEL.

En segundo lugar, los bancos se comprometieron a sobreseer los juicios de amparo que iniciaron, así como a retirar las demandas interpuestas contra los despachos contratados por Mackey para que pudieran proporcionar los Papeles de Trabajo a los auditores encargados de las revisiones GEL.



Por último, los bancos aceptaron atender voluntariamente las observaciones efectuadas por la ASF, y realizar las sustituciones o descuentos que procedieran. Sin embargo, el tratamiento se pactó de antemano con el IPAB: los créditos relacionados que no habían sido aprobados por el Comité Técnico del Fobaproa serían pagados por los bancos; los créditos menores serían afectados a un fideicomiso; los créditos en litigio serían sustituidos en caso de sufrir evicción; y los intereses moratorios se incluirían en el canje, ya que la Secretaría de la Función Pública los consideró legales en contra del criterio manifestado por la ASF.

Más aún, los efectos de las observaciones efectuadas por la ASF seguían vigentes y el IPAB legalmente no podía efectuar la señalada conversión de los PCCC en nuevos bonos sin una depuración previa de los muchos créditos ilegales detectados, lo cual se situaba mucho más allá de los alcances pactados de antemano, de las citadas revisiones GEL... [L]a situación de los PCCC en marzo de 2004, fecha tomada como base para su conversión en nuevos bonos [era de] 222 mil 993 millones de pesos a que ascendía el valor nominal de los créditos incluidos, 118 mil 28 millones, es decir, el 52.9%, estaba observado por la ASF, y debería sustituirse o deducirse antes de la conversión.

Esa situación se resolvió con la resolución de la SCJN a la demanda de controversia constitucional que había promovido el Ejecutivo contra la solicitud de la ASF en el sentido de que se depuraran los créditos ilegales incluidos en los PCCC. La SCJN señaló que los oficios donde la ASF hacía esas solicitudes invadían la esfera de competencia del Ejecutivo al interpretarse como “órdenes”. Hasta ahí la resolución sólo habría invalidado los oficios, pero la SCJN decidió ir más lejos y determinó dejar sin efecto, además, las auditorías llevadas a cabo por la ASF. Para justificar esa decisión, la SCJN adujo el “principio de anualidad” en las revisiones, señalando que la ASF no estaba facultada para auditar lo sucedido en años anteriores.

Esta determinación de la SCJN, si bien legalmente inapelable ya que se trata de la última instancia, no deja de estar señalada por la sospecha y podría reflejar un conflicto de intereses.

Se puede recordar que durante la revisión que llevó a cabo la ASF a la Cuenta Pública de 2003, descubrió que la SCJN había violado la ley al utilizar remanentes presupuestales por 162 millones de pesos para financiar un fideicomiso destinado a proveer pensiones complementarias a los funcionarios superiores del Poder Judicial.

Para solventar esa observación de la ASF, la SCJN tuvo que retirar los 162 millones de pesos del fideicomiso, y reintegrarlos a la Tesorería de la Federación a finales de 2004. Además, tuvo que regresar también los 14.2 millones de pesos correspondientes a los intereses generados durante el tiempo que esos recursos estuvieron depositados, de manera irregular, en el citado fideicomiso.

Pero la situación no concluyó ahí, ya que la ASF decidió auditar el origen de los recursos depositados en los 11 fideicomisos administrados por el Poder Judicial, de los cuales 7 son administrados directamente por la SCJN. El monto de los recursos en esos fondos ascendía [a finales de 2003] a 3 mil 273 millones de pesos. Cuando la ASF descubrió en uno de esos fondos otro remanente, ilegalmente desviado en el año 2000 y solicitó su reintegro a la Tesorería con todos los intereses que hubiera generado desde esa fecha, el ente auditado adujo el “principio de anualidad”, para evitar que la ASF siguiera revisando lo sucedido con todos los fideicomisos en años anteriores.

Este antecedente permite imaginar que la excesiva postura adoptada por la SCJN, al aducir el “principio de anualidad” para anular los resultados de las auditorías efectuadas por la ASF a los diferentes programas aplicados durante el rescate bancario, no fue resultado exclusivamente de un criterio jurídico, sino de un posible conflicto de intereses.

Como resultado de la citada resolución de la SCJN, los bancos sólo simularon haber atendido las observaciones de la ASF, aceptando la deducción de los PCCC, de sólo una pequeña fracción de lo observado, antes de iniciar las revisiones GEL, cuyos resultados, como se señaló antes, habían sido pactados de antemano con el IPAB. Entre los créditos deducidos destacaron los autopréstamos de los banqueros, que no habían sido autorizados por el Comité Técnico del Fobaproa.

...

Si la SCJN no hubiera invalidado las auditorías practicadas por la ASF y se hubieran atendido de manera escrupulosa las observaciones efectuadas, el costo fiscal podría haberse reducido de manera notable, luego de ser deducidos los créditos irregulares que se incluyeron en los PCCC. En el caso límite de que todos los créditos observados, que

no pudieron ser solventados por el IPAB hubieran sido deducidos del valor de los PCCC antes de su conversión, el costo fiscal, a valor de junio de 2006, se situaría en 85 mil 202 millones de pesos menos que el registrado.<sup>117</sup> [Esto es] la resolución de la SCJN que invalidó las auditorías efectuadas por la ASF y que dio así la razón al Ejecutivo en su controversia constitucional le costó al pueblo mexicano 85 mil 202 millones de pesos.

Las consideraciones del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática respecto al informe de la Comisión de investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, concluyó precisando que las futuras legislaturas podrían continuar este trabajo siguiendo, por lo menos, las siguientes tres líneas de acción:

La primera se refiere a la necesidad de fincar responsabilidades a los funcionarios que le impusieron al pueblo mexicano esta enorme deuda.

Como punto de partida se debe atender la solicitud de la ASF a la Secretaría de la Función Pública (SFP) que investigue por qué se dejaron perder las 62 acusaciones penales iniciadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) sobre diversas conductas delictivas durante el rescate bancario, “las cuales consistieron principalmente en que los acreditados de los bancos obtuvieron créditos por medio de datos falsos sobre el monto de activos y pasivos de una entidad o persona física o moral y con ello provocaron un quebranto o perjuicio patrimonial para el banco; así mismo, los consejeros, funcionarios y/o empleados de las instituciones de banca múltiple, a sabiendas de que dichas operaciones traerían como consecuencia el quebranto o perjuicio al patrimonio de la institución, autorizaron los créditos”.<sup>118</sup>

<sup>117</sup> Para llegar a la cifra citada se realizaron los cálculos siguiendo el mismo procedimiento adoptado por el IPAB.

<sup>118</sup> La Cámara de Diputados debe hacer suyo el requerimiento de la ASF donde señala que, “Con motivo de las 31 prescripciones de la acción penal, los 8 sobreseimientos y la abstención en la presentación de la querrela; en términos de lo dispuesto en el artículo 37, fracción XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Función Pública debe conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir res-

La segunda tarea es la relativa a la investigación de las quitas y condonaciones realizadas por el IPAB a grandes empresas deudoras y la revisión de todo el proceso de administración y venta de activos en poder del Instituto. Es necesario esclarecer el proceso de deterioro de los bienes y activos, los contratos otorgados a empresas para la administración de créditos y de bienes muebles e inmuebles, así como los principales beneficiarios en las ventas realizadas por el IPAB.

La tercera tarea pendiente para la nueva Legislatura se refiere un verdadero asunto de justicia, la creación de una Comisión de la Verdad con pleno poder no sólo para que aclare todo lo sucedido durante la gestión de la crisis de 1995 y durante la aplicación del rescate bancario, sino también para que imponga una sanción moral y en su caso determine las sanciones económicas y penales que se requieran. El veredicto de la Comisión de la Verdad ayudará a prevenir a la sociedad para que no se vuelva a endosar al pueblo mexicano una deuda tan cuantiosa y, sobre todo, tan injusta, tan llena de impunidad.

Hemos dejado constancia de las importantes aportaciones que en su momento hizo la comisión investigadora IPAB II, y con base en las mismas podemos sostener que, a pesar de lo complejo de la crisis financiera que nuestro país experimentó y de las enormes dificultades que enfrentó la comisión, hoy nadie puede negar que previamente a la crisis financiera de 1994, el marco regulatorio y la supervisión del sistema bancario eran deficientes. A partir de la crisis financiera de 1995, México inició una cultura de prevención de problemas que pudieran originarse en el sector bancario y financiero en un futuro, motivo por el cual se han venido fortaleciendo, tanto por parte del Poder Legislativo como del Ejecutivo, el marco regulatorio del sistema financiero mexicano.

ponsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestando para tal efecto la colaboración que le fuera requerida”. Y luego agrega: “Así también, la actuación de los ministerios públicos, de la CNBV, de los interventores gerenciales de los bancos, de los órganos internos de control del Ejecutivo federal, de la Procuraduría Fiscal de la Federación, de la Procuraduría General de la República y demás actores, deberán ser evaluados para deslindar las responsabilidades, tanto en la fundamentación y motivación de las diversas denuncias y querellas, como en la responsabilidad de aquellos servidores públicos que dejaron prescribir las acciones correspondientes”.

Por tanto, algo es rescatable de los trabajos de esta comisión de investigación y es que, a partir de entonces, el sistema bancario mexicano y su marco regulatorio y de supervisión se han transformado favorablemente. En la década siguiente a la crisis de 1994, el Congreso de la Unión se vio forzado por las circunstancias a aprobar una diversidad de reformas a las leyes financieras que han implicado una consolidación del sistema financiero, la solvencia de las instituciones bancarias y el fortalecimiento de la supervisión, con lo cual se otorgan condiciones de seguridad y certidumbre jurídica e institucional.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ha establecido un marco regulatorio prudencial y consistente con las mejores prácticas internacionales. De esta manera, hoy en día se cuenta con un esquema regulatorio moderno en temas torales para el desarrollo del sistema bancario como lo son criterios contables más estrictos, la administración de riesgos, la calificación y provisionamiento de cartera, controles internos, revelación de información y requerimientos de capital.

### III. INVESTIGANDO A LA PLANTA NUCLEOELÉCTRICA LAGUNA VERDE

Como hemos afirmado, la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados<sup>119</sup> eludió la creación de una comisión de investigación sobre el funcionamiento del IPAB. No obstante, desarrolló sólo una investigación de esta naturaleza, el 17 de septiembre de 2001, para investigar a la Planta Nucleoeléctrica Laguna Verde. Los motivos para la constitución de la misma fueron los siguientes:

La Gerencia de Centrales Nucleoeléctricas de la Comisión Federal de Electricidad, cuenta con la Central Laguna Verde, localizada sobre la costa del golfo de México, en el Municipio de Alto Lucero, estado

<sup>119</sup> La LVIII Legislatura se corresponde con el primer trienio del sexenio del presidente Vicente Fox.

de Veracruz, a 70 Km. al noroeste de la cd. de Veracruz. La Central Laguna Verde está integrada por dos unidades, cada una con una capacidad de 682 Mwe; los reactores son tipo Agua Hirviendo (BWR5) y la contención tipo Mark II de ciclo directo. El Sistema Nuclear de Suministro de Vapor (NSSS) fue suministrado por General Electric Co. y el turbogenerador por Mitsubishi Heavy Industries. Ambas unidades representan el 4% de la potencia real instalada del Sistema Eléctrico Nacional, y su contribución a la generación es de 7%.

...

Desde el inicio de sus operaciones, la sociedad civil y grupos ambientalistas han solicitado al gobierno federal una inspección técnica y administrativa independiente a Laguna Verde para investigar una serie de irregularidades: paros de emergencia, fugas radioactivas al ambiente, represión contra técnicos que denuncian fallas. El 6 de enero pasado [2001] se dio a conocer el informe elaborado por el organismo internacional pronuclear *World Association of Nuclear Operators* (WANO) que califica la seguridad de Laguna Verde como “mala”.

Por si fuera poco, la planta genera anualmente alrededor de 34 toneladas de desechos altamente radioactivos, que son almacenados dentro de la misma planta a escasos metros del mar con el consecuente peligro que ello implica. El transporte y almacenamiento de los residuos radioactivos implican riesgos potencialmente catastróficos para la vida humana y el ambiente.

La historia de la Planta Nucleoeléctrica no resulta nada halagadora, sus constantes fallas y negligencias en cuanto a la operación y manejo de los desechos por su uso, nos manifiestan la imperiosa necesidad para realizar una investigación profunda y seria.<sup>120</sup>

La comisión estuvo integrada por: ocho diputados del PRI; ocho diputados del PAN; dos diputados del PRD; un diputado del PVEM y un diputado del PT.<sup>121</sup> La Mesa Directiva estuvo integra-

<sup>120</sup> *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, LVIII Legislatura, segundo periodo ordinario, 28 de abril de 2001. Propuesta de creación de la comisión investigadora.

<sup>121</sup> Los integrantes fueron: Héctor González Reza, presidente (PAN), Marco Antonio Dávila Montesinos, secretario (PRI), Francisco Patiño Cardona, secretario (PRD) Sara G. Figueroa Canedo, secretaria (PVEM), Francisco Arano Mon-

da<sup>122</sup> por un diputado de cada uno de los grupos parlamentarios del: PAN, PRI, PRD y PVEM. La presidencia recayó en un representante del grupo parlamentario de Acción Nacional.

Después de diversas reuniones de trabajo con especialistas en energía nuclear y eléctrica, organizaciones sociales y ambientalistas como Greenpeace, Grupo Antinuclear y Madres Veracruzanas —además de encuentros con los titulares de la Comisión Federal de Electricidad, Alfredo Elías Ayub; la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias (Conasenus), Juan Eibenschutz Hartman; la Coordinación General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, Carmen Segura Rangel; del Centro Nacional de Prevención de Desastres, Roberto Quaas Weppen; especialistas en geología y sismología, investigadores de la UNAM expertos en ingeniería ambiental y residuos peligrosos— la comisión en su informe de avances de trabajo, que comprendía del 14 de noviembre de 2001 al 24 de abril 2002, señaló que siguió el proceso en el que la CFE había atendido las 131 observaciones de la auditoría de la compañía alemana TÜV. A la fecha, estaban resueltas 66 y las otras 65 en proceso de solución; con el propósito de incrementar los niveles de seguridad en las instalaciones y en la región circundante de la Central, así como para que la comisión concluyera sus trabajos de investigación hizo las recomendaciones siguientes.<sup>123</sup>

tero (PAN), Juan Nicolás Callejas Arroyo (PRI), Andrés Carballo Bustamante (PRI), Javier J. Castañeda Pomposo (PAN), Víctor E. Díaz Palacios (PRI), Elías Rame (PRI), Orlando A. García Flores (PAN), Rómulo Garza Martínez (PAN), Miguel Ángel Gutiérrez Machado (PAN), Eduardo A. Leines Barrera (PRI), Gustavo Lugo Espinosa (PRI), Enrique Martínez Orta Flores (PRI), Rosalía Peredo Aguilar (PT), Rafael Ramírez Agama (PAN), Francisco R. Ramírez Ávila (PAN) y María del Rosario Tapia Medina (PRD). *Gaceta Parlamentaria*, año V, núm. 989, 29 de abril de 2002. Informe de avances de trabajo.

<sup>122</sup> *Diario de los Debates...*, 11 de noviembre de 2001, núm. 14. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política sobre la Integración de la Comisión.

<sup>123</sup> *Gaceta Parlamentaria*, año V, núm. 989, 29 de abril de 2002. Informe de avances de trabajo.

La Comisión Federal de Electricidad [deberá acelerar] el proceso de adquisición y sustitución del simulador, y continúe cumpliendo con las recomendaciones de la auditoría [que dicha Comisión contrató con la compañía alemana] TÜV Anlagentechnik.

Realización de un recorrido a las instalaciones de la Central Laguna Verde (CLV), en el que los diputados se acompañen de expertos en el tema nuclear, cumpliendo con los requisitos de seguridad que la CFE y la Conasenus han establecido para el ingreso de personal ajeno a la CLV.

Aclarar dudas y controversias sobre la seguridad de la CLV, revisando la bitácora de “apagados seguros del reactor” y determinando si por los cambios térmicos e hidráulicos, su ocurrencia ha provocado desgastes que afecten a otros sistemas. También y con base en los resultados de la auditoría TÜV, profundizar en las observaciones relativas a: el estado de los canales por los cuales viajan las barras de control; los sistemas generales de enfriamiento; el agrietamiento en algunas soldaduras; el estado de las vasijas, así como en aquellos rubros en que dicha auditoría hace referencia al informe de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA).

Las autoridades competentes realicen en tiempo el pago de los terrenos que serán afectados con motivo de la ampliación de la carretera federal número 180, en su tramo Cardel-Gutiérrez Zamora.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través del Centro SCT-Veracruz, ejerza los \$337 millones de pesos que le asignaron para dicha obra.

Se apresuren los trabajos de mantenimiento y rectificación de trazo en las seis rutas de evacuación, para lo cual se requiere que la Secretaría de Gobernación, a través de la Coordinación General de Protección Civil, asigne a la Junta Estatal de Caminos los \$90 millones de pesos previstos para tal efecto.

La Secretaría de Energía deberá iniciar o en su caso retomar los estudios ambientales y geológicos tendientes a seleccionar un sitio para la disposición final de desechos radioactivos.

La Comisión Nacional del Agua, a través de la Gerencia Regional Golfo Centro, informe de los resultados del muestreo que ha practicado para determinar las condiciones particulares de descarga de



las aguas de enfriamiento de la CLV sobre la Laguna Salada y, en su caso, se evite y/o mitigue el impacto ambiental en ese lugar.

Para dar seguimiento puntual a lo anterior, así como para realizar una visita al Centro de Control de Emergencias y al Laboratorio de Ingeniería Ambiental, que son instalaciones complementarias de la CLV, y hacer un recorrido por las rutas de evacuación que requieren adecuaciones, la comisión, en dicho informe, consideró necesario continuar trabajando, por lo menos, durante los cuatro meses siguientes. No obstante este requerimiento explícito, recogido en el informe de avances, no hay constancia de un informe sobre los trabajos que desarrolló esta comisión en esos cuatro meses.

A nuestro juicio los trabajos de esta comisión pueden propiciar comentarios positivos y negativos; en el terreno de los segundos, y como ya hemos advertido *supra*, uno de los factores que impiden dar continuidad a los trabajos de las comisiones de investigación es que los informes no se completan si bien el informe de avances de esta comisión da constancia de que se está trabajando y obteniendo resultados, el no documentar el trabajo hasta el final o hasta la conclusión de las labores de la comisiones, trunca de mala manera lo positivo que pudo haber durante el desarrollo de la fiscalización. Lo positivo de esta comisión lo encontramos en el cumplimiento de una serie de recomendaciones de seguridad que se hicieron a la CFE con motivo de la auditoría desarrollada por la compañía alemana TÜV Anlagentechnik. En suma, el control de los diputados, a través de la investigación, provocó cambios en la seguridad de la Central Nucleoeléctrica Laguna Verde.

## CAPÍTULO SEXTO

### LA INTENSA ACTIVIDAD INVESTIGADORA DE LA LIX LEGISLATURA: PEMEX I (DAÑO ECOLÓGICO) Y PEMEX II (PRECIOS DEL PETRÓLEO), INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (IMPI) Y CONSTRUCCIONES PRÁCTICAS I Y II

La LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, además de haber constituido la ya analizada comisión de investigación sobre el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), llevó a cabo otras cinco investigaciones, a las cuales dedicaremos las siguientes páginas. Esta legislatura quizá sea el mejor ejemplo de que con la pluralidad parlamentaria los temas para investigar se incrementan y la oposición recobra un papel protagónico, no siempre llevado a buen puerto, pero sí ejerciendo un tímido control a las funciones del Poder Ejecutivo y de su administración. Dicha Legislatura constituyó —a lo largo de sus tres años que se corresponde con la última mitad del sexenio del presidente Vicente Fox— un total de seis comisiones de investigación y cuyos resultados, como tendremos ocasiones de analizar, fueron muy diversos. Es, quizá, en los casos más polémicos y controvertidos donde este tipo de comisiones suele esmerarse más en la elaboración de sus informes, no así en aquellos asuntos que parecen simplemente de trámite o cuyo objeto de estudio carece de precisión.

## I. COMISIÓN INVESTIGADORA DEL DAÑO ECOLÓGICO Y SOCIAL GENERADO POR PEMEX EN LOS ESTADOS DE CAMPECHE, VERACRUZ Y CHIAPAS

México inicia sus actividades de producción de crudo en 1970 en la sonda de Campeche; desde entonces y hasta nuestros días la extracción de petróleo ha sido un motor de avance para la economía nacional, pero también un problema para ésta y otras entidades federativas petroleras. Ciudad del Carmen ha tenido un incremento importante en su índice poblacional, provocado por una alta migración de personas provenientes de entidades como Tabasco, Veracruz y Tamaulipas, principalmente, quienes llegan en busca de oportunidades en la actividad petrolera.

El asentamiento de mayor población ha generado un crecimiento desmedido de la localidad, a través de una serie de invasiones de terrenos y predios, ante la falta de espacios adecuados para ello lo que ha llevado, incluso, a que familias busquen fincar sus hogares en zonas de manglar, con lo que además de provocar un daño al medio ambiente, impactan esta especie en peligro de extinción.

Aunado a lo anterior, los problemas en actividades como la pesca y el medio ambiente se han agudizado con la actividad de Pemex, presentándose una alta mortalidad de peces y una disminución en la producción de ostión y almeja. Adicionalmente, la actividad pesquera que se desarrollaba en los sitios ocupados por las zonas restringidas debido a la actividad petrolera en la sonda de Campeche, alcanzó sus niveles récord en 1978, manteniéndose en un promedio de 17 mil toneladas hasta 1980. Estos volúmenes de producción en la industria camaronera, se obtenían con una flota de 650 embarcaciones, que permitían la actividad en 19 plantas procesadoras, además de 20 varaderos, 15 astilleros y empleos directos que sumaban 17 mil y que convertían a la pesca en la actividad sustento de la economía de los campechanos. En contraste con estas cifras, es evidente que la actividad petrolera ha reducido dramáticamente esta actividad, ya que se calcula que sólo en 2003, se produjeron 2 mil toneladas de camarón blanco.

Actualmente la flota pesquera de altura se estima en 167 embarcaciones. Es obvio que la tecnología utilizada por Pemex para la extracción de los hidrocarburos no permite la convivencia armónica de esta actividad y la pesquera, como sucede en el Mar del Norte y las costas del Golfo de México perteneciente a los Estados Unidos, con el desarrollo paralelo de las dos actividades.

### 1. *Campeche*

Con los anteriores antecedentes, el 21 de abril de 2004 la Cámara de Diputados constituyó una comisión de investigación considerando que

el fuerte impacto ambiental que genera la actividad industrial de más de 600 establecimientos integrados por refinerías, plantas criogénicas, centros de ventas, terminales marítimas, campos petroleros que incluyen 4,620 pozos, así como plataformas marinas, no cuentan a la fecha con las medidas de seguridad ambientales requeridas por las normas internacionales... [por ello es necesario] investigar la situación generada por dichos establecimientos, ya que se sabe que en más de 15 entidades federativas hay residuos como solventes, plaguicidas, azufre, metales pesados, hidrocarburos y otras sustancias químicas; situación preocupante, toda vez que éstas se encuentran en el medio ambiente provocando... el probable inicio de una reacción biológico-infecciosa. Es conocido también que hay residuos peligrosos abandonados, entre otros se destacan materiales como el cromo, plomo, mercurio, arsénico, cianuro, grasas y aceites usados, solventes, químicos inorgánicos e hidrocarburos, que también pueden llegar a ocasionar daños irreparables al medio ambiente.

La Comisión estuvo integrada por 22 miembros propuestos por los grupos parlamentarios en la siguiente proporción: 9 del Partido Revolucionario Institucional, 6 del Partido Acción Nacional, 4 del Partido de la Revolución Democrática, 1 del Partido Verde Ecologista de México, del Partido del Trabajo y de Convergen-

cia.<sup>124</sup> La Mesa Directiva se conformó por un presidente y tres secretarios (PAN, PRD y PVEM). El acuerdo de creación de dicha comisión le impuso la obligación de rendir, de manera periódica, un informe ante el Pleno de la Cámara de Diputados o, en su caso, ante la Comisión Permanente del Congreso General.<sup>125</sup>

Después de una serie de reuniones con la organización, especialistas de Pemex, legisladores locales, el sector empresarial, el sector pesquero y organizaciones ambientalistas, así como de haber solicitado la comparecencia del director general de Pemex, la comisión presentó tres informes sobre los estados de Campeche, Chiapas y Veracruz, cuyas partes sustantivas reproducimos a continuación. Sobre el primero de estos estados la comisión afirmó:

La presencia de Petróleos Mexicanos en la entidad campechana y en especial en Ciudad del Carmen, ha traído consigo una serie de problemas sociales y ambientales que no han sido atendidos de manera puntual.

La actividad petrolera en Campeche ha generado impactos al ambiente que pueden resumirse en contaminación de aguas, contaminación de suelos, contaminación de aire y alteraciones al paisaje.

Por ello urge instalar una red de monitoreo y la calidad del aire en las plataformas, para contribuir a un mejor conocimiento de la situación y la definición precisa de las acciones a desarrollar.

<sup>124</sup> Las diputadas y diputados que integraron la comisión fueron: Por el Grupo Parlamentario del PRI: Guadalupe Fonz Sáenz (presidenta); Francisco Herrera León; Pablo Pavón Vinales; Carlos Manuel Roviroza Ramírez; Mario Carlos Culebro Velasco; Gonzalo Guízar Valladares; Óscar Pimentel González; Sergio Posadas Lara; Pablo Anaya Rivera. Por el Grupo Parlamentario del PAN: Baruch Alberto Barrera Zurita; José Erandi Bermúdez Méndez; Irene Herminia Blanco Becerra; Francisco Javier Lara Arano; Carla Rochín Nieto (secretaria); Yolanda Valladares Valle. Por el Grupo Parlamentario del PRD: Yadira Serrano Crespo (secretaria); Miguel Alonso Raya; Dolores Gutiérrez Zurita; Abraham Bagdadi Estrella. Por el Grupo Parlamentario del PVEM: Cuauhtémoc Ochoa Fernández (secretario); Por el Grupo Parlamentario del PT: Juan Antonio Guajardo Anzaldúa. Por el Grupo Parlamentario de Convergencia: Juan Fernando Perdomo Bueno.

<sup>125</sup> Por cierto, no existe información pública sobre la obligación periódica que tenía dicha comisión de informar al Pleno de la Cámara, o bien a la Comisión Permanente.

De la misma manera, se propone buscar los mecanismos legales y de gestión, para que el gobierno de la entidad reciba mayores recursos por su aportación en la producción nacional de crudo y con ello poder dar respuesta a las demandas de la población, no sólo local sino [también] flotante en materia de servicios como agua potable, electricidad, pavimentación, seguridad, etcétera.

Es de justicia reconocer que en la actualidad los mecanismos de seguridad industrial y ambiental que utiliza la paraestatal en sus actividades en el mar, se han mejorado de manera sustancial; sin embargo, es necesario buscar los mecanismos que permitan una convivencia entre la actividad petrolera y la pesca, una de las industrias que fueron pilar de la economía local.

Junto con este informe, la comisión investigadora presentó, a través de la presidenta de la comisión, la diputada Carmen Guadalupe Fonz Sáenz, un Punto de Acuerdo para solicitar a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales *revisar el permiso otorgado a Pemex para explorar en la zona de manejo intensivo del área natural protegida “Laguna de Términos”*.

Conviene recordar que el 6 de junio de 1994 se creó, mediante decreto presidencial, el área natural protegida “Laguna de Términos”, bajo la categoría de área de protección de flora y fauna, misma que tiene una extensión de más de 700 mil hectáreas, ubicada en el sur del estado de Campeche, pero la tardanza en la elaboración y aprobación del Plan de Manejo del Área Natural Protegida Laguna de Términos, publicado hasta marzo de 1997, se enfrentó con el hecho de que Pemex, en enero de 1996 inició los trabajos preparatorios para el establecimiento de los pozos Gabanudo I y Ribereño I, mismos que el entonces Instituto Nacional de Ecología había autorizado, amparado bajo el argumento de que no existía, al momento de la autorización, dicho Plan, lo que activó las protestas de los diferentes sectores de la población, constituyéndose en marzo de 1996 el “Consejo

Consultivo para la Defensa del Área Natural Protegida Laguna de Términos”.<sup>126</sup>

El 29 de junio de 2004, Pemex Exploración y Producción sometió a la evaluación de la Semarnat, la Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad regional, y el Estudio de Riesgo Ambiental, para el proyecto denominado “Desarrollo de 13 pozos Exploratorios Ubicados en Zona de Manejo Intensivo del Área de Protección de Flora y Fauna Laguna de Términos”, en la cual estaba incluida la perforación del pozo Altamonti-1, la construcción de la pera y rehabilitación del camino municipal La Veleta, por lo que la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental emitió la autorización con fecha 8 de octubre de 2004.<sup>127</sup>

Este proyecto de desarrollo de 13 pozos exploratorios en la península de Atasta, se contrapone al Plan de Manejo del Área Natural Protegida Laguna de Términos, que en diversos apartados señala, con claridad, que: “en general en toda esta zona quedará prohibida la expansión de la actividad petrolera en cualquiera de sus fases (prospección, exploración, conducción, reactivación, etcétera)”, y que: “No se permitirá la construcción de nuevos ductos, ni cualquier otro tipo de infraestructura petrolera”.

Mención aparte merece el señalamiento de dicho Plan de Manejo en el sentido de que: “para las aprobaciones de proyectos

<sup>126</sup> Participan en dicho Consejo organizaciones gubernamentales ecologistas de Ciudad del Carmen, Marea Azul, A. C., Pro Fauna y Flora, A. C., Ariete Ecológico, A. C., Cooperativas y Sociedades de Solidaridad Social. Posteriormente se incorpora el Movimiento de Campesinos y Pescadores de la Península de Atasta. Según da cuenta la página del Instituto Nacional de Ecología como resultado de una reunión de trabajo realizada entre el Consejo Ciudadano en Defensa del Área Natural Protegida de Laguna de Términos, el gobierno del estado de Campeche, el Ayuntamiento del Carmen, Semarnap y Pemex, esta última empresa decidió, el 6 de mayo de 1996, suspender temporalmente los trabajos relacionados con la perforación de los pozos exploratorios Ribereño 1 y Gabanudo 1.

<sup>127</sup> Debido a cuestiones financieras y cambios de programas operativos, no se llevó a cabo ninguna de las obras contempladas en dicho proyecto, por lo que se solicitó prórroga de las autorizaciones a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental; la autoridad resuelve negarla el 7 de marzo de 2008.

de expansión de Pemex, se requerirán las opiniones del Consejo Consultivo”.

En el mencionado Punto de Acuerdo, también, se exhortó, a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la reactivación del Consejo Consultivo del Área de Protección de Flora y Fauna “Laguna de Términos”, en el estado de Campeche, con la composición que la legislación vigente exigía.

La comisión investigadora dejó plasmada en su informe la preocupación de la sociedad civil en el sentido de respetar

el Área Natural Protegida “Laguna de Términos” [sitio en el que es evidente la actividad] de Pemex, la cual se encuentra amenazada con la autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), de 13 pozos exploratorios.

De la misma manera se recomienda buscar los mecanismos a través de los cuales, se puedan brindar mayores recursos para apoyar a los pescadores de altura y de ribera en la entidad, con la finalidad de brindarles alternativas que les permitan una actividad alterna a la que desarrollaban.

Asimismo, es necesario gestionar la disminución a las áreas restringidas mínimas necesarias para la seguridad de las instalaciones petroleras, permitiendo una convivencia de Pemex con la industria pesquera que ha sufrido una disminución en sus capturas.<sup>128</sup>

A pesar de las anteriores recomendaciones de esta comisión de investigación, no es infrecuente encontrar, de manera recurrente, noticias tanto en el ámbito nacional como local, sobre las perniciosas actividades que en esa zona desarrollaba Pemex; por ejemplo, un estudio realizado por investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y personal del Instituto Nacional de Ecología detalla un avanzado deterioro en la flora y fauna de “Laguna de Términos”, en el cual se han emitido recomendaciones para su protección debido a que en los últimos 30 años se han incrementado los índices de contaminación. Marco

<sup>128</sup> *Gaceta Parlamentaria*, año VIII, núm. 1703, 2 de marzo de 2005. Informe Final de la Comisión de Investigación.



Antonio Rodríguez Badillo, representante de la asociación civil “Red Manglar”, aseveró que estos estudios reafirman lo que en varias ocasiones se había denunciando, por lo que afirmó tajante “que la corrupción envuelve a Laguna de Términos”. A juicio de este ambientalista, hace “falta voluntad política para aplicar sanciones a Pemex para que deje de contaminar a través de los derrames”, y además que las autoridades de los tres niveles de gobierno apliquen correctamente las especificaciones que establece la ley a través de las Normas Oficiales Mexicanas porque persiste la entrega de licitaciones favoreciendo a los amigos, familiares y otros, que con total impunidad no hacen bien su trabajo y exponen la integridad ambiental así como la sustentabilidad de este cuerpo de agua. A mediano plazo “Laguna de Términos” se encuentra amenazada por la erosión, la contaminación acelerada de cuerpos de agua por programas agrícolas intensivos o proyectos acuícolas que no toman en cuenta las otras actividades productivas que usan los mismos ecosistemas; alteración de hábitat de fauna acuática y terrestre.<sup>129</sup>

En abril de 2010, en el marco del “Coloquio Aspectos Sociales de la Industria Petrolera Mexicana” organizado por la Universidad Autónoma del Carmen y El Colegio de México, Eduardo Zavala Nacer, gerente de Seguridad Industrial y Protección Ambiental, de la Región Marina Noreste (RMNE) de Pemex Exploración y Producción, sostuvo en su conferencia magistral intitulada “Compromiso socio-ambiental de Pemex”, que la paraestatal lleva a cabo diversas acciones en favor del medio ambiente como: monitoreo ambiental, responsabilidad social, apoyo al Área Natural Protegida “Laguna de Términos”. Destacó que se apoyarían iniciativas de conservación de la biodiversidad y conservación de la vida silvestre para los próximos años, citando a tres de ellas: *a)* la Reserva de la Biósfera en los Pantanos de Centla, en Tabasco; *b)* el Sistema Arrecifal Veracruzano, y *c)* el Área Protegida de Flora y Fauna Laguna de Términos, en Campeche. Finalmente, señaló que actualmente y como parte de su estrategia de desarrollo co-

<sup>129</sup> *Comunica.com Campeche*, 16 de marzo de 2011.

munitario sustentable, Petróleos Mexicanos considera en sus proyectos de inversión, los costos de prevención de la contaminación y protección de la biodiversidad, como parte de su rentabilidad.<sup>130</sup>

A nuestro juicio, y como sucede en muchos otros países, México debe esforzarse tecnológicamente para posibilitar la convivencia entre las áreas protegidas y la actividad petrolera. Pero ello exige un cumplimiento irrestricto a la ley y a las normas técnicas creadas para tal fin. El compromiso de cuidar el medio ambiente conlleva un control técnico, jurídico y político, estos dos últimos corren a cargo del Congreso mexicano y no debería de rehuirlos; al contrario, debería de convertirse en un control inherente a la actividad exploradora de Pemex.

## 2. Veracruz

Otro de los estados de la República mexicana que se ha visto fuertemente impactado por los problemas petroleros ha sido Veracruz, que entre 2004 y 2005 sufrió diversos derrames de hidrocarburos en instalaciones de Petróleos Mexicanos y que generaron un impacto negativo al medio ambiente, catalogados por especialistas como uno de los mayores a nivel mundial. Dicho impacto no sólo afectó al medio ambiente sino que tales afectaciones alcanzaron también a la población en general, que tuvo que ser evacuada de sus hogares y reinstalada en albergues provisionales en los municipios de Agua Dulce y Coatzacoalcos, Veracruz.

Ante esta situación de emergencia, la Comisión Investigadora del Daño Social y Ecológico de Pemex, conjuntamente con la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la Cámara de Diputados, visitó la zona afectada para conocer los impactos y trabajos que se desarrollaban para amortiguar y resarcir los daños causados. El primer problema al que se enfrentó esta comisión radicó en la disparidad de las cifras proporcionadas por la paraestatal y los pobladores y grupos ambientalistas; mientras que

<sup>130</sup> *Oilproducción.net, Información+conocimiento*, 22 de abril de 2010.

Pemex sostenía que el derrame fue de 10 mil barriles de crudo, los segundos consideran que oscilaba entre 25 y 30 mil barriles. Un tema más que conocieron *in situ*, según lo señala el informe, fueron las declaraciones de los directivos de Pemex, quienes manifestaron que este tipo de accidentes se continuarían registrando, considerando el mal estado de los ductos, ya que la empresa no tenía los recursos para su mantenimiento adecuado, además de que muchos de ellos habían sobrepasado su vida útil. Finalmente, para la comisión resultaba incongruente que:

un accidente que ha sido considerado como el segundo en impacto ambiental por petróleo en la historia, comparado únicamente con el ocurrido en la sonda de Campeche con el pozo petrolero Ixtoc, las autoridades de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (Profepa), hayan impuesto una sanción económica a la paraestatal por el orden de los 2.5 millones de pesos.

Según se da cuenta en el informe de la comisión, los derrames registrados en Veracruz fueron los siguientes:

*22 de diciembre de 2004*

Una explosión en la estación de bombeo Mazumiapan derivó en un derrame al cerrar las válvulas; la presión rebasó los límites y reventó uno de los ductos, a la altura del municipio de Nanchital. La mancha de hidrocarburos se extendió en el río Coatzacoalcos, el arroyo Tepeyec y llegó al Golfo de México.

*11 de enero de 2005*

Tres explosiones y un incendio en la presa de lodos del pozo Guince I, provocadas por una chispa, luego que la maquinaria con que se hacían las perforaciones sufriera un desperfecto y un corto circuito; hubo daños en el ejido Tlacuilolapan, municipio de Moloacán.

*24 de enero de 2005*

A 120 kilómetros del derecho de vía 25, en el rancho Lipsa, a un kilómetro de la vía federal Villahermosa-Coatzacoalcos.

Se tuvo que realizar la evacuación de los habitantes sobre la ribera del río Aguaculcita, las colonias Centro, Cuatro Caminos, Ejido la Gloria, Nevada del Río, Pajaral, Puebla y Agraria.

*31 de enero de 2005*

Una fuga en un tramo del ducto que en diciembre derramó más de 10 mil barriles de crudo, ahora por fisuras a causa de la corrosión; derramó alrededor de 40 mil litros de crudo, lo que afectó principalmente pastizales de un rancho en los ejidos La Norma y Cuatotolapan.

*2 de febrero de 2005*

Un derrame de crudo de Pemex afectó pastizales de Veracruz, a consecuencia de lo que ha sido denominado como goteo, ante lo que se fugaron entre 60 y 100 litros de crudo del pozo Tonalá 3, en el municipio de Agua Dulce, Veracruz.<sup>131</sup>

En su comparecencia el director general de Pemex, Luis Ramírez Corzo, afirmó: “la causa confirmada del incendio en Mazumiapan fue la fuga en sello de una bomba, mientras que de las causas de la ruptura del ducto, se tenía la hipótesis del mal estado del ducto y las afectaciones por la topografía y el incremento de la presión”. Estimó los daños al medio ambiente en:

11.3 kilómetros del margen derecho del río Coatzacoalcos, 3 hectáreas del campo deportivo de Nanchital, 12 kilómetros de playas en Coatzacoalcos y Allende, 500 metros del arroyo Tepeyac, noreste de la laguna Pajaritos, escolleras de la desembocadura al mar, 2 hectáreas de manglar, 175 animales impregnados por hidrocarburos.

Reconoció la existencia de dos averiguaciones previas en la Procuraduría General de la República, por causas de fuerza mayor o caso fortuito, en donde no existe responsabilidad penal y por negligencia o imprudencia, donde se fincará responsabilidad a quien resulte responsable; y señaló que la red de ductos es de 61 mil

<sup>131</sup> Adicionalmente han existido otros derrames en el estado, como en diciembre de 1988, cuando se registró una fuga y derrame por oleoducto en Los Cocos-Nanchital. El 2 octubre de 1993 se presentó la fuga y derrame por poliducto en Minatitlán-Villahermosa. El 1 de octubre y el 1 y el 19 de noviembre de 1995, se documentaron tres fugas y derrames por oleoducto en Los Cocos-Nanchital. El 8 de noviembre de 1997 se registra una fuga y derrame por oleoducto en Los Cocos-Nanchital. El 17 de abril de 2001 se presentó la fuga y derrame de crudo en el oleoducto Nuevo Teapa-Poza Rica. El 22 de diciembre de 2004, un incendio en Mazumiapan, por fuga y derrame de crudo en el oleoducto Nuevo Teapa-Poza Rica.

201 kilómetros; de los cuales 36 mil 738 kilómetros son ductos de transporte y existen 24 mil 463 kilómetros de ductos para líneas de descarga de pozos y otros servicios, de los cuales cerca de 8 mil kilómetros están en operación. Hay una red de ductos en operación cercana a los 54 mil kilómetros. La antigüedad promedio de éstos en operación de Petróleos Mexicanos es de 21 años, 60% de los mismos con antigüedad superior a los 30 años, se concentra en Pemex Refinación.

Además, los servidores públicos de la paraestatal que comparecieron ante la comisión fueron los ingenieros: Jorge C. Moreno, coordinador de asesores de la Dirección General; Daniel Codmaz Bilbao, subdirector de Sistema de Administración y de la Seguridad y Protección Ambiental (SIASPA) de Pemex-Refinación; Rogelio Morado Sedas, subdirector de SIASPA de Pemex Exploración y Producción, y Manuel Olivares Páez, gerente de Protección Ambiental de Pemex-Refinación.

Al concluir su investigación la comisión sostuvo:

De acuerdo con la información recabada sobre los derrames registrados en el estado de Veracruz, principalmente el que se presentó el 22 de diciembre de 2004, donde se derramaron 5 mil barriles de petróleo al río Coatzacoalcos, a causa de la ruptura de un oleoducto cerca de la comunidad de Nanchital. Se estima que el impacto que este accidente registró, lesionó a cinco obreros de la paraestatal y afectó a unas seis mil familias de pescadores de la zona.

Consideramos que serán cerca de 60 mil personas las que se verán afectadas por este impacto, entre ellas transportistas, comerciantes y pequeños empresarios.

El derrame ocasionó que cerca de 200 viviendas se hayan visto afectadas, al ser manchadas por hidrocarburos, además de que tres hectáreas del campo deportivo de Nanchital fueron afectadas también.

Con la finalidad de prevenir posibles intoxicaciones y accidentes, mil 500 personas fueron evacuadas el 22 de diciembre, ante los fuertes olores provocados por el hidrocarburo; 76 personas reclaman indemnizaciones por las pérdidas de animales de traspatio.

No existe un diagnóstico preciso del impacto a la salud que tuvo esta contingencia, mientras que la actividad turística de la zona fue severamente alterada.

Estimaciones de especialistas consideran que los daños se consideran hasta en 20 millones de dólares.<sup>132</sup>

No perdamos de vista los resultados de esta comisión investigadora porque los efectos de tal derrame y su saneamiento se vincularán con otra controvertida investigación sobre las poco éticas actuaciones de los miembros de la familia política del presidente Vicente Fox en la conocida investigación Construcciones Prácticas, que veremos más adelante y en la que se evidenciaría la adjudicación de un contrato millonario a la empresa Saint Martin para limpiar y biorremediar la zona de Nanchital.

Según da cuenta Ana Lilia Pérez en su libro *Camisas azules, manos negras...*,<sup>133</sup> dicho derrame<sup>134</sup> del oleoducto Mazumiapan-Nanchital, considerado el más grave ocurrido en el sistema de ductos de la paraestatal y “hoy en día sus consecuencias siguen sin subsanarse”, contaminó 14 kilómetros del río Coatzacoalcos y las riberas de los arroyos Teapa, Galapa y Tepeyac, en Veracruz. Ante dicho suceso, se autorizó a Petróleos Refinación —entonces encabezada por Juan Bueno Torio— “3,500 millones de pesos para atender el desastre y prevenir futuros siniestros en ductos y refinerías de alto riesgo”.<sup>135</sup>

Adicionalmente, la comisión documentó los siguientes daños ambientales: 11.3 kilómetros del río Coatzacoalcos. Un kilómetro de longitud por 2.5 metros de ancho de manglar que fue dañado. Once mil metros cuadrados de vegetación impactada. Ciento cinco metros cuadrados de suelo saturado con hidrocarburos.

<sup>132</sup> *Gaceta Parlamentaria*, año VIII, núm. 1731, 13 de abril de 2005.

<sup>133</sup> Pérez, Ana Lilia, *Camisas azules, manos negras. El saqueo de Pemex desde los Pinos*, México, Grijalbo, 2006, p. 257.

<sup>134</sup> Que cuantifica en 5,200 barriles.

<sup>135</sup> Según señala la autora, fuentes de Pemex Refinación le revelaron que en “la oscura negociación” a favor de Saint Martín intervinieron los hijos de Marta Sahagún. Pérez, Ana Lilia, *Camisas azules, manos negras...*, cit., p 258.

Doce kilómetros de playas afectadas en Coatzacoalcos y en la Colonia Allende. Quinientos metros del arroyo Tepeyac dañados. Contaminación de la laguna Pajaritos. Ciento cuarenta pelícanos, además de otras especies de aves y reptiles, fueron impactadas al ser cubiertas por petróleo. Mientras tanto, la nata de petróleo se sumergió en el lecho del río Coatzacoalcos, cubriendo criaderos de camarón, róbalo, curvina, lisa, etcétera.

Por último, la comisión manifestó la necesidad de revisar la reforma energética de México; entre otros aspectos, si debía persistir la aportación de Pemex con el 40% del presupuesto total del país, ya que la modernización y el mantenimiento de la infraestructura petrolera la consideraba en riesgo.

Resulta evidente que un tema por demás delicado con relación a la explotación de los recursos petroleros en México, como en la mayor parte de los países petroleros, es el relativo a los derrames de crudo y sus efectos en las zonas en las que suceden. Esta comisión investigadora pudo constatar los desastres provocados por diversos derrames entre 2004 y 2005; la fiscalización de tales hechos deben involucrar de manera permanente a las comisiones de medio ambiente y recursos naturales del Congreso de la Unión, para que los efectos nocivos de los mismos no impacten de manera irreversible la flora y la fauna del lugar y permita un desarrollo sustentable de las personas que ahí habitan.

### 3. *Chiapas*

La presencia de Petróleos Mexicanos en Chiapas se encuentra en la parte norte del estado, en cinco municipios: Reforma, Juárez, Pichucalco, Sunuapa y Ostuacán que, al igual que en el caso de Campeche y Veracruz, han traído consigo una serie de problemas ecológicos y sociales. En el Complejo Petroquímico Cactus, ubicado a 10 kilómetros del municipio de Reforma, se reciben millones de pies cúbicos de gas proveniente de los diversos yacimientos en los estados de Tabasco y Campeche, para su enfriamiento a bajas temperaturas y obtener líquidos de este ener-

gético. El 26 de julio de 1996, una de las ocho plantas criogénicas de este Complejo, registró una explosión, con saldo de un muerto y decenas de heridos.

Asimismo, los ejidatarios de Nuevo Progreso han demandado, en enero de 2003 y noviembre de 2004, las reparaciones por los daños que les han causado los continuos derrames de hidrocarburos en sus tierras, de los municipios de San Juan Guichicovi y Matías Romero, debido a la fuerte contaminación en los terrenos de ejidatarios y cuerpos de agua aledaños, donde se ha registrado la muerte de diferentes especies de valor comercial incalculable en ejidos como Nuevo Progreso, Estación Sarabia, Boca del Monte y Paso Real, así como la afectación de uno de los cuerpos de agua del arroyo El Colmillo, donde se ha registrado la muerte de centenares de peces.

Por su parte, Pemex afirmó que en 2003 entregaron a la entidad chiapaneca recursos por el orden de los 127 millones de pesos, para el desarrollo social y económico de cinco municipios de este estado con mayor presencia de la industria petrolera. En 2004, el entonces director de la paraestatal, Raúl Muñoz Leos, en septiembre firmó el Convenio de Desarrollo Social y Humano Pemex-Chiapas, aportando donativos en efectivo y en especie por el orden de más de 80 millones de pesos. Con estos recursos se complementarían y extenderían los proyectos agropecuarios, acuícolas, forestales, de vivienda, educación, salud e infraestructura urbana y camionera de los municipios antes señalados.

Sobre las acciones realizadas con recursos de Pemex y el gobierno estatal de Chiapas, la paraestatal informaba que en el reglón de proyectos agropecuarios, más de mil familias habían sido beneficiadas en 78 localidades, mientras que más de 10 mil obtuvieron asistencia técnica y otras mil 700 participaron de los beneficios de proyectos acuícolas y piscícolas en la región.

Finalmente, con relación a Chiapas, la comisión concluyó:

De acuerdo con lo expresado por los diversos sectores, la actividad petrolera en Chiapas ha generado impactos al ambiente que pueden



resumirse en contaminación de aguas, contaminación de suelos, contaminación de aire y alteraciones al paisaje.

Por ello, urge instalar una red de monitoreo y la calidad del aire en las instalaciones petroleras, para contribuir a un mejor conocimiento de la situación y la definición precisa de las acciones a desarrollar; asimismo integrar una serie de estudios en materia de salud sobre el impacto de la actividad en los habitantes de la región.

De la misma manera, se propone buscar los mecanismos legales y de gestión para que a través de los recursos excedentes petroleros, los municipios impactados reciban mayores recursos por su aportación en la producción nacional de crudo y gas, para con ello poder dar respuesta a las demandas de la población, en materia de servicios como agua potable, electricidad, pavimentación, seguridad, salud, etcétera.

De igual forma se recomienda buscar los mecanismos a través de los cuales se puedan brindar mayores recursos para apoyar a los campesinos de la región, con la finalidad de brindarles alternativas que les permitan una actividad alterna a la que desarrollaban.

Asimismo es necesario gestionar la implementación de programas de apoyo a los productores rurales con alambre de púas, jornales, maquinaria agrícola y otros insumos, permitiendo la convivencia de Pemex con la industria pesquera que ha sufrido una disminución en sus capturas.<sup>136</sup>

A nuestro juicio, los diversos temas que originaron la creación de esta comisión y que tienen relación con las actividades de Pemex en diversas zonas del país, son sumamente relevantes porque se encuentran íntimamente vinculados a las actividades no sólo legislativas y presupuestarias que desarrolla la Cámara de Diputados, sino de las funciones de control evaluatorio que de manera permanentes pueden desplegar las comisiones ordinarias del Congreso General. Establecer y desarrollar un control sobre dicha paraestatal debería de ser un apartado continuo de los planes de trabajo de las comisiones ordinarias relacionadas con la materia, que provocara una actividad permanente de comparecencias de los servidores públicos que directamente llevan a cabo este tipo de trabajos. Pemex debe convertirse en una empresa que coexista

<sup>136</sup> *Gaceta Parlamentaria*, año VIII, núm. 1708, 9 de marzo de 2005.

con el respeto a los recursos naturales y que contribuya a la convivencia sana de la actividad petrolera, los desarrollos agrícolas, pesqueros, etcétera, del entorno en el que labora.

Es oportuno señalar que más allá de las lacónicas conclusiones que ofreció esta comisión, los resultados de la misma no fueron contundentes y carecieron de un seguimiento por parte de algún otro órgano parlamentario con mayor permanencia. Mucho dejaron que desear los informes presentados por la comisión ya que no sólo fueron muy escuetos, sino que incluso estuvieron desarticulados y mal redactados.

## II. COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN CON RELACIÓN A LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PARA DETERMINAR LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO

En la sesión de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, celebrada el 29 de diciembre de 2004, el diputado Javier Salinas Narváez, del Grupo Parlamentario del PRD,<sup>137</sup> se cuestionaba: ¿cuál había sido la razón por la cual Pemex había reducido los precios de su mezcla de barril de petróleo de exportación en diciembre de ese mismo año? Al no obtener respuesta presentó una Proposición con Punto de Acuerdo para crear una comisión de investigación<sup>138</sup> encargada de revisar las políticas implementadas para la determinación de los precios de la mezcla mexicana de petróleo; aprobándose su creación el 15 de marzo de 2005;<sup>139</sup> pero no fue sino hasta el 28 de abril de 2005 que se llevó a cabo la sesión de instalación,<sup>140</sup> inicialmente la comisión trabajaría hasta

<sup>137</sup> Junto con más de 10 formas anexas a la Proposición con Punto de Acuerdo.

<sup>138</sup> *Gaceta Parlamentaria*, año VIII, núm. 1658, 29 de diciembre de 2005.

<sup>139</sup> Acuerdo de la Junta por el que se propone la composición de la comisión. *Gaceta Parlamentaria*, 17 de marzo de 2005. Acuerdo de la Junta por el que se propone la composición de la comisión.

<sup>140</sup> Dato curioso: aun cuando se dice que esta comisión se instaló en esa fecha, no fue sino hasta noviembre de ese mismo año cuando se materializó; esto

el 30 de septiembre de ese mismo año, pero posteriormente se amplió su existencia, mediante Acuerdo de la Junta de Coordinación Política,<sup>141</sup> hasta diciembre de ese mismo año.

La comisión estuvo integrada por 12 miembros nombrados por los coordinadores de los grupos parlamentarios constituidos en la Cámara de Diputados, de conformidad con la siguiente proporción: 4 del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; 3 del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; 2 del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; 1 del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; 1 del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo y 1 del Grupo Parlamentario de Convergencia. La Mesa Directiva se integró por un presidente designado por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, y por secretarios designados por cada uno de los grupos parlamentarios antes citados.<sup>142</sup>

Es oportuno señalar que de acuerdo con las políticas de comercialización, los precios del petróleo crudo de exportación se determinan mediante mecanismos (fórmulas de precio) que utilizan cotizaciones de precios de crudos y productos comercializados internacionalmente, autorizadas por el Consejo de Administración de PMI Comercio Exterior, S. A. de C. V., de acuerdo con lo establecido por la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento. PMI Comercio Exterior, S. A. de C. V., fue constituida en

es, después de siete meses que se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* el Acta de dicha reunión.

<sup>141</sup> *Gaceta Parlamentaria*, año VIII, núm. 1880, 10 de noviembre de 2005.

<sup>142</sup> *Gaceta Parlamentaria*, 17 de marzo de 2005. Acuerdo de la Junta por el que se propone la composición de la comisión. Dicho Acuerdo sólo señala el número de legisladores que corresponden a cada partido *no* el nombre de sus integrantes. Recurriendo al Acta de Instalación de la comisión, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* del 1 de noviembre de 2005, pudimos conocer sólo el nombre de 8 de los 11 diputados integrantes, que fueron los siguientes: Ricardo Alegre Bojórquez, presidente. Óscar Pimentel González, integrante. Juan Carlos Góngora, integrante. Miguel Ángel Toscano Velasco, secretario. Francisco J. Salazar Diez de Sollano, integrante. Cuauhtémoc Ochoa Fernández, secretario. Óscar González Yáñez, secretario. Juan Perdomo Bueno, secretario. *Gaceta Parlamentaria*, año VIII, núm. 1874, 1 de noviembre de 2005.

México el 24 de mayo de 1989, previa autorización del gobierno federal, como una empresa de participación estatal mayoritaria.<sup>143</sup> Del total de acciones, el 98.33% pertenecen a Pemex, el 1.67% al Banco de Comercio Exterior (Bancomext) y el 0.0001% de manera nominal a la Secretaría de Energía. La finalidad de esta empresa de participación estatal desde su creación, ha sido asegurar y maximizar el beneficio económico de las ventas al exterior de petróleo crudo.

En suma, la sociedad tiene por objeto, entre otros, la comercialización, exportación e importación de todo tipo de productos o mercaderías, sean materias primas, productos naturales o productos derivados de un proceso industrial, la comercialización de petróleo crudo y productos derivados de su refinación e industrialización, así como la comercialización de productos petroquímicos y otros hidrocarburos líquidos, sólidos o gaseosos, pero excluyendo la comercialización de dichos productos en territorio nacional en aquellas áreas reservadas para Pemex. Asimismo, su objeto le permite prestar servicios de asesoría, comisión, gestión, agencia, distribución, mediación, almacenamiento o representación, ya sea que dichos servicios tengan un carácter técnico, administrativo, financiero, legal o económico, siempre que éstos se relacionen con los objetos anteriores.

<sup>143</sup> Como tal, tiene personalidad jurídica y patrimonio propios. Se encuentra constituida bajo la modalidad de sociedad anónima de capital variable. Su Consejo de Administración está integrado por un consejero, que actuará como presidente y que será el titular de la Coordinadora del Sector Energético del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos, o la persona que dicho titular designe. En la actualidad, la Secretaría de Energía ha designado al Director General de Petróleos Mexicanos como presidente del Consejo de Administración. Un consejero representante de la Secretaría de Energía. Dos consejeros representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Un consejero representante de la Secretaría de Economía. Un consejero representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Un consejero representante del Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito. Cinco consejeros representantes de Petróleos Mexicanos. En la actualidad, los representantes de Petróleos Mexicanos son los directores generales de Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica, y los directores corporativos de Finanzas y de Operaciones de dicha entidad.

Dadas las diferencias de calidad entre los crudos y productos referenciales, con las calidades mexicanas de exportación, todas las fórmulas de precio incluyen un factor de ajuste, denominado con la letra “K”, que permite mantener la competitividad de las calidades mexicanas frente a sus competidores. Las fórmulas de precio están diseñadas para maximizar el valor del crudo comercializado, con la menor interdependencia de sus términos y la menor variabilidad del factor “K”. Los factores que determinan el movimiento del factor “K” son de carácter técnico, y están relacionados con el análisis de competitividad que realiza PMI, la visión de mercado y la situación logística de los crudos disponibles para exportación.

Los precios se revisan mensualmente y se informan los cambios al Grupo Interinstitucional de Comercio Exterior de Hidrocarburos (GICEH), que se integra por las secretarías de Economía, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Energía y Pemex. El GICEH es un grupo interdisciplinario del gobierno federal donde se analiza mensualmente el cálculo del precio que se establecerá para la comercialización de los crudos del siguiente mes.

Según informó el diputado Ricardo Alegre Bojórquez, presidente de la comisión investigadora, tuvieron la oportunidad de participar en dos reuniones de dicho Grupo en septiembre y octubre de 2004, donde también se presentó una situación similar a la que se dio un año antes de los huracanes que golpearon el Golfo de México y tuvieron la oportunidad de conocer cuáles eran las fórmulas y los motivos que Pemex utilizaba para modificar los precios del petróleo.<sup>144</sup>

Con base en la anterior información, la comisión señaló que los motivos que llevaron a cambiar la constante “K” en noviembre y

<sup>144</sup> Por ejemplo el crudo maya, que es el mayor en porcentaje que exporta México, solamente puede ser refinado con buena utilidad, con un buen margen de recuperación de gasolinas en cierto tipo de refinerías. Este tipo de refinerías se encuentran, en su mayoría, ubicadas al sur del Golfo de México, que es donde golpearon los huracanes, sobre todo el “Catrina”, con mucha fuerza.

diciembre de 2004 y que provocaron una reducción de 1.30 y 3 dólares, respectivamente, fueron: *a)* menor demanda; *b)* mayor oferta; *c)* baja capacidad de almacenaje por parte de Petróleos Mexicanos, y *d)* la presión de crudos competidores en otros países del mundo.

Con respecto a la *menor demanda*, en septiembre de 2004 el huracán “Iván”, provocó el cierre de algunas refinerías y en particular la de Chevron, ubicada en Mississipi, quien declaró fuerza mayor y en septiembre y octubre canceló 5.3 millones barriles de crudo.

Una *mayor oferta*, ya que en octubre hubo una explosión en el oleoducto Venta de Carpio, en Veracruz, y Pemex-Refinación procesó menos crudo del proyectado.

*Baja capacidad de almacenaje.* La proyección de inventarios para los primeros días de noviembre fue de aproximadamente 11 millones de barriles de crudo total, saturándose la capacidad máxima de almacenamiento que tiene Pemex y ésta es una de las conclusiones que hacemos en la comisión y las recomendaciones que hacemos es que se vean las posibilidades que hay para almacenar mayor crudo y que esto no sea una presión para que Pemex tenga que reducir los precios.

En octubre, cuando se decidieron los cambios a la constante del mes de diciembre, nos encontrábamos a la mitad de la época de huracanes, la cual comprende los meses de julio a noviembre; a la época de huracanes le sigue la época de nortes y suradas que comprende los meses de noviembre a abril. Si se presentara un cierre en las terminales del Golfo México y se tuvieran altos inventarios de crudo, necesariamente se afectaría la producción de crudo con un costo y un daño económico mucho mayor.

Por último, de las razones que originaron la reducción de los precios, *la presión de otros crudos competidores en distintas regiones del mundo*, como pueden ser los sauditas, que aumentaron su producción y enviaron mucho crudo pesado a los Estados Unidos, estamos hablando de dos millones y medio de barriles diarios que colocaron adicionales los sauditas, que son nuestro principal competidor y que también fueron una de las causas que originaron que tuviéramos que reducir los precios para hacerlo competitivo en el mercado.

En noviembre de ese mismo año, Exxon cancela dos cargamentos de crudo maya, argumentando falta de competitividad del crudo, con

este escenario, los cambios informados al grupo interinstitucional, llevaron a decidir una reducción de la constante “K” en tres dólares para mantener la competitividad del crudo maya.

La mayor parte del precio de los crudos mexicanos de exportación está definido por el movimiento del precio de los crudos y los productos referenciales en el mercado internacional. De acuerdo con datos históricos de enero de 2000 a agosto de 2005, los cambios realizados al factor de ajuste “K” en la fórmula de precio del crudo maya en la Costa del Golfo de los Estados Unidos, representan menos del 9% de los cambios registrados en el precio debido a las condiciones del mercado. En comparación con el crudo árabe pesado, los sauditas realizaron ajustes a su factor que representan el 15% de los cambios en el precio en el mismo periodo.

Según informó el presidente de la comisión en rueda de prensa, el 22 de febrero de 2004, durante las visitas<sup>145</sup> a las refinerías se analizó el valor que los refinadores de crudo pueden obtener al procesar diferentes tipos de crudos bajo diferentes configuraciones de refinación. Se mostró el valor de procesar el crudo maya en una configuración de coquización (proceso de refinación mediante el cual los productos más pesados y densos del proceso de destilación se convierten en productos más livianos) y se concluyó que el comercializar el crudo maya entre refinadores con configuración de coquización, ha permitido a Pemex/PMI obtener

<sup>145</sup> Según su calendario en junio 2005: visita a las instalaciones de exportación de crudo de Pemex (parte técnica). Julio 2005: presentación de los modelos de competitividad de crudos mexicanos. Participación de la comisión en el Grupo Interinstitucional de Comercio Exterior de Hidrocarburos (parte económica). Agosto 2005: sesión de trabajo para que la Comisión exponga puntos de vista y aclare dudas con PMI (parte política). Agosto 2005: ciclo de conferencias “Perspectivas de los hidrocarburos rumbo al 2015”. Septiembre 2005: sesión de trabajo para que la Comisión presente a Pemex-PMI la versión preliminar de su informe. Octubre 2005: sesión final de trabajo para discutir el informe que será presentado al Pleno de la Cámara. Este calendario fue aprobado en la sesión de la comisión del 19 de mayo de 2005, pero no fue publicado sino hasta seis meses después en la *Gaceta Parlamentaria*, año VIII, núm. 1874, 1 de noviembre de 2005.

el mayor precio en su comercialización y maximizar los ingresos por este concepto.<sup>146</sup>

A juicio de la comisión investigadora es muy importante que la Cámara siga siendo conservadora al definir los ingresos derivados de la exportación petrolera e intente definir el uso de los excedentes petroleros con métodos más eficientes, como podría ser la utilización de un fondo cuyos recursos se presupuesten y utilicen en años subsecuentes. Si bien el uso de los métodos para sistematizar la definición del precio presupuestado es deseable, es muy importante que dichos métodos se definan con el objeto de obtener un precio conservador del crudo, y que los mismos no intenten ser un pronosticador perfecto del desempeño de los precios del petróleo crudo de exportación, ya que este ejercicio resulta muy riesgoso para las finanzas del país dada la volatilidad de los mercados.

Las dos grandes conclusiones a las que arribó esta comisión fueron en el sentido de que es necesario un intercambio permanente entre PMI Comercio Exterior, S. A. de C. V., y la Cámara de Diputados, si no es a través de una comisión de esta naturaleza sería conveniente que lo hicieran integrantes de la Comisión de Hacienda y de Presupuesto y la Comisión de Energía. Por otro lado, es necesario que Pemex utilice parte de los recursos para ampliar su capacidad de almacenamiento para no verse presionada durante la época de huracanes, que es lo que orilla normalmente a la presión de bajar los precios.

Dados los resultados que ofreció esta comisión investigadora resulta evidente que el objeto de análisis debió haberse desarrollado a través de la creación de una comisión especial y no de una

<sup>146</sup> Es preciso señalar que el informe final de esta comisión no se encuentra publicado en la *Gaceta Parlamentaria*. La información que aquí ofrecemos es el producto de diversas notas a las que, de manera informal, tuvimos acceso; así como de la información encontrada en el sitio *web* de los diputados panistas de la LIX Legislatura: <http://www.diputadosfederalespan.org.mx>; a pesar de que el presidente de esta Comisión en conferencia de prensa del 22 de febrero de 2006, señaló que el informe había sido remitido a la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva, no fue posible su localización.



comisión de investigación. Esta confusión que en ocasiones se presenta puede incluso percibirse en la rueda de prensa que dio el presidente de la comisión en la que es diversas ocasiones la refirió como una comisión especial.

### III. INVESTIGACIÓN PARA REVISAR LAS ACTIVIDADES DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (IMPI)

Si bien la LIX Legislatura fue ordenada al documentar los trabajos de la mayoría de las comisiones de investigación que integró durante su ejercicio, el desacierto lo constituyó la comisión que creó el 2 de febrero de 2006 para investigar las actividades del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. Sobre esta investigación sólo ha sido posible conocer el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se crea dicha comisión, según el cual estaría integrada por 12 miembros distribuidos entre las distintas fuerzas parlamentarias de la siguiente manera: cuatro integrantes del Partido Revolucionario Institucional; tres del Partido Acción Nacional; dos del Partido de la Revolución Democrática; uno del Partido Verde Ecologista de México y uno del del Partido del Trabajo.

De conformidad con el Acuerdo de creación, esta investigación tendría vigencia hasta el 30 de julio de ese año, fecha en la que presumimos debió haber documentado todas sus actuaciones. Sin embargo, no podemos dejar constancia de éstas ni de sus resultados en virtud de la imposibilidad de acceder a su informe final.

La falta de informes finales de este tipo de órganos parlamentarios es uno de los problemas —si bien no frecuente—, que impide conocer con detalle el motivo que llevó a los diputados a crear una comisión de esta naturaleza, la forma en que desarrollaron sus actividades y cuáles fueron sus resultados. Esta comisión IMPI se suma a las investigaciones que tuvieron como objeto a la Exportadora de Sal, S. A. de C. V., y al Instituto Mexicano del Seguro Social, de las cuales no fue posible conocer sus informes finales. A nuestro juicio, estas ausencias documentales son graves para el Congreso mexicano, especialmente para la Cámara de Diputados, ya que abonan en

detrimento de la imagen de los legisladores porque impiden la transparencia de sus actos y de las actividades de este tipo de comisiones.

IV. PRIMERA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN ENCARGADA DE REVISAR LA LEGALIDAD DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA OTORGADOS POR ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA A LA EMPRESA CONSTRUCCIONES PRÁCTICAS, S. A. DE C. V.

Diversos sucesos de corrupción del llamado “Gobierno del Cambio” precedieron la creación de la más polémica y controvertida comisión de investigación de los años recientes. Durante el transcurso de las LVIII y LIX legislaturas, diversos escándalos de corrupción, el “*toallagate*”,<sup>147</sup> el tráfico de influencias entre diversos servidores públicos y empresas de los hijos de Martha Sahagún, que pasó de vocera a esposa del entonces presidente de la República Vicente Fox Quesada, la instauración de su Fundación Vamos México, en septiembre de 2001 y el escándalo que generó al mes siguiente la noticia de la creación, en la Lotería Nacional, del controvertido fideicomiso Transforma México, desde el cual presuntamente se triangulaban recursos a la fundación de Sahagún, el explosivo libro de Olga Wornat que narró con una prosa amable los excesos de “La Jefa”, sus parientes e hijos, y el terrible y demoledor relato que nos ofrecieron Anabel Hernández y Arellí Quintero en su documentada investigación periodística titulada *La familia presidencial. El gobierno del cambio bajo sospecha de corrupción*, se constituyeron en el preámbulo que llevó a la Cámara de Diputados a constituir una investigación de esta naturaleza.

El 21 de junio de 2005 fue creada la comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública,

<sup>147</sup> En 2001, recién llegado Vicente Fox a la Residencia Oficial de los Pinos, *Milenio Diario* dio a conocer que las toallas que se compraban para uso de la Residencia tenían un costo excesivo de 400 dólares, lo que motivó la renuncia del director administrativo de la Presidencia, Carlos Rojas Magnon.

concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y cualesquiera otras que tuvieren relación con la misma (en adelante comisión investigadora Construcciones Prácticas). Con esta comisión se abriría una nueva etapa en la evolución de este tipo de órganos parlamentarios, no sólo porque implicó a familiares cercanos al primer presidente panista, sino porque su objeto de investigación fue de tal envergadura que se constituirían tres comisiones para dar continuidad a las pesquisas, en las que incluso llegaría a intervenir el Poder Judicial con una incursión, por cierto, no muy memorable, como tendremos ocasión de verificar.

El Acuerdo de creación de dicha comisión investigadora señalaba que estaría integrada por 12 miembros nombrados por los coordinadores de los grupos parlamentarios constituidos en la Cámara de Diputados, de conformidad con la siguiente proporción: cuatro del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; tres del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; dos del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; uno del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; otro del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, y uno más del Grupo Parlamentario de Convergencia.<sup>148</sup>

Dicho Acuerdo no sólo establecía que la Mesa Directiva de la comisión se integraría por un presidente designado por el grupo

<sup>148</sup> Por el grupo parlamentario del PRI: Sofía Castro Ríos (secretaria); José Porfirio Alarcón Hernández; José Adolfo Murat Macías; Wintilo Vega Murillo. Por el grupo parlamentario del PAN Federico Döring Casar (secretario); Patricia Garduño Morales; Sergio Vázquez García. Por el grupo parlamentario del PRD: Martha Lucía Mícher Camarena (presidenta); diputado Luis Eduardo Espinoza Pérez (secretario). Por el grupo parlamentario del PVEM: Cuauhtémoc Ochoa Fernández (secretario). Por el grupo parlamentario del PT: Joel Padilla Peña (secretario). Por el grupo parlamentario de Convergencia: Jesús González Schmall (secretario). *Gaceta Parlamentaria*, año VIII, núm. 1781, 22 de junio de 2005. Acuerdo de la Junta por la que se propone al Pleno la creación de la Comisión.

parlamentario del PRI,<sup>149</sup> y por un secretario designado por los grupos parlamentarios del PAN y del PRD respectivamente; sino que, incluso, establecía como fecha límite para sus actuaciones el 31 de diciembre de 2005. Además, señalaba que la comisión debía presentar a la Junta de Coordinación Política, dentro de los 30 días naturales siguientes a la conclusión del plazo previsto, un informe en el que se sintetizaran las actividades desarrolladas y los resultados obtenidos.

El objetivo de la comisión se recoge en su informe de la manera siguiente:

... indague y examine la posible existencia de tráfico de influencias dentro de las diversas áreas del gobierno federal para favorecer a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., en la cual se presume la participación de los hijos de la señora Marta María Sahagún Jiménez, esposa del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Vicente Fox Quesada.<sup>150</sup>

Hasta aquí todo resultaba técnicamente aceptable, pues la comisión contaría con seis meses para desarrollar sus labores; pero antes de analizar el contenido de su informe es importante dejar constancia de lo errático de los acuerdos de la Junta de Coordinación Política, que un día establece una fecha de conclusión de los trabajos de la comisión para luego revocarla.

A tan sólo cuatro meses de que la comisión venía realizando las funciones propias de una investigación de esta naturaleza, el 25 de octubre de 2005, la Junta de Coordinación Política tomó el siguiente Acuerdo:

Primero: Se prorroga la vigencia de la Comisión de Investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública otor-

<sup>149</sup> Posteriormente este Acuerdo fue modificado para que la presidencia de la comisión la nombrara el PRD. *Gaceta Parlamentaria*, año VIII, núm. 1781, 22 de junio de 2005.

<sup>150</sup> *Gaceta Parlamentaria*, núm., 1940-I, 3 de febrero de 2006. Informe de la Comisión.

gados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, SA de CV (*sic*) y cualesquiera otras que tuvieran relación con la misma, hasta el 31 de agosto de 2006.<sup>151</sup>

A partir de entonces la comisión contaría con ocho meses más para el desarrollo de sus trabajos; transcurridos escasos dos meses del Acuerdo antes transcrito, en su sesión del 12 de diciembre de 2005, dicho órgano legislativo, integrado por todos los coordinadores de los grupos parlamentarios, “valoró la necesidad de modificar la vigencia de dicha comisión”<sup>152</sup> y llegó al siguiente Acuerdo:

*Único.* La vigencia de la Comisión de Investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, SA de CV (*sic*) y cualesquiera que tuvieran relación con la misma, concluye el 31 de diciembre de 2005.<sup>153</sup>

En realidad, para desanimo de muchos, lo que la Junta de Coordinación Política hizo por vía de este último Acuerdo fue regresar a la primera fecha que habían señalado para que la comisión finalizara sus trabajos de conformidad con el Acuerdo de creación. Lo anterior, es una muestra fehaciente de lo controvertido que resultaría esta investigación. Nunca antes se había presentado una situación similar.

La comisión, después de constituida, comenzó a desarrollar sus funciones; para ello fue autorizada por la Junta de Coordinación Política con el fin de contratar al despacho Escobar, Consulting & Associates, S. C., “con el objeto de apoyar las tareas de análisis de

<sup>151</sup> *Gaceta Parlamentaria*, año VIII, núm. 1870, 26 de octubre de 2005.

<sup>152</sup> Así lo señala en sus “considerandos” dicho Acuerdo. *Gaceta Parlamentaria*, año IX, núm. 1903, 13 de diciembre de 2005.

<sup>153</sup> *Gaceta Parlamentaria*, año IX, núm. 1903, 13 de diciembre de 2005.

la información recibida por los distintos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria”.<sup>154</sup>

Después de superar nueve reuniones de la Mesa Directiva de la comisión, de más de ocho reuniones plenarios, de diversas comparecencias entre las que destacan las de servidores del Infonavit, Nacional Financiera, Sociedad Hipotecaria Federal, Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, Aduanas y Pemex, la Mesa Directiva de la comisión dio a conocer el informe final de la investigación, del cual se desprenden, como veremos, datos muy relevantes.

La comisión solicitó información a diversos organismos descentralizados, empresas paraestatales y organismos descentralizados no sectorizados con la finalidad de conocer cuáles eran las dependencias que habían suscrito contratos con la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., las solicitudes llegaron a 89 organismos de la Administración Pública Federal. Dentro del rubro de organismos descentralizados destacan: de la *Secretaría de Gobernación*: el Conapred y Talleres Gráficos de México. De la *Secretaría de la Defensa Nacional*, el Instituto de Seguridad para las Fuerzas Armadas Mexicanas. De la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef); Financiera Rural; Instituto Para el Ahorro Bancario (IPAB), Pronósticos para la Asistencia Pública, Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE); Sistema de Administración Tributaria, Comisión Nacional de las Zonas Áridas (Conaza), Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. De la *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*: Comisión Nacional Forestal, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. De la *Secretaría de Energía*: Centro Nacional de Metrología; *Secretaría de Agricultura, Ganadería,*

<sup>154</sup> La cantidad que se le pagó a este despacho por la prestación de este servicio fue de \$380,000.00 (trescientos ochenta mil pesos 00/100 M. N.) incluyendo el IVA. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1940-I, 3 de febrero de 2006. Informe de la comisión.

*Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*: Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias. De la *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*: Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación), Telecomunicaciones de México. De la *Secretaría de Educación Pública*: Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), Instituto Mexicano de Cinematografía, Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Mexicano de la Radio. *Secretaría de Salud*: Hospital General de México, Hospital Infantil de México: “Federico Gómez”, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición: “Salvador Zubirán”, Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias. *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*: Centro de Investigación en Química Aplicada, El Colegio de la Frontera Sur y el Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”.

Asimismo, solicitaron información a los diversos organismos descentralizados no sectorizados, entre los cuales se encuentran el IFAI, ISSSTE, Inmujeres e Infonavit, entre otros. También a diversas empresas de participación estatal mayoritaria, como: Notimex, S. A. de C. V., Agroasemex, S. A; Banco Nacional del Ejército y Fuerza Aérea y Armada; Nacional Financiera, Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C y Liconsa, S. A de C. V.

A partir del ejercicio anterior y de dos visitas de campo, la comisión delimitó 13 líneas de investigación, algunas de las cuales involucraban más de una pesquisa; lo que de suyo hacía casi imposible investigar todas en el corto lapso que representaban seis meses. Este amplio abanico temático nos da una idea del gran reto que tuvo frente a sí esta comisión que, al cabo del tiempo, representó sólo la punta del *iceberg* que estaría por descubrir el enorme mundo de componendas que tuvieron vigencia durante el sexenio foxista y que involucraron a diversas empresas de los hijos, parientes y familiares de Martha Sahagún, además de funcionarios públicos y diversos organismos del gobierno mexicano; dicho ámbito de investigación lo constituyeron los siguientes tópicos:

1. Construcciones Prácticas S. A. de C.V.
  - a) Construcciones Prácticas Celaya
  - b) Construcciones Prácticas Acapulco.
2. Grupo inmobiliario Kilate S. A. de C. V.
3. Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB)
4. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)
5. Fondo de Vivienda de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovisste)
6. Nacional Financiera (Nafin)
7. Sociedad Hipotecaria Federal
8. Petróleos Mexicanos (Pemex)
  - a) Negromor S. A. de C. V.
  - b) Oceanografía, S. A. de C. V.
  - c) Clínica Hospital San José.
  - d) Construcciones Saint Martín S. A. de C. V.
9. Aduanas
  - a) Sistema de Administración Tributaria (SAT)
  - b) Sistema de Administración y Enajenación de Bienes (SAE)
10. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
11. Fabricación y Colocación de Pavimentos S. A. de C. V. (Fapocsa)
12. Conductores Mexicanos Especializados S. A. de C. V.
13. Proyecto de Desarrollo Rivera del Río Laja-Celaya, Guanajuato.

1. *Construcciones Prácticas, S. A. de C. V.*

Aunque el informe de la comisión no lo hace, es preciso contextualizar por qué eran de su interés las actividades de la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. Al parecer, esta empresa fue la que presuntamente sirvió a Manuel Bribiesca Sahagún para



realizar todo tipo de operaciones fraudulentas y preferenciales con organismos del gobierno federal con especial incidencia en el ramo de la construcción (Infonavit, Fovissste, Nafin). La comisión investigadora pudo constar que esta empresa fue constituida el 4 febrero de 2002 por Miguel Khoury Siman, con el 99% de las acciones y su padre Munir Isaac Khoury con el 1%, con un capital inicial de \$100,000.00 pesos. Miguel es un amigo de la infancia de Manuel Bribiesca. Siguiendo esa línea de investigación, se conoció el testimonio de Manuel Bribiesca Godoy en el sentido de que “su hijo formaba parte de dicha empresa”.<sup>155</sup> Por lo anterior, resultó muy ilustrativa la información ofrecida por Hernández y Quintero en el sentido de que

Cuando el Registro Público de la Propiedad y el Comercio entregó la información sobre Construcciones Prácticas S. A. de C. V. reveló que cuando se solicitó ante la Secretaría de Relaciones Exteriores la constitución de la sociedad la misma persona (Efrén Palma Matías) por medio del mismo oficio, solicitó permiso para construir otras compañías constructoras, todas de nombres muy similares como Casas Inteligentes S. A. de C. V. (similar a Urbanizaciones Inteligentes), Construcciones Clásicas S. A. de C. V., Construcciones Técnicas S. A. de C. V., Construcciones Calidad de Vida S. A. de C. V., Técnicos en Construcciones S. A. de C. V. y Casas del Centro S. A. de C. V.”<sup>156</sup>

La relación entre Bribiesca Sahagún y Khoury Siman era añeja y conocida;<sup>157</sup> fueron socios en otras empresas como Kilate, Urbanizaciones Inteligentes, y Súper Blocks de Celaya; además de estas empresas, Jesusa Cervantes<sup>158</sup> señala que también son propiedad de Bribiesca Sahagún: Ángeles, Flores y Regalos,

<sup>155</sup> Hernández, Anabel y Quintero, Areli, *La familia presidencial. El gobierno del cambio bajo sospecha de corrupción*, Grijalbo, México, 2005, p. 150.

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 154.

<sup>157</sup> Olga Wornat señala que cuando Bribiesca Godoy “decide lanzarse como candidato a la presidencia municipal de Celaya en las elecciones de 2003 Khoury... lo apoya económicamente”, *Crónicas malditas desde un México desolado*, Grijalbo, México, 2005, p. 81.

<sup>158</sup> *Los hijos de Marta. Historias de impunidad*, Debate, México, 2009, p. 48.

Embra, Inmobiliaria 5m, Organización y Administración Efectiva. Desde esta última —según dan cuenta Hernández y Quintero— se gestionaron créditos de Infonavit, Fovissste, de la Sociedad Hipotecaria Federal y bancarios. Además, se promociona la venta de todas las casas que edifican las cuatro empresas constructoras en las que está involucrado Manuel Bribiesca Sahagún: Construcciones Prácticas S. A. de C. V., Urbanizaciones Inteligentes S. A. de C. V., Progresiva Arquitectos y Edificaciones Integrales Futuras, S.A. de C. V. (las que también se hacen llamar Grupo VGI).<sup>159</sup>

El 22 de julio de 2002, Construcciones Prácticas S. A. de C. V., a escasos seis meses de su constitución, al inscribirse ante el Registro de Constructores del Infonavit, contaba con un capital de \$5'759,963.45 pesos; ese mismo día fue inscrita ante el Fovissste con el número 328 en el conjunto del Fraccionamiento Residencial “El Fortín”, en el municipio de Cortázar, para construir “70 viviendas dúplex y triples que debieron terminarse en junio de 2004”.<sup>160</sup>

## 2. *Construcciones Prácticas “Celaya”*

Celaya representó para Manuel Bribiesca un escenario de grandes posibilidades para sus negocios en la construcción. En junio de 2003 concluyó las obras de Residencial San Jorge integrado por 168 casas, 50 de las cuales se comercializaron por medio de Infonavit<sup>161</sup> en \$231,896.00 pesos cada una.<sup>162</sup> En octubre

<sup>159</sup> Hernández, Anabel y Quintero, Areli, *op. cit.*, p. 150.

<sup>160</sup> *Cfr. Crónicas malditas, cit.*, p. 83.

<sup>161</sup> Esto, según “Comentarios a referencias del libro *Crónicas malditas* con relación a Construcciones Prácticas S.A. de C.V. y su condición de oferente de vivienda para derechohabientes del Infonavit”, que puede verse en [http://www.infonavit.org.mx/inf\\_general/resp/anexo13.pdf](http://www.infonavit.org.mx/inf_general/resp/anexo13.pdf) (consultada el 7 de noviembre de 2013).

<sup>162</sup> Wornat, Olga, *Crónicas malditas, cit.*, p. 82. Hernández y Quintero ofrecen el testimonio de una persona que compró su casa con un préstamo de 232,000.00 pesos, *La familia, cit.*, p. 162.

de ese mismo año, dicho complejo obtuvo el Premio Nacional de Vivienda 2003, que otorga el Consejo Nacional de Vivienda y la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi).<sup>163</sup> El gusto les duró poco porque en noviembre de 2004 los dueños de las viviendas daban cuenta de que las casas premiadas presentaban diversos problemas: “los pisos de mosaico de varias se levantaban como naipes, en otras se cayó el aplanado de las paredes y las demás tenían filtraciones por lluvias o humedad en los baños”.<sup>164</sup>

Adicionalmente construiría Residencial las Palmas y Brisas del Carmen, en sociedad con SARE del que también se comercializaron, vía Infonavit, 104 casas.<sup>165</sup>

### 3. Construcciones Prácticas “Acapulco”

Con relación a las operaciones de Construcciones Prácticas en Acapulco, Guerrero, la comisión señaló que:

Grupo Inmobiliario Kilate S. A. de C. V y Construcciones Prácticas S. A. de C. V. aparecen como Garante Hipotecaria en los Contratos

<sup>163</sup> La ceremonia fue encabezada por Eduardo Sojo, jefe de la Oficina de Políticas Públicas; Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Desarrollo Social, y Carlos Gutiérrez Ruiz, Comisionado Nacional de Vivienda, en representación del presidente Fox. “Comentarios a referencias del libro *Crónicas malditas*”..., *cit.*

<sup>164</sup> *Cfr. Crónicas malditas, cit.*, p. 82. En su respuesta al libro de la periodista argentina, Infonavit señala que a la fecha (el documento carece de fecha), no se tiene registro de quejas de acreditados por problemas con las viviendas de este desarrollo presentadas ante el Instituto o la Procuraduría de Defensa al Consumidor, instancia a la que acuden los compradores cuando sienten lesionados sus intereses ante el incumplimiento de un desarrollador, como podría ser el caso de pisos de mosaico que se levantan como naipes; aplanados caídos o filtraciones por lluvias o humedad en los baños. *Cfr. Comentarios...* No obstante los comentarios del Infonavit, Hernández y Quintero detallan con precisión los resultados de sus entrevistas con varios de los dueños de dichas casas y en las páginas 161 y 162 plasman los testimonios de sus entrevistados que coinciden más con lo expresado en el libro de la argentina que con el dicho del mencionado Instituto.

<sup>165</sup> Véase, *Comentarios...*

de Apertura de Crédito Simple con Interés y Garantía Hipotecaria según las escrituras 19,162; 19,161 y 19,728 de la Notaría Pública 98 de León, Guanajuato.

En total, las tres escrituras son contratos para la construcción de 371 viviendas en Acapulco con un costo de 54'274,647.44 pesos. El financiamiento para la construcción de estas viviendas provino de recursos de Nacional Financiera, de acuerdo con las Condiciones Generales de Financiamiento de la Sociedad Hipotecaria Federal. Nafin otorgó los fondos a Operaciones Hipotecarias de México, S. A. de C. V Sofol, en contrato celebrado el 29 de abril de 2004, para que ésta a su vez financiara a Grupo Inmobiliario Kilate, razón por el que surgen estos tres actos jurídicos que constan en los instrumentos públicos mencionados.

Por lo tanto, para la comisión hay responsabilidad por parte de la Sociedad Hipotecaria Federal al haber otorgado la Garantía de Pago Oportuno sin haber constatado que la aplicación del crédito debía autorizarse para la remodelación de viviendas y no para la construcción de las mismas, como fue el caso.

Por otra parte, la comisión señaló que al ser Construcciones Prácticas propietarios de los derechos litigiosos de los citados inmuebles, y al mismo tiempo ser co-acreditado en los contratos de apertura de crédito simple con interés y garantía hipotecaria, “pareciera ser que recibe fondos federales para pagarse a sí misma cuentas por cobrar de su empresa”.

#### 4. *Grupo Inmobiliario Kilate S. A. de C. V.*

La empresa Grupo Inmobiliario Kilate S. A. de C. V., inició con un capital de 50 mil pesos, mismo que tres meses después se vio incrementado a 7 millones 350 mil pesos y se desconoce el origen de los fondos mediante los cuales realiza el incremento. De acuerdo con el testimonio notarial del 11 de febrero de 2004, la modificación de capital, se realizó en el mismo acto en que Miguel Khoury Siman y Manuel Bribiesca Sahagún transfieren la propiedad de la empresa a Luis Ángel Alonso Puente y Alberto Dunand. Este movimiento se efectúa

en la misma época en que Construcciones Prácticas participaría de la subasta del IPAB mediante la cual se le adjudican los derechos litigiosos de los créditos de Bancrecer.

A juicio de la comisión, estos hechos pueden dar lugar al supuesto de que se trata de un acto simulado; en el que Luis Ángel Alonso Puente y Alberto Dunand serían prestanombres de Manuel Bribiesca Sahagún y Miguel Khoury Siman, respectivamente; por lo tanto, es importante tener evidencia de que los recursos destinados al aumento de capital se depositaron en las cuentas bancarias de la empresa Grupo Inmobiliario Kilate S. A. de C. V., así como del resultado fiscal en la enajenación de las acciones.

### *5. Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB)*

En otro orden de ideas la comisión investigadora tuvo conocimiento de que la empresa Construcciones Prácticas S. A. de C. V. adquirió, mediante subasta realizada por la empresa Fénix Administración de Activos S. de R. L., seis desarrollos, localizados en Puebla, Veracruz, Tepic, Los Cabos, Acapulco y Monterrey.

En el caso de Acapulco, la comisión recibió información de la existencia de ciertas irregularidades en la comercialización e individualización de créditos de vivienda en los fraccionamientos Milenia I, II, y III (denominado anteriormente Solidaridad) debido a que presuntamente no habían sido liberados dos créditos hipotecarios, con folios reales de inscripción: 92,324, del Distrito de Tabares, Acapulco, del 20 de junio de 1994, y 97,337, del mismo Distrito, de 2 de marzo de 1995.

Adicionalmente, el secretario ejecutivo del IPAB envió a la comisión información relativa al proceso de subasta pública por el que fueron adjudicados a Construcciones Prácticas S. A. de C. V., 275 departamentos en Puebla, y el predio rústico ubicado en Celaya conocido como “Los Pirules”.

Con la finalidad de conocer los términos y condiciones de esas adjudicaciones, la comisión solicitó a dicho funcionario, mediante oficio del 23 de septiembre de 2005, la siguiente información:

1. Relación de todas las adjudicaciones realizadas por la empresa Fénix Administración de Activos S. de R. L., con los documentos de soporte de cada adjudicación, nombres de los postores, propuestas respectivas y dictamen o cuadro de análisis de los funcionarios responsables.
2. Relación de las adjudicaciones de créditos relacionados con Bancrecer desde 1995 hasta septiembre de 2005.
3. Información relativa a la participación de las empresas mencionadas en la subasta pública del Fraccionamiento Solidaridad, en Acapulco, indicando el estado de los créditos, quiénes adquirieron dicho fraccionamiento, la forma de la subasta, las posturas de los participantes, el acta de adjudicación y los nombres de los funcionarios que autorizaron dicha operación.

Según lo describe la comisión en su informe, dicho funcionario declaró al periódico *El Universal*, del 12 de octubre de 2005, que sí habían sido adjudicadas 1,700 casas, lo cual no se aclaraba en la información enviada por él mismo, por lo que nuevamente la comisión le solicitó, mediante oficio del 22 de noviembre de 2005, los nombres de periódicos y fechas de publicación de cada una de estas subastas, copia certificada del avalúo de cada uno de los portafolios y paquetes de las mismas, así como el detalle de las garantías otorgadas a Bancrecer por los créditos que posteriormente fueron adquiridos por Construcciones Prácticas S. A. de C. V.

Según reporte de la comisión investigadora, la respuesta obtenida por el secretario técnico, remitía, de nueva cuenta, la información entregada y solicitada en el oficio de 23 de septiembre, misma que “una vez analizada resultaba incompleta”. No correspondió a esta comisión, sino a la segunda, desentrañar la compra-venta de “Los Pirules”.

## 6. *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)*

En otra línea de investigación, la comisión, mediante oficio del 30 de junio de 2005, citó a comparecer al director general del Infonavit, en cumplimiento al acuerdo de la sesión de la comisión investigadora del 21 de junio de 2005. En dicha comparecencia declaró que:

Construcciones Prácticas cumplió con los requisitos para registrarse ante el Infonavit; que dicha institución no da autorización a Sofoles para otorgar créditos, y que a pesar de que la propia Ley faculta al Infonavit para la construcción de viviendas, dicha facultad potestativa no está en práctica, pues prefieren colocar vivienda por conducto de los desarrolladores, los cuales, mediante alguna Sociedad Financieras de Objeto Limitado (Sofol) financiados vía Sociedad Hipotecaria Federal, autorizados por Nacional Financiera, o cualquier otra banca de segundo piso, son aprovechados por los trabajadores derechohabientes.

En dicha comparecencia, se solicitó al director general del Infonavit, y posteriormente mediante el oficio CICPRM/181705 de 21 de diciembre de 2005, información que la comisión consideró trascendental para los fines de la investigación que le fue encargada; sin embargo, el Instituto omitió proporcionarla.<sup>166</sup>

<sup>166</sup> No obstante lo anterior, la comisión dejó asentado en su informe final que el 9 diciembre de 2005, mediante oficio sin número el C. Lic. Vicente Rodríguez Woog, Titular de la Unidad de Enlace de Transparencia y Acceso a la Información del Infonavit, hizo de su conocimiento que en Rinconada San Jorge y Brisas del Carmen se habían beneficiado a siete derechohabientes de créditos vía Fovissste e Infonavit, no obstante que en su comparecencia negó haber otorgado créditos en dichos fraccionamientos.

### *7. Fondo de Vivienda de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*

Con relación al Fovissste, la comisión señaló que consta en sus archivos que dicho organismo otorgó 154 créditos a sus derechohabientes, quienes aplicaron su financiamiento para la adquisición de viviendas desarrolladas por Grupo Inmobiliario Kilate S. A. de C. V. en los fraccionamientos mencionados [Rinconada San Jorge y Brisas del Carmen]. De estos créditos, una parte fue otorgada de manera discrecional por la Dirección General (Créditos DG) y cuyo procedimiento se ha ocultado por la institución, por lo que la comisión presume que: “pudieron haber servido para capitalizar al desarrollador y no sólo para beneficiar al derechohabiente”.

Al tener a la vista los legisladores integrantes de la comisión las cartas de autorización observaron lo siguiente: “En la parte relativa a los datos de los expedientes, dice confidencial y en donde debiera ir la firma del titular de la subdirección de programas de atención a acreditados y enlace institucional viene una rúbrica por ausencia”.

### *8. Nacional Financiera, S. N. C. (Nafin)*

Con base en la información recibida por la comisión y en razón de que Nafin, como banca de segundo piso, financia diversas operaciones relacionadas con Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y con Inmobiliaria Kilate, S. A. de C. V., la comisión determinó la comparecencia del titular de la entidad. En su comparecencia, dicho servidor público manifestó haber financiado diversas operaciones realizadas por las empresas anteriormente mencionadas y se comprometió a entregar diversa información. Ante la falta de su envío, la comisión le mandó un oficio de recordatorio CI-CPRM/061/05, el 7 de octubre de 2005, siendo que, por causas



que se desconocen, pero que nos permiten presumir “prácticas dilatorias”, el mismo fue contestado hasta el 26 de diciembre.<sup>167</sup>

### 9. *Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)*

Con relación a dicha Sociedad, el 5 de septiembre de 2005 se envió un primer oficio CICPRM/030/05 dirigido al director general Guillermo Enrique Babatz Torres, solicitándole información de los créditos otorgados a las empresas Construcciones Prácticas S. A. de C. V., Poliductos de Tamayo S. A. de C. V., Conductores Mexicanos Especializados S. A. de C. V., Organización y Administración Efectiva S. C., Urbanizaciones Inteligentes S. A. de C. V., Grupo Kilate S. A. de C. V., así como información de los fraccionamientos Galaxias en sociedad con SARE y la Sofol Hipotecaria Vértice S. A. de C. V. Al parecer la información no fue remitida. En el informe sólo hay una lista.

### 10. *Petróleos Mexicanos (Pemex)*

#### *A. Pemex-Negromor*

La comisión investigadora tuvo acceso al contrato suscrito entre Pemex y la empresa Negromor S. A. de C. V., así como una copia de la denuncia presentada ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por el señor Alfonso Sallard,<sup>168</sup> el 27 de julio de 2002, en la que se da cuenta de las supuestas irregularidades cometidas por el entonces secretario particular de la Presidencia de la República, Alfonso Durazo Montaña, en la asignación del contrato del solvente “L”. Al respecto, la comisión concluyó que: “dicha empresa es presuntamente propiedad de los

<sup>167</sup> La comisión en su informe no señala el contenido de la información ni que hicieron con la misma; sin embargo, es fácil inferir que, dada la cercanía de la fecha término de sus funciones, no se le pudo dar continuidad al tema.

<sup>168</sup> Al parecer Ramón Alfonso Sallard trabajó con Alfonso Durazo en las últimas semanas de la campaña presidencial y en los meses de transición.

señores Guillermo González Calderón y Raymundo Collins, quienes tienen de socios además a Gabriel Quesada, primo del presidente de la República, Manuel Bribiesca Sahagún, y del señor Miguel Ángel Muñiz Rizo”.

Por su parte, en la comparecencia del director general de Pemex, Luis Ramírez Corzo, el encargado del área de gas y petroquímica, Roberto Ramírez Soberón, reconoció la existencia del contrato, afirmando que se celebró el 12 de octubre de 2001, que tuvo una vigencia de 12 meses y un volumen contratado de 500 toneladas métricas mensuales y con efectos a partir de enero de 2003. Por su parte, Pemex señaló que el contrato fue rescindido debido a que las mezclas del solvente “L” y las gasolinas, en la frontera norte del país, propició la descompostura de automotores.

Por lo anterior, la comisión instruyó a la Auditoría Superior de la Federación para que realizara la auditoría correspondiente al contrato de Pemex Negromor S. A. de C. V.

### B. *Pemex-Oceanografía*

Durante el desarrollo de sus trabajos, la comisión investigadora conoció del tema de Oceanografía. Esta empresa —que durante el sexenio de Fox fue contratista preferente de Pemex, ante quien dicha paraestatal perdió un juicio para que la empresa siguiera obteniendo contratos<sup>169</sup> y a la que se vinculó a Juan Camilo Mouriño (segundo titular de gobernación del presidente Calderón)— fue

<sup>169</sup> Frente a la demanda que presentó Yáñez Osuna por la rescisión de dos contratos, Carlos Demetrio Olivas, del despacho RK Consultores, arguyó que Oceanografía tenía “graves problemas de flujo de efectivo y carencias de liquidez” para justificar los atrasos de la empresa en los servicios. Pero el argumento de Olivas Cruz contra los abogados de Pemex fue que éstos iniciaron el procedimiento de rescisión del contrato cuando ya se había agotado el tiempo. Ex colaboradores de César Nava en la Oficina del Abogado General confirmaron que la defensa contra Oceanografía fue trazada de modo que la petrolera perdiera el caso a largo plazo y, mientras tanto, la naviera pudiera obtener más contratos. Véase Pérez, Ana Lilia, *Camisas azules, manos negras...*, cit., p. 173. La comisión recibió fotocopia del juicio de amparo promovido por Oceanografía en contra de la Pemex, con motivo de haber sido rescindidos dos contratos y su

fundada en 1979 bajo el nombre de Consultores y Contratistas en Oceanografía S. A. de C. V., por Amado Yáñez Correa. En 1997, los socios de la empresa eran además de él con 80 acciones serie “A” y 100 acciones serie “B”, Amado Omar Yáñez Osuna, Carlos Daniel Yáñez Osuna, Samuel Yáñez Chaparro y Alberto Duarte Martínez, con igual porcentaje de acciones 80 serie “A” y 100 serie “B” cada uno y Corporación Sotavento S. A. de C. V. con 600 acciones serie “A”.<sup>170</sup>

En 2001 Amado Yáñez Osuna se asoció con los hermanos Reynoso Durand y con Antonio Juan Marcos Issa, entonces coordinador de asesores del director general de Pemex. Lo hizo a través de su hermano Carlos Daniel, quien ese año fue socio fundador de Arrendadora Ocean Mexicana (AOM) y quedó como propietario de la mitad de la compañía. Ese año, para afianzar la sociedad, Oceanografía nombró como apoderados legales a Daniel Rassvetaieff Guerrero y Manuel Mayoral Pina, los mismos representantes legales de Arrendadora Ocean Mexicana y Subtec. Como Oceanografía no era una empresa con grandes equipos, se dice que AOM fue el contratista encubierto de muchos de los contratos obtenidos por Amado Yáñez Osuna al inicio del sexenio;<sup>171</sup> ya que desde 1996 la situación económica de Oceanografía era tan mala que estuvo a punto de ser embargada por Hacienda en abril de 2000, debido a un adeudo fiscal de 21' 130,485.00 pesos; sin embargo, en abril de 2001, bajo el sexenio foxista, se “ordenó cancelar el embargo de los bienes” y en 2003 logró contratos por 733 millones 800 mil; en 2004 por 747 millones y por 285 millones 500 mil pesos en 2005.<sup>172</sup>

Lo anterior no inhibió las actividades de AOM, donde los Yáñez Osuna y los Reynoso Durand eran socios, pues la empresa

sanción para participar en posteriores licitaciones públicas, con base en el cual la paraestatal continuó otorgando contratos a la misma.

<sup>170</sup> Hernández, Anabel, *Fin de fiesta en Los Pinos*, Grijalbo, México, 2006, p. 82.

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>172</sup> Cervantes, Jesusa, *Los hijos de Marta...*, cit., p. 109.

tuvo contratos de 2004 a 2006 por 163 millones de pesos. Ana Lilia Pérez, quien durante algún tiempo estuvo investigando a Oceanografía, documenta que sólo en la gestión de Muñoz Leos, que duró los primeros cuatro años del sexenio del presidente Fox, hubo 17 contratos entre esta empresa y Pemex.<sup>173</sup>

En suma, los hermanos Reynoso Durand, los hermanos Carlos Daniel y Amado Yáñez Osuna y Antonio Juan Marcos Issa, son parte medular de esta red de empresas. Ellos son socios de AOM, Subtec, S. A., de C. V. y Oceanografía S. A. de C. V. Según señala Anabel Hernández, “juntas en los seis años del gobierno foxista estas empresas han obtenido contratos con Pemex Refnación y Pemex Exploración y Producción por la estratosférica suma de doce mil millones de pesos, dinero suficiente para mantener a los 25 millones de mexicanos más pobres del país un año”.<sup>174</sup>

En octubre de 2004, la comisión tuvo conocimiento de la entrevista que el periodista Miguel Badillo, de la revista *Contralínea*, realizó a Manuel Bribiesca en la que aceptó que su hermano Jorge y su tío Guillermo Sahagún, gestionaban ante la dirección general de Pemex, cuyo titular era en ese entonces Raúl Muñoz Leos, la adjudicación de “contratos a la empresa Oceanografía S. A. de C. V., propiedad del empresario Amado Yáñez Osuna, a cambio de jugosas comisiones”.<sup>175</sup>

Frente a esa situación, la comisión solicitó los contratos respectivos pero —según señaló en su informe— Pemex Exploración y Producción le proporcionó “información incompleta sobre los contratos formalizados con Oceanografía S. A. de C. V.”, y toda vez que “omitió entregar el seguimiento de las licitaciones así como los avances existentes en la ejecución de los mismos” con base en la información proporcionada “no pudo verificar la legalidad de los mismos a satisfacción”.

<sup>173</sup> Pérez Ana Lilia, *Camisas azules, manos negras...*, cit., pp. 327-329, y en los primeros tres años de Calderón obtuvo contratos por 9,000 millones de pesos.

<sup>174</sup> Hernández, Anabel, *Fin de fiesta...*, cit., p. 79.

<sup>175</sup> Cfr: Hernández, Anabel y Quintero, Areli, *La familia...*, cit., p. 177.

### C. *Pemex-Hospital San José*

Por lo que hace a la relación entre Pemex Corporativo y el Hospital San José, lo primero que hay que señalar es que entre los socios de dicho Hospital están Alberto Sahagún Jiménez y Alberto Sahagún Parra (ya fallecido) hermano y padre, respectivamente, de Martha Sahagún y entre los accionistas menores se encuentra Federico Bribiesca Godoy, hermano de su ex esposo.<sup>176</sup>

Al respecto, la paraestatal informó que de los 10 contratos concedidos a ese Hospital, siete se otorgaron en forma directa y de acuerdo con lo que establecen los artículos 40 y 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, aparentemente sin que mediara “caso fortuito” o “fuerza mayor”, por lo que, a juicio de la comisión, “se podría presumir tráfico de influencias”.

La comisión dejó constancia en su informe de que Pemex no acreditó en forma contundente, con las constancias pertinentes, haber realizado un procedimiento con estricto apego a la ley por lo que “es necesario explique por qué determinó adjudicar dicho contrato en forma directa con la clínica hospital”.

Por otra parte, la comisión pudo constar que aunque Pemex asegura que la clínica hospital ha sido su proveedor de servicios de hospitalización, laboratorios y especialidades desde hace más de 20 años, “no se encontró en el reporte general de proveedores de fecha 26 de agosto de 2005 como proveedor a esta clínica hospital, por lo que presume que existe falsedad en declaraciones hechas por los servidores públicos de Pemex”.

### D. *Pemex-Saint Martín*

Durante el transcurso de la investigación, la comisión recibió una denuncia anónima dirigida a la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Procura-

<sup>176</sup> Cfr: Hernández, Anabel, *Fin de fiesta...*, cit., p. 226.

duría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), interpuesta por la empresa Promotora Ambiental del Sureste, S. A. de C. V., en contra de Saint Martín Construcciones, S. A. de C. V.,<sup>177</sup> por medio de la cual tuvo conocimiento del otorgamiento del contrato derivado de la licitación pública internacional otorgada por Pemex Exploración y Producción para la contratación de servicios mediante contrato abierto de la recolección, transporte, tratamiento y destino final de recortes de perforación generados durante la perforación y mantenimiento de pozos de tres unidades operativas. No obstante reportarlo en su informe, los resultados de la investigación son exiguos.

Saint Martín es la misma empresa que Pemex contrató para hacer frente al derrame de crudo del oleoducto Mazumiapan-Nanchitan sobre el río Coatzacoalcos en diciembre de 2004 y que fue objeto de investigación por la comisión investigadora sobre daños ecológicos de Pemex y que analizamos con anterioridad.

## 11. *Aduanas*

Con relación al tema de mercancías incautadas por Aduanas, la comisión solicitó un informe, mismo que fue entregado por el di-

<sup>177</sup> Ana Lilia Pérez en su libro antes citado señala que el Grupo Saint Martín es propiedad de los hermanos Juan de Dios, Fernando, Mariano, Rodolfo y Alejandro Saint Martín Zepeda “quienes en medio de acusaciones de corrupción, sobornos a funcionarios y fraudes denunciados ante los órganos internos de control, pasaron de chaperos a magnates de la industria petrolera”. El 23 de agosto de 1995, Juan de Dios y Rodolfo constituyeron Saint Martín Construcciones (SMC). El mismo año crearon Reciclaje y Confinamientos Ecológicos del Golfo (Recosa) y en 1997 Proveedores y Servicios Especializados del Sureste (Proses). Le siguieron Fimsa en 2000 y Ecomex en 2005. *Op. cit.*, p. 245. Según narra la periodista, dichas empresas ofrecen los mismos servicios: construcción y mantenimiento de instalaciones petroleras o trabajo de biorremediación. La razón de ello es que a través de distintas razones sociales operadas por supuestos prestanombres simulan la competencia en las licitaciones de Pemex; según destaca la autora, el titular del órgano interno de control en PEP le detalló que esa era la estrategia utilizada por la familia Saint Martín para monopolizar este tipo de servicios en Veracruz, Tabasco y Campeche, los cuales les generan multimillonarias ganancias. *Ibidem*, p. 246.

rector general de Aduanas en su comparecencia ante los diputados integrantes de la comisión investigadora, en el que se observa que realizaron asignaciones de mercancías incautadas o abandonadas de la siguiente forma: “9% a la Presidencia de la República; 27% a la Secretaría de la Defensa Nacional; 18.7% a la Secretaría de Gobernación y 14.1% a la Secretaría de Marina”.

La comisión investigadora requirió por escrito a la Presidencia de la República para que informara de la recepción y el destino de dichos bienes asignados, en virtud de que “el artículo 145 de la Ley Aduanera no faculta expresamente a la Presidencia de la República para recibir asignaciones de mercancías decomisadas”.

En su respuesta del 27 de diciembre de 2005, oficio CGA/DGRMSG/777/2005, suscrito por la Coordinación General de Administración, Dirección General de Recursos Materiales de la Presidencia, se expresa que:

asumiendo que la fuente de la información obtenida por la Comisión proviene de los registros del Servicio de Administración Tributaria, es evidente que... incurre en una confusión de método, de análisis, o de integración... en virtud de que las cantidades tan puntualmente solicitadas no coinciden con nuestros registros.

Con relación a este asunto y en virtud de que los datos cuyo cotejo solicitó la comisión fueron entregados personalmente por el administrador general de Aduanas, José Guzmán Montalvo, en su comparecencia ante diputados, la comisión desprende los siguientes hechos:

1. Tanto el administrador general de Aduanas como la Presidencia de la República reconocen que el SAT asignó mercancías decomisadas a la Presidencia de la República sin que ésta tuviera facultades expresas para recibir las.
2. No existe un control confiable y verificable de la entrega recepción de esas mercancías incautadas dado que los datos

expresados por la Dirección General de Aduanas y los recibidos por la Presidencia de la República no coinciden.

3. En consecuencia, se presume una colusión de Servidores Públicos en el manejo de las mercancías incautadas, por lo que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados deberá solicitar a la Procuraduría General de la República, con fundamento en el artículo 21 constitucional, inicie averiguación previa para deslindar responsabilidad.

## 12. *Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE)*

Con relación al tema de bienes provenientes del exterior y previo a su comparecencia, el director general del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, Luis Miguel Álvarez Alonso, envió a la comisión, a través del director corporativo de procesos de bienes de esa institución, una relación de contratos de bienes provenientes del comercio exterior, periodo 2003-2005, en el que se relacionan juguetes, vehículos, regalos diversos, ropa y calzado, donados a diversos municipios del país y a diversas asociaciones civiles.

Llamaron la atención de los miembros de la comisión —por su monto— los donativos a la Fundación TV Azteca, del 18 diciembre de 2003, por 121 mil 996 juguetes y la del 27 de diciembre de 2004, por 210 mil 018 juguetes, regalos y diversos. Así como la donación hecha a la Fundación Televisa, el 2 de julio de 2004, por 20 mil juguetes. Por lo que hace a los vehículos donados, se entregaron a 10 asociaciones civiles, un vehículo a cada una de ellas.

A juicio de la comisión en la documentación entregada, así como de la ofrecida en la comparecencia de dicho funcionario, no se encuentran elementos que justifiquen dichas donaciones, ya que el artículo 34 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, dice expresamente que

Tratándose de bienes provenientes del comercio exterior, sólo podrán donarse los inflamables, explosivos, contaminantes, radioactivos, co-



rosivos, perecederos, de fácil descomposición o deterioro, flora, animales vivos, aquellos que se utilizan para la prevención o detención de los efectos derivados de los desastres naturales y los destinados para la atención de zonas determinadas como de alta marginalidad...

Por lo tanto, no incluye la donación de juguetes ni de automóviles.

Asimismo —afirma la comisión— no se proporciona documento alguno que pruebe que el SAE se apoyó en el Comité de Donaciones, creado *ex profeso* para conocer de tales donaciones, como lo establece el artículo 35 de la citada Ley. En consecuencia, la comisión concluyó que:

se presume la inobservancia de la Ley por parte del director general del SAE, Lic. Luis Miguel Álvarez Alonso; del Ing. Pedro Izquierdo Rivera, director ejecutivo de Recepción y Destino de Bienes; del Lic. Fernando Salinas Estefanon, director corporativo de Procesos de Bienes; del Lic. Pedro Maceras Campero, director corporativo jurídico y fiduciario; del Lic. Sergio Hidalgo Monroy Porettillo, director corporativo de Operación; del Lic. Carlos David Lavin Vélez, director corporativo de Finanzas y Administración; y de sus antecesores, en su caso.

Con base en lo anterior, la comisión consideró que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados deberá solicitar a la Secretaría de la Función Pública inicie el procedimiento de responsabilidad contra los funcionarios mencionados.

### 13. *Servicio de Administración Tributaria (SAT)*

Otro de los organismos a los que la comisión investigadora solicitó información, el 8 de septiembre de 2005, fue al SAT, y lo hizo en los siguientes términos:

Me refiero al comunicado de prensa conjunto, emitido por el secretario de Hacienda y Crédito Público, y el jefe del Servicio de Adminis-

tración Tributaria de fecha 1o. de mayo del 2005, en donde se señala que “es absolutamente falso que los hijos de la señora Marta Sahagún de Fox estén involucrados en actividades relacionadas con la introducción ilegal de mercancías a nuestro país, toda vez que no existen indicios o evidencias al respecto”.

Tanto en el libro de la periodista Olga Wornat *Crónicas malditas*, como en el de las periodistas Areli Quintero y Anabel Hernández, *La familia presidencial*, aparecen referencias de que los hermanos Bribiesca Sahagún han realizado actividades de Comercio Exterior y eventualmente podrían haber adquirido mercancías incautadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le agradecería nos proporcione, bajo protesta de decir verdad y a la brevedad posible, información detallada del destino que han tenido los bienes abandonados o incautados en las aduanas del país, en el periodo comprendido del año 2001 a la fecha, determinando:

- a) Las características de las mercancías introducidas en cada una de las aduanas y que caen en el supuesto anterior.
- b) El valor comercial de esas mercancías, según avalúos oficiales.
- c) Copia de los oficios donde consta que dichas mercancías fueron remitidas al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público o a la instancia gubernamental que corresponda.
- d) Acta de entrega-recepción o su similar entre la aduana y el SAE u otra instancia que corresponda.
- e) El número de casos en que se ha aplicado el supuesto del tercer párrafo del artículo 6o. quáter de la Ley Federal de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.

Asimismo, y con el objeto de ahondar en la investigación, le requirieron copia de la siguiente documentación: por el periodo comprendido de 2001 a la fecha en la que se descarte la relación de estas personas con el Comercio Exterior y de toda aquella documentación oficial en la que basen ustedes y la Secretaría de Hacienda su afirmación pública, ya referida, como son:

1. Declaraciones anuales del impuesto sobre la renta de los señores Manuel Bribiesca Sahagún y Jorge Bribiesca Sahagún.

2. La declaración anual de impuesto sobre la renta de cada una de las empresas donde aparezcan como accionistas los hermanos Bribiesca Sahagún.
3. La relación de proveedores de las empresas donde aparezcan como accionistas los hermanos Bribiesca Sahagún.
4. Estado de cuenta de las cuentas bancarias que tengan abiertas como personas físicas y por cada una de las empresas propiedad de los hermanos Bribiesca Sahagún.

Con esta información, la comisión investigadora pretendía conocer todos los movimientos financieros y fiscales realizados por los hermanos Bribiesca Sahagún, así como por las empresas relacionadas, para descartar o confirmar la existencia de transferencias financieras producto del tráfico de influencias.

La comisión dejó constancia en su informe de que: “el SAT se negó a proporcionar esta información, aduciendo que el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación impide al SAT proporcionarla por tratarse de declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación.

A juicio de la comisión y con base en el documento enviado por el SAT, así como del enviado por el administrador general de Aduanas en el que se basan para negar la información requerida, se desprende: “una interpretación errónea del artículo 69, según la cual la Cámara de Diputados carecería de facultades para conocer la información de referencia”. Al leer el citado artículo —señala la comisión— resulta que:

El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. *Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales y aquellos en que deban suministrarse datos a los funciona-*

*rios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales*, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias, o en el supuesto previsto en el artículo 63 de este Código. Dicha reserva tampoco comprenderá la información relativa a los créditos fiscales exigibles de los contribuyentes, que las autoridades fiscales proporcionen a las sociedades de información crediticia que obtengan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con la Ley de Agrupaciones Financieras.

La excepción —continúa la comisión— tiene dos supuestos: el primero es que lo señalen las leyes federales, situación que no se actualiza, pero que deja a salvo la facultad de la Cámara de Diputados para revisar los movimientos que se realicen con los ingresos y egresos federales. El segundo supuesto es que deban suministrarse datos a funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales. Es el caso que de acuerdo con el artículo 93 constitucional, todos los funcionarios de la Administración Pública Federal tienen el deber de suministrar datos a la Cámara de Diputados puesto que es la parte del Poder Legislativo encargada de la defensa de los intereses fiscales federales, ya que aprueba el Presupuesto y la Cuenta Pública y, de acuerdo con el mismo artículo constitucional, las comisiones investigadoras están facultadas para solicitar y recibir esos informes, y por tanto todos los funcionarios de la Administración Pública Federal y de los organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria deben satisfacer los requerimientos de información.

A juicio de la comisión, conocer el destino de los fondos federales que las entidades paraestatales asignaron a las empresas objeto de esta investigación, en relación con la “hipotética desviación de recursos para pagar comisiones o sobornos y algunas otras formas de intermediarismo informal”, constituirían la “piedra angular” de la investigación sobre la legalidad de la adjudicación de un contrato y de su ejecución”.

Los integrantes de la comisión consideraron que —cuando el periodista Miguel Badillo, bajo protesta de decir verdad, ratificó ante la comisión de investigación que lo publicado por él en octubre de 2004, respecto de una declaración de Manuel Bribiesca Sahagún en la que revela que su hermano Jorge Bribiesca y su tío Guillermo Sahagún estaban gestionando que se le adjudicara un contrato por parte de Pemex a la empresa Oceanografía— la única vía probable de establecer una convicción tanto en un sentido que confirmaba el tráfico de influencias, como para descartarlo, era seguir la ruta del dinero y la instancia pertinente para determinarlo, era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por tanto, sostuvo la comisión, al investigar sobre la legalidad de dicho contrato se actuaba en defensa de los “intereses fiscales federales”, puesto que esto comprendía verificar la legalidad de la aplicación de los fondos federales tanto en los ingresos como en los egresos de la Federación.

En suma —concluye la comisión— no hay limitación alguna que la Constitución establezca para el funcionamiento de las comisiones investigadoras, como es el caso; por lo tanto, debe “hacerse de su conocimiento todo aquello que coadyuve a su objeto, con el fin de que los resultados que se hagan del conocimiento cumplan con los principios de certeza, legalidad, exhaustividad, objetividad e imparcialidad”.

Asimismo, la comisión consideró que quien afirma está obligado a probar y fue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria los que afirmaron que “es absolutamente falso que los hijos de la señora Marta Sahagún de Fox estén involucrados en actividades relacionadas con la introducción ilegal de mercancías a nuestro país, toda vez que no existen indicios o evidencias al respecto”; por tanto, les corresponde probar su dicho con los documentos que obren en su poder. Al negarse a hacerlo —considera la comisión— deterioran su institucionalidad e incurrir en responsabilidad, puesto que ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni el Servicio de Administración Tributaria están facultados por la ley, para declarar

en el sentido que lo hicieron. Violentan la relación entre poderes al afirmar sin probar, siendo autoridad, y ocultar la información relacionada al Poder Legislativo.

Finalmente, la comisión investigadora precisa en su informe que

tuvo una limitación para poder realizar una investigación exhaustiva, porque las fuentes de información de los movimientos financieros y contables de las empresas cuyos contratos se investigaban se negaron a proporcionarle la información requerida. La actitud de los funcionarios del SAT, la Administración General de Aduanas, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no puede hacer nugatorio el precepto constitucional que faculta a esta Comisión.

No obstante lo anterior, la comisión, tomando como base los propios informes entregados por el administrador general de Aduanas, cotejados con la información de la Presidencia de la República, concluyó que

el manejo de las mercancías incautadas por las aduanas que se donan no guarda la debida rigurosidad, por lo tanto... no puede descartarse la hipótesis de que existen evidencias respecto de la participación de los hijos de la señora Marta Sahagún de Fox en la introducción ilegal de mercancías a nuestro país.

#### 14. *Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)*

Por lo que toca a la investigación que se le siguió a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (en adelante SCT) la comisión recibió el testimonio personal de las periodistas Anabel Hernández y Areli Quintero, quienes expusieron el contenido de su libro *La familia presidencial...*, el cual describe en sus primeros dos capítulos la manera en que la empresa Fabricación y Colocación de Pavimentos S. A. de C. V. (Facopsa),<sup>178</sup> y su propietario

<sup>178</sup> Dicha empresa se fundó en 1989, con registro en la ciudad de México bajo el folio mercantil 116296 por José Cosme Mares Hernández y su esposa Josefina Hernández Hass. *La familia...*, *cit.*, p. 249.

José Cosme Mares Hernández,<sup>179</sup> se encuentran relacionados con la Presidencia de la República. Las autoras señalaron que durante 2001 y hasta abril de 2005, dicha empresa obtuvo 28 contratos de la SCT, y sólo por 21 de éstos recibió 815 millones de pesos.<sup>180</sup>

Adicionalmente, la diputada Micher, presidenta de la comisión, conoció el testimonio de un empresario, relacionado con el ramo, en el sentido de que Cosme Mares lo había visitado para solicitarle un préstamo a fin de poder concluir los contratos incumplidos que tenía con SCT, porque había dispuesto de los anticipos, pagando cuentas de los hermanos Bribiesca Sahagún.

En virtud de lo anterior, la comisión solicitó al titular de la SCT la lista de contratos con toda la documentación soporte y las modalidades de adjudicación que han beneficiado a Facopsa. Los contratos asignados según el informe entregado por la SCT fueron:

1. El contrato 4-L-CE-A-579.W-0-4, firmado con SCT Guerrero en octubre de 2004, está en proceso de ejecución.
2. El contrato con SCT de Baja California 3-B-CE-A537-W-0-3, otorgado el 19 de febrero de 2003, se adjudicó y el 23 de julio de 2004 se inició el proceso de rescisión por falta de cumplimiento de los tiempos y obra.
3. El contrato de Campeche 3-D-CE-A-564-W-0-3, otorgado el 16 de octubre de 2003, está en proceso de rescisión a partir del 8 de noviembre de 2004 con penalizaciones a cargo de Facopsa. Contrato 1-DC-E-A-542-W-0-1, firmado con SCT Campeche el 20 de junio de 2001, fue terminado normalmente. Contrato 2-D-CE-A-539W-0-2, firmado con SCT

<sup>179</sup> A este empresario se le atribuye la remodelación, en 2001, del rancho de Fox en la Hacienda San Cristóbal. También dichas autoras señalan que en diversas ocasiones se le ha considerado como el prestanombres de Vicente Fox en la compra de la bahía El Tamarindillo, en Michoacán, según denunció la revista *Proceso* en enero y marzo de 2005. *La familia...*, cit., p. 22.

<sup>180</sup> A los que hay que agregar las ganancias de los otros siete contratos cuyo importe no quiso revelar la SCT. *Ibidem*, p. 250.

Campeche el 8 de noviembre de 2002, está concluido a la fecha; sin embargo, existen penalizaciones que aún no se han pagado.

4. Los contratos 3-5-CE-A-524-W-0-3, 3-5-CE-A525-W-0-3, 3-5-CE-A-523-W-0.3, con SCT Yucatán, fueron firmados el 16 de julio de 2003, actualmente no se encontraron estatus de las obras.
5. Contrato 3-W-CE.A-528-W-0-3, firmado el 31 de julio de 2003 con SCT de Quintana Roo, está rescindido desde el 16 de diciembre de 2004.
6. Contrato con SCT Oaxaca 3-T-CF.A-503-W-0-3, del 8 de julio de 2003.
7. Contrato 3-T-CF-A-503.W-0-3, firmado con SCT Oaxaca el 8 de julio de 2003, no se tiene el antecedente del estatus actual.
8. Contrato 3-W-CE.A-530-W-0-3, firmado con SCT Quintana Roo el 31 de julio de 2003, sobre el cual se inició el proceso de rescisión el 16 de diciembre de 2004.
9. Contratos 1-Y-CB-A-506-W-0-1 y 8.Y.CB.A.502.W-0-8, firmados con SCT Sinaloa el 2 de abril de 2001 y 23 de enero de 1998, han sido terminados a la fecha de esta valoración.
10. Contratos 14CEA586W01 y 14CEA587W01, celebrados con SCT Veracruz el 5 de diciembre de 2001; no tenemos un estatus de avance a la fecha, aunque al parecer ya están terminados.
11. Contrato 1-K.CB.A.507.W.0-1, celebrado con SCT Guanajuato el 4 de abril de 2001, el cual fue terminado y entregado a satisfacción de SCT.

No obstante que la comisión detalla con precisión los contratos, no consta en su informe lo que sucedió con la información, si fue entregada por la SCT y recibida y analizada por la comisión



o no y cuáles fueron sus conclusiones.<sup>181</sup> No obstante, es oportuno señalar que en 2004 la Auditoría Superior de la Federación a solicitud de la Cámara de Diputados llevó a cabo una auditoría a las obras realizadas por Facopsa en Yucatán para ampliar y modernizar tramos carreteros de Campeche, las cuales habían sido incumplidas; como resultado de dicha auditoría, la SCT impuso a dicha empresa dos multas.

### 15. *Desarrollo Rivera Río Laja*

La comisión investigadora también conoció de una denuncia presentada por ejidatarios dirigida al diputado Manuel García Corpus, presidente de la Comisión de la Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, con relación al Desarrollo Rivera Río Laja;<sup>182</sup> la principal queja de los afectados se refería a que el importe pagado por sus terrenos estuvo por debajo del precio de mercado. Según los quejosos, había un avalúo comercial que indicaba que el metro cuadrado de terreno era de 628 pesos y el pago fue en promedio de 50 pesos; además, señalaron que los predios expropiados eran tierras de cultivo y algunas familias sembraban en los mismos como forma de sustento.

No obstante que la comisión señala en su informe que dicho proceso lo inició la Secretaría de la Reforma Agraria al emitir un dictamen el 10 de mayo de 2005, en el que hace mención a diversos terrenos ejidales situados en la rivera del Río Laja, en la

<sup>181</sup> Respecto a otra investigación que la comisión titula en su informe como Conductores Mexicanos Especializados S. A. de C. V., concluye, sin dar mayores elementos, que: “Se presume un tráfico influencias en la resolución del Juez de Primera Instancia, ya que es hermano del jefe de radio y televisión del Gobierno de Guanajuato en el tiempo que Marta Sahagún fue Directora de Comunicación Social del Estado de Guanajuato. “En conductores especializados, Manuel Bribeasca es presidente del Consejo de Administración y accionista”.

<sup>182</sup> En febrero de 2004, el gobierno federal dio a conocer la noticia de que haría una inversión de 46 millones de dólares en obras públicas en el municipio de Celaya mediante un proyecto que incluía un malecón, conjuntos habitacionales exclusivos, centros comerciales y hasta un embarcadero a orillas del río Laja.

ciudad de Celaya, Guanajuato, con el objeto de modernizar y convertir esta zona en centros comerciales; la comisión no le dio mayor desarrollo a esta investigación, sino que solamente reportó:

El contrato de cesión de derechos que signaron algunos ejidatarios el 21 de enero de 2005 carece de las firmas del secretario del Ayuntamiento y del síndico, por lo que sería conveniente conocer las copias certificadas de los contratos de cesión de dichos terrenos, así como las Actas Constitutivas de las empresas constructoras que están llevando a cabo la obra y la forma en que les fue adjudicada. Así mismo la información respectiva sobre el juicio de amparo promovido por algunos ejidatarios afectados en contra de actos de autoridad del municipio de Celaya.

Como puede observarse, las amplias líneas de investigación que delimitó la comisión provocaron que el informe fuera muy extenso, pero una modalidad interesante que resulta novedosa por parte de los integrantes y que tal vez atienda al escaso tiempo, seis meses, que tuvieron para desarrollar sus trabajos de investigación, fue que ofrecieron una serie de “conclusiones específicas”; las cuales, a nuestro juicio, más bien constituyeron acciones o recomendaciones que la comisión no pudo abordarlas y consideró dejar pendientes por varias razones, especialmente por falta de información y disposición de las autoridades requeridas para comparecer o entregar documentación o, incluso, ampliar información.

Estas conclusiones específicas recomiendan a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación con relación al tema de Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y Grupo Inmobiliario Kilate, S. A. de C. V., que:

Se instruya a la Auditoría Superior de la Federación para que se realicen los procedimientos de auditoría correspondientes a las operaciones de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que las hayan realizado con las empresas Construcciones Prácticas S. A. de C. V. y Grupo Inmobiliario Kilate y cualesquiera otra empresa mencionada en este informe, durante los ejerci-

cios fiscales 2002 al 2005, así como la participación de las personas físicas Manuel y Jorge Bribiesca Sahagún, Miguel Isaac Khoury Siman, Munir Isaac Khoury en las empresas de referencia durante dichos ejercicios fiscales.

Con relación al mismo tema se exhorta al Poder Ejecutivo federal para que:

Se solicite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, practicar auditoría a las personas morales y físicas que aquí se relacionan para esclarecer el origen de los fondos con los que se dieron los aumentos de capital relacionados.

Toda vez que el Sistema de Administración Tributaria y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no proporcionaron la información requerida en oficios CICPRM/035/05 del 08 de septiembre de 2005 y CICPRM/133/05 del 23 de noviembre de 2005 y cuyo propósito era aclarar y certificar los actos de la Empresa Construcciones Prácticas S. A. de C. V. solicitamos a la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados gire solicitud a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el objeto de que se realicen a las empresas Construcciones Prácticas S. A. de C. V. y Grupo Inmobiliario Kilate auditorías de los ejercicios 2002 al 2005, asimismo a las personas físicas Manuel y Jorge Bribiesca Sahagún, Miguel Isaac Khoury Siman, Munir Isaac Khoury durante los ejercicios fiscales antes mencionados.

Solicite a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que proporcione todos los movimientos financieros relacionados entre cuentas bancarias, tarjetas de crédito, inversiones y otros productos de las mencionadas personas físicas y morales.

Tratándose del tema relativo al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), el informe solicita a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación:

Se instruya a la Auditoría Superior de la Federación a fin de que realice una auditoría al IPAB a las subastas llevadas a cabo por el IPAB a través de terceros especializados, con el fin de esclarecer la legalidad de los procedimientos y fincar las responsabilidades que de ella se

desprendan por las presuntas irregularidades en los procedimientos de avalúo, subasta, adjudicación y otorgamiento de garantías en las operaciones relacionadas con la subasta de cartera vencida de Bancrecer clasificados como derechos litigiosos y dilucidar la afirmación del secretario ejecutivo del IPAB de que la información proporcionada a esta Comisión se refería a las 1700 viviendas.

Por lo que hace al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), solicita a la Cámara de Diputados que cite a comparecer al director general del Infonavit, a efecto de que:

Entregue la documentación solicitada en el oficio CICPRM/181/05 de fecha 21 de diciembre y que el 12 de enero de 2006 dio respuesta por oficio señalando que entregaría la información solicitada, siempre y cuando la pudiese recabar, argumentando lo extenso de la información requerida.

Proporcione los contratos de opción de venta respectivos, así como la documentación soporte correspondiente de todos y cada uno de los paquetes autorizados a Construcciones Prácticas S. A. de C. V., Grupo Inmobiliario Kilate y empresas relacionadas con la misma.

Presente la documentación soporte que tuvo en consideración al emitir los certificados de habitabilidad de los Fraccionamientos Rinconada San Jorge y Brisas del Carmen en Celaya, Guanajuato, ya que existen serias deficiencias para su habitabilidad.

Asimismo, solicita al Poder Ejecutivo federal para que instruya:

A la Secretaría de la Función Pública, que inicie de manera inmediata la auditoría correspondiente y, en su caso, el procedimiento administrativo de responsabilidad al director del Infonavit por presentar testimonios en falso a esta Comisión.

A la Secretaría de la Función pública, que inicie de manera inmediata las auditorías correspondientes al Infonavit y, en su caso, los procedimientos de responsabilidad administrativa que procedan.

Con relación a la línea de investigación que concierne al Fondo de Vivienda de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabaja-

dores del Estado (Fovissste), se solicita a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación que: “Instruya a la Auditoría Superior de la Federación a fin de que realice la auditoría correspondiente al Fovissste con el propósito de revisar la legalidad del procedimiento y en especial del otorgamiento de los créditos DG”.

Tratándose del tema relativo a Nacional Financiera Sociedad Nacional de Crédito (Nafin), se solicita a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación que: “Proceda a instruir al órgano fiscalizador para que practique una auditoría a Nafin a efecto de que revise los procedimientos para el otorgamiento de los créditos mencionados”.

Por lo que hace al tema de Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), solicitó a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación para que revise:

Los criterios y políticas de la Sociedad Hipotecaria Federal para otorgar créditos de fondos federales subvencionados sin contraer obligación para fiscalizar que sus recursos correspondan al objeto del financiamiento, e informe a esta Cámara, en qué casos y por qué razones pueda recibir pagos anticipados de parte de Sofoles que estaban siendo objeto de una investigación por parte de esta Comisión.

En las diversas líneas de investigación relacionadas con Petróleos Mexicanos (Pemex), la comisión exhorta al Poder Ejecutivo federal para que:

Inicie el procedimiento de responsabilidad respectivo ante la Secretaría de la Función Pública de los siguientes servidores públicos de Pemex: *a)* gerente de comercialización de Petroquímica básica, capitán Contrán Lizárraga Almada; *b)* consultor jurídico, Lic. Andrés Villaseñor Delgadillo; *c)* encargado del despacho de la Gerencia de Comercialización de Petroquímica Básica, Ing. Armando Flores Tovar; *d)* titular del área de quejas de la Contraloría Interna, Lic. Jesús Villaseñor Lanuza.

La Procuraduría General de la República informe del estado que guarda la averiguación previa del suicidio del funcionario ocurrido en las instalaciones de Pemex en relación con este asunto.

Tratándose de Pemex-Negromor, solicita a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación que: “Instruya a la Auditoría Superior de la Federación para que realice la auditoría correspondiente al contrato de Pemex Negromor S. A. de C. V.”

Asimismo, solicita al Poder Ejecutivo federal para que:

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice una auditoría fiscal a la empresa Negromor S. A. de C. V. y a las personas físicas señaladas como posibles socios o beneficiarios, con el fin de establecer el destino de sus ingresos, a qué cuentas bancarias se generaron depósitos y con base en qué conceptos.

En la línea de investigación relacionada con la empresa Oceanografía, el informe de la comisión recomienda a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación que:

Instruya a la Auditoría Superior de la Federación para que audite todos los contratos formalizados entre Pemex y Oceanografía S. A. de C. V. de enero de 2002 a septiembre de 2005, de manera especial la adjudicación directa del contrato 418235843 por un monto de 678'089,266.96 pesos más 27'263,161.94 dólares, cuya vigencia se compromete entre el 1 de julio de 2005 y el 31 de diciembre de 2007.

Debe auditarse por la Auditoría Superior de la Federación la participación de Pemex en el juicio de Amparo interpuesto por *Oceanografía* en virtud de que Pemex pierde el juicio en forma elemental. Ya que se presume que hubo errores intencionales en el informe justificado que le dieron la razón al demandante, lo cual fue en detrimento del patrimonio de la nación.

Con relación a este mismo tema, la comisión investigadora solicita al Ejecutivo federal instruya a la Secretaría de la Función Pública para que inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa al funcionario responsable y a quienes participaron en

la decisión y autorización de los contratos otorgados a la empresa Oceanografía S. A. de C. V.

En lo relativo al Hospital San José, el informe insta a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación que instruya a la Auditoría Superior de la Federación para que audite la legalidad de los contratos otorgados por la paraestatal al Hospital San José y lleve al cabo las auditorías de legalidad correspondientes a los procedimientos que se siguieron para la adjudicación de los contratos al Hospital San José, con especial énfasis en los otorgados en forma directa, y al Ejecutivo federal que:

Instruya a la Secretaría de la Función Pública lleve al cabo las auditorías de legalidad correspondientes a los procedimientos que se siguieron para la adjudicación de los contratos en el caso del Hospital San José, con especial énfasis en los otorgados en forma directa.

En virtud de que con la información proporcionada por Pemex no se justifica ni el caso fortuito ni la fuerza mayor, en la asignación de los contratos al Hospital San José, recae la responsabilidad en el Lic. Rosendo Villarreal Ávila, director corporativo de administración. Por ello, esta Comisión solicita a la Mesa Directiva, se dirija al titular de la Secretaría de la Función Pública, iniciar procedimiento de responsabilidad al funcionario responsable y a quienes participaron en la decisión y autorización de tales contratos.

Por último, y en relación con los temas de investigación que involucran a Pemex, la comisión recomienda en el caso de la empresa Saint Martín que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación solicite a:

la Auditoría Superior de la Federación audite los contratos para establecer las responsabilidades en las adjudicaciones directas por las que se otorgaron los 6 contratos a la empresa Saint Martín que presuntamente se fundan en los artículos 40 y 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; sin embargo, en la información proporcionada a esta Comisión no se justifican las excepciones de caso fortuito o fuerza mayor por las que se otorgaron en forma directa dichos contratos.

Al Ejecutivo federal solicita dar vista a la Secretaría de la Función Pública de la información entregada por Pemex a esta comisión, puesto que no se acreditan las razones por las que la Profepa condonó las multas a la empresa Saint Martín y levantó los sellos de clausura, a fin de que proceda como corresponda.

Asimismo, que el órgano de control interno de la Profepa acredite las razones que tuvo para dejar sin efecto la multa a Saint Martín y levantar los sellos de clausura mediante acuerdo del 3 de junio de 2005.

Por lo que hace a las líneas de investigación relacionada con Aduanas, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), el informe recomienda a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación que:

la Auditoría Superior de la Federación audite los procedimientos de clasificación y entrega de la mercancía decomisada o incautada, ya que hay un evidente desorden administrativo que impide conocer cuáles son las mercancías recibidas en donación, por lo que se presume una responsabilidad administrativa de parte de los servidores públicos de esta institución en las áreas administrativas y de dirección correspondientes.

Instruya a la Auditoría Superior de la Federación a este órgano de fiscalización para que practique una auditoría al SAT, a fin de verificar si se realizó la investigación de la actividad relacionada con mercancías de los hijos de la señora Marta Sahagún y, en su caso, si se realizó de acuerdo con la normatividad aplicable para determinar el grado de veracidad de las afirmaciones de las autoridades responsables.

Al Poder Ejecutivo federal le solicita instruya a la Secretaría de la Función Pública iniciar los procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes en los casos del SAE y de la Administración General de Aduanas, en lo relacionado al manejo de la mercancía decomisada e incautada proveniente del comercio exterior.



Con relación a las líneas de investigación que incumben a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la empresa Fabricación y Colocación de Pavimentos S. A. de C. V., SCT-Facopsa, instruye a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación para que: “la Auditoría Superior de la Federación realice una auditoría a todos y cada uno de los contratos suscritos entre SCT y Facopsa. En la misma se deberá requerir a la PGR para que informe sobre el estado que guarda la recuperación de los importes requeridos”.

Al Ejecutivo federal le solicita que instruya a la Secretaría de la Función Pública para que a través de su órgano de control interno asignado a la SCT, practique auditorías a los contratos celebrados por esta Secretaría con Fabricación y Colocación de Pavimentos S. A. de C. V., asociada con otras empresas y, en su caso, les requiera la reparación de los daños, al menos en los siguientes casos, ya que existen indicios de tráfico de influencias en todos y cada uno de estos casos entre la empresa Facopsa y la SCT, por lo que debe darse vista a la PGR para que inicie la averiguación correspondiente.

Cuadro 2. Relación de casos

<i>Centro SCT</i>	<i>Contrato</i>	<i>Importe a requerir (pesos)</i>
Baja California	3-B-CE-A-537-W-0-3	20'185,769.59
Quintana Roo	3-W-CE-A-528-W-0-3	13'686,250.90
Quintana Roo	3-W-CE-A-530-W-0-3	18'085,179.30
Campeche	3-D-CE-A-564-W-0-3	18'178,839.00
Total	—————	70'136,038.79

Asimismo, instruya al Sistema de Administración Tributaria para que practique auditoría a Facopsa y a todas las empresas que se relacionan en los contratos a fin de establecer si en sus movimientos financieros se encuentran transferencias que prueben el pago de sobornos o comisiones con motivo de las autorizaciones

de los incumplimientos de los trabajos contratados, así como para beneficiar eventualmente a gestores e intermediarios; tales movimientos deberán compulsarse con los movimientos financieros de las cuentas y gastos que aparezcan en las auditorías que se practiquen a los hermanos Manuel Jorge y Fernando Bribiesca Sahagún, así como de la señora Marta Sahagún de Fox, con el fin de descartar la hipótesis que se desprende de las referencias bibliográficas y hemerográficas que obran en poder de esta comisión y la declaración hecha por el empresario declarante. El SAT deberá presentar un informe detallado a la Cámara de Diputados y a la Auditoría Superior de la Federación.

Por último, la comisión exhorta a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para que, con relación a la línea de investigación vinculada al Desarrollo Rivera Río Laja, Celaya, Guanajuato, gire atento oficio a la Secretaría de la Reforma Agraria para que revise el proceso mediante el cual se llevó a cabo la expropiación de los terrenos de la rivera del río Laja.

La comisión fundamenta las conclusiones específicas antes señaladas en diversos elementos de información y documentación que a lo largo de su investigación conoció de primera mano y que son copias certificadas de la constitución de las siguientes ocho empresas:

1. Poliductos de Tamayo S. A. de C. V., de 17 de septiembre de 1991;
2. Conductores Mexicanos Especializados, S. A. de C. V., de 29 de julio de 1997;
3. Ferrosocios S. A. de C. V., de 10 de agosto de 1999;
4. Ángeles, Flores y Regalos S. A. de C. V., de 18 de febrero de 2003;
5. Urbanizaciones Inteligentes S. A. de C. V., de 19 de marzo de 2003;
6. Superblocks de Celaya S. A. de C. V., de 19 de marzo de 2003;

7. Emabra, S. A. de C. V., de 24 de marzo de 2003, y
8. Grupo Inmobiliario Kilate S. A. de C. V., de 13 de febrero de 2004.

Las cuales se encuentran, en su mayor parte, domiciliadas en la Torre Nissan de León, Guanajuato, y observan el común denominador de súbitos y exorbitantes incrementos de su capital inicial. En las mismas observaciones que proporcionó el despacho Escobar Consulting & Associates S. C., no fue posible legitimar su origen de acuerdo con la documentación disponible, de las que se desprende que el socio mayoritario es Manuel Bribiesca Sahagún.

Por lo tanto, en los términos de los artículos 113 y 118 del Código de Procedimientos Penales, compete al Ministerio Público federal, abrir oficio de la averiguación previa correspondiente a fin de considerar las hipótesis del artículo 400 bis del Código Penal Federal, relativo a las operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Transcurridos seis meses de investigación, la comisión concluyó de la siguiente manera:

Al no tener la oportunidad de seguir investigando la mayoría de estas empresas, consideramos necesario que se prosiga, y en su caso se amplíen las investigaciones, toda vez que contra lo que presupone el presidente de la República en cuanto a considerar estos hechos como materia de una litis de carácter privado, en donde el que acusa tiene que probar; es convicción de la comisión investigadora que los hechos se desarrollaron en el ámbito de las instituciones del poder público, y personas vinculadas a éste, por lo que son materia del derecho público que conforme a la Constitución queda a cargo de la representación social, en su carácter de Ministerio Público su compilación e interpretación en torno a los tipos penales a los que pudieran corresponder las conductas explícitas en los hechos narrados y por ende, será esta instancia a la que corresponderá, a nombre de la nación, preservar el régimen de derecho, aplicar la ley sin distinguos ni privilegios, y proceder a someter al Poder Judicial federal, como última instancia, para lograr que no sea la impunidad la que vuelva a

cobijar hechos que no pueden sino valorarse en el trascendente daño que causan a nuestro país.

El escaso tiempo para investigar, la creciente polémica que generó esta comisión, la negativa de diversas instancias a entregar información, las amplias recomendaciones e incluso las dudosas declaraciones de algunos servidores públicos frente a la comisión de investigación, fueron sólo el preámbulo o la punta de la madeja de una serie de componendas y tráfico de influencias al que se prestaron diversas dependencias del gobierno federal para favorecer a las empresas en las que Manuel Bribiesca era socio, accionista o dueño. Al ver las limitantes con las que se enfrentó esta comisión, resulta evidente que era necesario mayor tiempo para hacerle frente a situaciones que se quedaron pendientes. En estos casos, la prórroga no debería depender de la voluntad de la Junta de Coordinación Política, sino del tiempo que se lleva alcanzar satisfactoriamente los resultados en cada línea de investigación. No obstante el corto plazo en el que trabajó esta comisión, sus investigaciones fueron por el camino correcto; profundizar en los temas sería sólo cuestión de tiempo e información.

El anterior escenario provocó, como no podría ser de otra forma, la creación de una segunda comisión encargada de continuar las investigaciones relacionadas con Construcciones Prácticas y el tráfico de influencias que se presentaron durante el sexenio foxista.

#### V. SEGUNDA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN ENCARGADA DE REVISAR LA LEGALIDAD DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA OTORGADOS POR ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA A LA EMPRESA CONSTRUCCIONES PRÁCTICAS, S. A. DE C. V.

A tan sólo unos días de haber concluido sus trabajos y presentado el informe final de actividades, la primera comisión investigadora sobre Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., fue creada una nueva comisión de esta naturaleza que se encargaría de re-

visar la legalidad, nuevamente, de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a dicha empresa. Los informes, las noticias y los trabajos que desarrolló la anterior comisión fue despertando un interés creciente por la sociedad y los medios de difusión. La nueva comisión investigadora innovó en los mecanismos de conexión con la sociedad y los medios y creó un sitio *web* que sirvió de espacio de comunicación y difusión de sus trabajos, que interesó no sólo en nuestro país, sino incluso en el extranjero.<sup>183</sup>

Dicha comisión estuvo integrada, igual que la anterior, por 12 miembros, distribuidos de la siguiente manera: 4 del PRI; 3 del PAN; 2 del PRD; y un integrante de los siguientes grupos parlamentarios PT, PVEM y Convergencia. La Mesa Directiva de esta comisión estuvo integrada por un presidente designado por el grupo parlamentario de Convergencia, un secretario del PRI,

<sup>183</sup> El 13 de marzo *El Universal* ofrecía la siguiente información, firmada por Jorge Herrera: La página *web* de la comisión que investiga el presunto tráfico de influencias en favor de las empresas relacionadas con los hijos de Marta Sahagún de Fox, se ha convertido en la novedad de los cibernautas, pero no sólo de México sino del mundo. En los últimos 11 días, ese sitio de la comisión en Internet ha recibido 3 mil 165 visitas, en las que ha quedado registrado el origen de los interesados: Alemania, Italia, España, Australia, Canadá, Estados Unidos, Chile, Francia, Corea del Sur, Gran Bretaña y, también, de diferentes estados de la república mexicana.

La página ([www.comisioninvestigadoraconstruccionespracticas.org.mx](http://www.comisioninvestigadoraconstruccionespracticas.org.mx)) recibe, en promedio, alrededor de 287 ingresos al día, aunque el 3 de marzo pasado —en el tercer día de labores de la comisión— se rompió el récord con mil 130 visitas. El pasado lunes 6 de marzo, se registraron 513; el domingo 5 de marzo, 404; el jueves 2 de marzo, 305; el día en que iniciaron labores, el 1 de marzo, el contador *web* reportó 168 ingresos.

La mayor parte de los visitantes son de Estados Unidos, seguido de México, Canadá, España, Italia, entre otras naciones europeas, quienes ingresan dos o tres ocasiones al día. Pero, más allá de la visita clásica al sitio *web*, para conocer el formato o comprobar su existencia, hay quienes navegan por todos los lugares de acceso de ese apartado electrónico-legislativo. En este caso, los cibernautas estadounidenses recorren y bajan información de manera importante: el equivalente a 76.38 megabites (MB), ante 33.89 MB de los visitantes mexicanos; 3.5 MB de lugares aún no localizados, y 624.09 kilobites de los españoles.

un secretario del PAN, un secretario del PRD, un secretario del PVEM y un secretario del PT.<sup>184</sup>

La nueva comisión iniciaría sus trabajos el 1 de marzo y los concluiría el 30 de julio de 2006; esto es, tendría nuevamente escaso tiempo, cinco meses, para desarrollar sus pesquisas, por ello decidió llevarlas a cabo de acuerdo con las tres etapas siguientes: *a)* planeación, *b)* ejecución, y *c)* informe; la fase de planeación abarcó la revisión y análisis de la documentación recibida por la anterior comisión, para definir en primer lugar aquella documentación ya solicitada pero no recibida y también para requerir documentación e información faltante.

La fase de ejecución contempló la revisión de la documentación, principalmente en dos grandes áreas: IPAB y Pemex.

A. En primer lugar, el IPAB, que por las operaciones que realiza, en esta misma línea de investigación, se pudo agrupar en otras entidades públicas como Infonavit, Fovissste, Sociedad Hipotecaria Federal y Nafin.

B. En segundo lugar, Pemex, agrupando en ella operaciones de empresas como Saint Martín Construcciones, S. A. de C. V., Clínica Hospital San José, S. A. de C. V., Empresas Transportistas Canacar, Oceanografía, etcétera. Adicionalmente, la revisión comprendió otras áreas como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Aduanas, SAT.

Por lo que se refiere a la fase de informes, se optó, dadas las condiciones de la revisión y a la inquietud de la ciudadanía por conocer hechos concretos, por elaborar informes parciales con resultados contundentes, mismos que fundamentaron las denun-

<sup>184</sup> *Diario de los Debates...*, 16 de febrero de 2006. Acuerdo de creación de esta comisión. Los nombres de los diputados miembros de esta comisión son: presidente: Jesús Porfirio González Schmall (Convergencia); secretaria: Sofía Castro Ríos (PRI); secretario: por asignar (PAN); secretario: Eduardo Espinoza Pérez (PRD); secretario: Jorge Legorreta Ordorica (PVEM); secretario: Joel Padilla Peña (PT); integrantes: José Porfirio Alarcón Hernández (PRI); Martha Palafox Gutiérrez (PRI); Carlos Osvaldo Pano Becerra (PRI); por designar (PAN); por designar (PAN) y Marcos Álvarez Pérez (PRD). Conviene precisar que estas designaciones nunca fueron realizadas.

cias de hechos presentadas por la comisión al Ministerio Público federal.

### 1. *Operaciones con intervención del IPAB*

Con base en el anterior esquema de trabajo, la comisión, tratándose de la primera línea de investigación —que entrañaba al IPAB y bajo su órbita al Infonavit, ISSSTE y Fovissste, Sociedad Hipotecaria y Nafin— dedica en su informe final un apartado cuyo título es: “Limitaciones”, en el que inició con el señalamiento de que el IPAB “jamás” proporcionó la información requerida. Con argucias legales y apoyados en una transparencia soportada sólo mercadológicamente, “negó constante y permanentemente información relativa a sus operaciones, argumentando que la descripción de bienes, su ubicación y avalúos, era información restringida”, carácter que unilateralmente el IPAB le concedió.

Por lo anterior, y para subsanar la falta de información sustantiva negada por el IPAB, la comisión recurrió a otras fuentes, generalmente aportadas por la ciudadanía. La Secretaría de la Función Pública —consideró la comisión— se convirtió en coadyuvante del IPAB, no únicamente apoyándolo en su negativa de proporcionar información, sino avalando inclusive las operaciones que el Instituto realizó con la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y con Manuel y Jorge Alberto Bribiesca Sahagún, actitud que sin duda responsabiliza al secretario de la Función Pública, de igual manera que a los demás involucrados.

La Procuraduría General de la Republica —continúa la comisión— demostró parcialidad, falta de compromiso institucional e incumplimiento de las responsabilidades que le impone su propia Ley Orgánica. A cuatro meses de haber presentado la “denuncia de hechos por conductas que pudieran ser constitutivas de delito en agravio y detrimento del patrimonio nacional y al erario público”, a la fecha de conclusión del informe final aún no había actuado, con el interés suficiente, lo que demuestra su parcialidad e ineficiencia cuando en actos de esta naturaleza están implicados

miembros de la familia presidencial. Fue tan evidente la actuación del procurador General de la República en tal sentido, que hizo necesario que la comisión le iniciara juicio político.<sup>185</sup>

La Auditoría Superior de la Federación también demostró parcialidad en su actuación en la revisión que realizó al IPAB —donde participó Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y detectó el cheque con el que Jorge Alberto Bribiesca Sahagún participó por parte de Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. en una subasta pública, sin ser formalmente socio de la empresa— y en la que reportó dicha operación como: “sin observaciones”. Por las omisiones descritas y con apego a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se denunció al auditor superior de la Federación, ante la Unidad de Evaluación de la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados.<sup>186</sup>

Los hallazgos encontrados y la probable generalización de esas conductas, hizo necesario que, como una medida preventiva para evitarlas, la comisión investigadora presentara una iniciativa de modificación al Código Federal de Procedimientos Penales, que por su carácter sancionador evidentemente tendrá un impacto preventivo, que coadyuvara en lo futuro a evitar estas conductas.<sup>187</sup>

Después de estas referencias que realizó la comisión en su informe sobre las “Limitaciones” que encontraron a lo largo de su trabajo, llevó a cabo un análisis de cada una de las investigaciones que desarrolló y abordaremos sintéticamente a continuación.

### *A. Fénix Administración de Activos*

Previo a sus conclusiones, la comisión investigadora abordó como primera línea de investigación el tema de la empresa Fénix Administración de Activos, S. de R. L., a la que nos hemos

<sup>185</sup> La comisión adjuntó al informe la solicitud de juicio político en contra del procurador general de la República.

<sup>186</sup> La comisión incluye copia de la iniciativa.

<sup>187</sup> Dicho documento también forma parte del informe.



referido en dos ocasiones en la primera Comisión Investigadora Construcciones Prácticas porque, como veremos, su participación en diversas transacciones fue una constante. Dicha empresa se creó en febrero de 2000, en Huixquilucan, Estado de México, para firmar con Bancrecer el “contrato de cesiones de derechos y prestación de servicios de cobranza y administración”, según se desprende del acta 21509.

Entre los socios figuraban dos firmas Mex One LLC y Jer Capital LLC, las que a su vez eran subsidiarias del Deutsche Bank y de JE Roberts Co.<sup>188</sup> El capital social con el que iniciaron fue de 18 millones 800 mil pesos aportados en partes iguales por las dos empresas. En marzo de ese mismo año, el IPAB junto con Fénix firmó un contrato para que éste preparara y cobrara la cartera vencida de Bancrecer. Dicho contrato quedó en suspenso hasta que Francisco Gil no fue nombrado secretario de Hacienda y Crédito Público por el presidente Fox. Antes de que concluyera el sexenio del presidente Zedillo en mayo de 2000, Carlos Septién Michel fue nombrado administrador cautelar de Bancrecer. Con Gil en la Secretaría de Hacienda, en 2001, Septién nombró a José Néstor García Reza como encargado de las negociaciones con Fénix y ya como apoderado general de Bancrecer decidió que los activos, los créditos vencidos y las carteras en pleito de dicho banco serían donados al IPAB, de tal manera que con esos instrumentos se formó, en diciembre de 2001, un fideicomiso, el F-9669-2, en el que quedó establecido que Bancrecer sería el administrador del mismo, por lo que recibiría beneficios.<sup>189</sup>

En este contexto es preciso advertir que Fénix Administradora de Activos sería responsable en decidir quién podía participar en las subastas de Bancrecer, vetar a los participantes, así como verificar que los mismos no hubieran sido rescatados por el gobierno; también aprobaría o rechazaría la venta de los bienes subastados.

<sup>188</sup> Cervantes, Jesusa, *Los hijos de Marta...*, cit., p. 102.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 98. Incluso la autora refiere la escritura pública 6190 en la que se creó dicho fideicomiso.

En suma, sería la encargada de subastar y comprobar que tales procedimientos se realizaran conforme a la Ley.

Tres datos más nos aporta Jesusa Cervantes sobre Fénix Administración de Activos, S. de R. L., y son los siguientes:

- a) El Deutsche Bank fue el encargado de evaluar a Bancrecer y determinó que salía más barato para el gobierno sanearlo y venderlo que mantenerlo como un banco intervenido. Pero también fue quien, por medio de su empresa Fénix, dictaminó cuál era la cartera negativa y cuál la positiva.
- b) Fénix firmó un convenio con cada uno de los ganadores de las subastas en el que se establecía que si el ganador decidía vender lo adquirido en la subasta, Fénix debía fijar una posición. La finalidad de esa cláusula era que los bienes no regresaran a las manos de sus dueños originarios; pero si en un plazo de 10 días la administradora de activos no se pronunciaba, estaba aceptando tácitamente al nuevo comprador sin importar lo anterior.
- c) En enero de 2007, cuando Francisco Gil aceptó ser consejero en el HSBC de Londres, se reveló que era integrante del consejo de JE Roberts Co., esto es, precisamente una de las subsidiarias de las empresas que conformaron Fénix.

Los datos anteriores resultan por demás relevantes porque en todos los negocios que hicieron las empresas de Manuel Bribiesca y Miguel Khoury con el IPAB, fue justamente Fénix Administradora de Activos la que permitió —y así lo verificó la comisión investigadora— diversas irregularidad para adjudicarles a ellos bienes subastados.

La *primera conclusión* a la que llegó la comisión con relación a la operación a partir de la cual Construcciones Prácticas S. A. de C. V. adquirió al IPAB, a través de Fénix Administración de Activos, S. de R. L., los derechos litigiosos de 27 créditos, donados por Bancrecer al IPAB, con motivo del saneamiento financiero de Bancrecer, fue:

Queda plenamente comprobada la relación de negocios existente entre Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y Manuel Bribiesca Sahagún, en virtud de que el socio mayoritario de Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., es precisamente Miguel Isaac Khoury Siman que participa con el 99% de las acciones, además de ser socio en Urbanizaciones Inteligentes, S. A. de C. V. y Super Blocks de Celaya, S. A. de C. V., donde ambos participan en el capital social de las dos empresas con el 50% cada uno.

Con relación a los créditos donados al IPAB por Bancrecer, es preciso señalar que se trata de créditos de la empresa Plaza Industrial cuyo dueño, Adrián Campuzano Rodríguez, solicitó a dicho banco 500 millones de pesos para construir 3,660 casas en 15 ciudades del país. Ante el incumplimiento de Campuzano para hacer frente al pago de los mismos, el banco se quedó con sus propiedades, pues todas estaban hipotecadas. Por su parte, el banco quebró y en 1999 fue intervenido por el gobierno federal y todas sus pertenencias, incluidas las 3,660 casas antes mencionadas, pasaron a ser del IPAB. En 2001, Bancrecer interpuso la primera demanda mercantil en contra de Plaza Industrial por el adeudo de varios créditos; se exigía el pago de algunos préstamos otorgados, no todos, los cuales sumaban con intereses moratorios la cantidad de \$142'521,452.00 pesos, dinero que por supuesto no fue cubierto por Campuzano.

En octubre de 2003, el IPAB puso en subasta los créditos y en febrero de 2004 Construcciones Prácticas ganó la subasta del paquete "C", en donde se encontraban las casas de Campuzano, pagando por dicho paquete la cantidad de 8.1 millones de pesos. De esta manera y con la información que contaba la comisión, se pueden concluir dos cosas: 1) con la ayuda de Construcciones Prácticas S. A. de C. V. Manuel Bribiesca adquirió todo el paquete "C", sin que figurara su nombre, y 2) el negocio estaba en comprar barato los derechos litigiosos de algo que vale mucho más.<sup>190</sup>

<sup>190</sup> Para reconstruir esta historia, además del informe de la comisión, consultamos Cervantes, Jesusa, *Los hijos de Marta...*, cit., pp. 77 y 78, y Hernández, Anabel, *Fin de fiesta...*, cit., pp. 214 y 215.

De las quince ciudades en las que se ubicaban los conjuntos habitacionales, hay constancia de que Manuel Bribiesca y Miguel Khoury se quedaron con las 700 casas de Acapulco, únicas que se comercializaron con créditos de Fovissste.<sup>191</sup> Con tales datos, es fácil arribar a la misma conclusión que llegó Jesusa Cervantes en el sentido de que “el pago de la intermediación que realizaron Munuel y Miguel para que Campuzano recuperara sus conjuntos habitacionales sin liquidar los cientos de millones que debía a Bancrecer, en un inicio y para esas fechas al IPAB, fueron las 700 casas de Acapulco”.<sup>192</sup>

Además, la comisión investigadora constató que:

Miguel Isaac Khoury Siman y Manuel Bribiesca Sahagún vendieron su participación accionaria de Grupo Inmobiliario Kilate, S. A. de C. V., el 11 de febrero de 2004, ocho días después de que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., adquirió por subasta pública los derechos de cobro sobre un paquete denominado “C” conformado por 27 créditos dentro de los que se encontraban los relativos al Condominio Solidaridad en Acapulco Guerrero, propiedad de Plaza Industrial, S. A. de C. V., quien el 15 de marzo de 2004 le vende a Grupo Inmobiliario Kilate, S. A. de C. V. en \$69,460,00 el mismo Condominio.

Por lo tanto, a juicio de la comisión, las anteriores conductas contravienen el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,<sup>193</sup> en virtud de que

<sup>191</sup> El resto fueron revendidas a otras inmobiliarias por el propio Campuzano y no por Construcciones Prácticas, que fue quien compró al IPAB los derechos litigiosos. *Cfr.* Cervantes, Jesusa, *Los hijos de Marta...*, *cit.*, p. 78.

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>193</sup> El referido artículo 8 señala: Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge, o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones

Manuel Bribiesca Sahagún es hijo de Martha Sahagún Jiménez, esposa del presidente de la República, Vicente Fox Quesada, cuyo parentesco queda acreditado por ser del dominio público, razón por la cual Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., estaba impedida para participar en la subasta, y Grupo Inmobiliario Kilate, S. A. de C. V., estaba impedido para recibir créditos con recursos públicos. Los servidores públicos del IPAB incurrieron en infracción a dicho artículo “por omitir verificar la relación existente entre Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y Manuel Bribiesca Sahagún”, que quedó acreditada para la comisión en su informe.

Además, dichos servidores públicos infringieron el artículo 61 de la Ley del IPAB,<sup>194</sup> en virtud de no obtener el máximo valor de recuperación causando un probable daño al erario público de \$69'460,000.00 pesos, como se acredita con la venta del condominio “Solidaridad” de Acapulco Guerrero de Plaza Industrial S. A. de C. V., vendido a Grupo Inmobiliario Kilate, S. A. de C. V., 43 días después de que el IPAB subastó la cartera garantizada por Plaza Industrial, S. A. de C. V., con dicho condominio en un precio de \$8'100,000.00 pesos, que comprende además de esos derechos litigiosos otros no determinados y garantizados con otros bienes.

profesionales, laborales o de negocios o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación, en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales, se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo a comisión.

<sup>194</sup> Dicho artículo advierte: El Instituto deberá administrar y enajenar los bienes con el fin de obtener el máximo valor de recuperación posible. Para el mejor cumplimiento del objeto de esta Ley, el Instituto deberá proceder a la brevedad posible a la enajenación de los bienes y procurar que se realicen en los términos económicos y financieros más convenientes buscando siempre las mejores condiciones y los plazos más cortos de recuperación de recursos.

Dicho precepto también se contravino, por parte del IPAB, en los procedimientos relativos al Zapote en Irapuato<sup>195</sup> y a las Bisnagas en Guanajuato, porque, para la comisión, quedó acreditado que:

no obtuvo el máximo de recursos posible, dejando de percibir \$134'358,636.70, que es el resultado de disminuirle al valor comercial de los créditos señalados, que garantizaban los bienes que ascendió a \$142'458,636.70, el importe de \$8'100,000 pagado por Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. en la subasta del 3 de febrero de 2004, con el que cubrió la totalidad del paquete "C" integrado por 27 créditos.

En el mismo sentido se pronunció al tratarse de los derechos de cobro del paquete "C", integrado por 27 créditos, en particular los relativos a los fraccionamientos Villas del Real en Morelia, Buenos Aires en Tepic, Médanos en Veracruz y Puente Alto en Ciudad Juárez.

Porque a su juicio, también, quedó claro que no obtuvo el máximo de recursos posible, dejando de percibir \$200'007,253.00, que es el resultado de sumar los avalúos de los inmuebles antes señalados e incumplió el artículo 8, fracciones XI y XII, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, transcritos anteriormente.

Por otra parte, la comisión consideró que los servidores públicos del organismo, Sociedad Hipotecaria Federal, contravinieron el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas "por no verificar que en el destino de los créditos otorgados por Operaciones Hipotecarias de México, S. A. de C. V. (Sofol) a Grupo Inmobiliario Kilate, S. A. de C. V., estaba involucrado el C. Manuel Bribiesca Sahagún". Así como los servidores públicos

<sup>195</sup> El 27 de febrero de 2011, *La Jornada* reprodujo la noticia siguiente: "Unas 200 personas protestan en el Centro Fox, ubicado en la comunidad de San Cristobal, ante una amenaza de desalojo por la venta del fraccionamiento el Zapote en Irapuato, presuntamente adquirida por los hijos del ex presidente Vicente Fox Quesada. Los hermanos Manuel y Jorge Bribiesca son acusados de haber adquirido 150 lotes a través del IPAB por 150 mil pesos en el fraccionamiento, y que ahora quieren revender en 37.5 millones de pesos".

de la Secretaría de la Función Pública incluyendo los contralores internos del IPAB y de la Sociedad Hipotecaria Federal, porque dentro de sus atribuciones estaba la de verificar el cumplimiento del artículo 8 de la Ley Federal de los Servidores Públicos y que “evidentemente lo omitieron”.

### B. “Los Pirules”

El 1 abril de 2004 Construcciones Prácticas compró al IPAB, vía Fénix, un predio rústico denominado “Los Pirules”, antes conocido como “El Chilar y El Calvario”, ubicado en el municipio de Celaya, Guanajuato, al parecer en 4.3 millones de pesos. Allí, Construcciones Prácticas y Urbanizaciones Inteligentes construyeron el fraccionamiento Brisas del Carmen, que también fue objeto de estudio de la primera comisión investigadora y que se constituyó como *segunda línea* que investigó la comisión presidida por el diputado González Schmall. Al respecto consideró confirmados y acreditados los siguientes hechos:

La participación de Jorge Alberto Bribiesca Sahagún, en la adquisición del predio “Los Pirules” antes “El Chilar y El Calvario” por parte de Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., según escritura pública número 4348 en virtud de que en la oferta definitiva de compra se anexa el cheque número 9564648 de HSBC México, S. A. de C. V., por la cantidad de \$1’303,686.30, girado por el propio Jorge Alberto Bribiesca Sahagún.

La participación de Manuel Bribiesca Sahagún por tener voto de calidad inapelable en el Comité Técnico del Fideicomiso constituido mediante la escritura pública 4230 por Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. y Fisare, S. A. de C. V. De igual forma en la escritura número 7481 de fecha 3 de Junio de 2003 se demuestra que Enrique Herrera Hernández vendió a Miguel Isaac Khoury Siman, en representación de Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., tres predios con una su-

perficie de 114,392.4 metros cuadrados dentro de los que se encuentra “El Calvario”, el que actualmente se denomina “Los Pirules”.

Además de lo anterior, la comisión verificó, con fundamento en la escritura pública 4230, del 3 de noviembre de 2003, que Miguel Isaac Khoury Siman, en representación de Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., dispuso libremente del predio “El Calvario”, hoy “Los Pirules”, antes del 1 de abril de 2004, fecha en que el IPAB se los adjudicó a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., ésta es —según señala el informe— una muy buena prueba de tráfico de influencia, pues Manuel Bribiesca y Miguel Khoury ya habían dispuesto del mismo en forma anticipada.

Por tales motivos, la comisión consideró que existía responsabilidad para los notarios públicos 8 y 24, ambos de Celaya, Guanajuato, por “no verificar los gravámenes del predio ‘El Calvario’, presumiblemente el mismo que hoy se denomina ‘Los Pirules’, propiedad del IPAB”, o bien de éste por “no registrar los gravámenes o su propiedad en la oficina del Registro Público correspondiente”, y existe un “probable daño patrimonial de \$4’263,875.30”, parte proporcional que corresponde a “El Calvario” en la compraventa de los tres lotes con una superficie de 114,392.4 metros cuadrados con importe de \$11,392,417.00

Con relación al tráfico de influencias de los hermanos Manuel y Jorge Alberto Bribiesca Sahagún para que la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., adquiriera mediante subasta pública de bienes del IPAB el predio “Los Pirules”, la comisión precisó que había quedado demostrado que la garantía del 30% del importe de la oferta de Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., fue cubierta con el cheque certificado 9564648 de HSBC, girado por Jorge Alberto Bribiesca Sahagún, por lo cual quedaba debidamente acreditada la participación de Manuel Bribiesca Sahagún y Jorge Bribiesca Sahagún con Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., en la adquisición al IPAB del predio denominado “Los Pirules”, en virtud de que Manuel Bribiesca Sahagún, como parte del Fideicomiso en el que aporta Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. dicho predio y Jorge Alberto Bribiesca Sahagún, que cu-



bre con el cheque ya descrito, el 30% de la oferta presentada por Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., al IPAB.

Adicionalmente —consideró la comisión— Construcciones Prácticas, S. A. de C. V.,

dispuso sin ser legítimamente propietario de la totalidad del predio El Calvario al garantizar con él los créditos que le concedió Hipotecaria Vértice, S. A. de C. V., el 30 de marzo de 2004 por la cantidad de \$90'782,060.40, así como con la aportación del predio para la constitución del Fideicomiso antes referido. Por lo tanto, se acredita el “Tráfico de Influencias de los hermanos Bribiesca Sahagún en la subasta del IPAB del predio ‘Los Pirules’ (antes conocido como ‘El Chilar y El Calvario’)...”.

En virtud de que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., ya había dispuesto previamente del predio, al aportarlo a dicho Fideicomiso el 3 de noviembre de 2003, y al otorgarlo como garantía para la obtención de créditos por la cantidad de \$90'782,060.40, el 30 de marzo de 2004, por lo que era indispensable que el IPAB se lo adjudicara a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., el 1o. de abril de 2004.

Por lo anterior, a juicio del órgano legislativo, existe responsabilidad de Hipotecaria Vértice, S. A. de C. V. (Sofol), por otorgar créditos por \$90'782,060.40 con recursos públicos el 30 de marzo de 2004, sin verificar que el predio “El Calvario” era propiedad del IPAB, quien lo subastó el 1 de abril de 2004.

Finalmente, a juicio de la comisión, el IPAB incumplió lo establecido en las bases para la subasta pública del predio mencionado, ya que debió descalificar a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., quien evidentemente infringió lo dispuesto en las mismas.

### *C. Santa Catarina*

La *tercera línea de investigación* consistió en revisar la adquisición de Construcciones Prácticas S. A. de C. V., al IPAB, a través de Fénix, de 275 departamentos en condominio cono-

cidos comercialmente como Santa Catarina, ubicados en Av. 22 Sur, núm. 307, en San Francisco Totimehuacán, en la ciudad de Puebla, por la cantidad de \$20'933,000.00, no obstante que tenía un valor catastral de \$22'825, 444.20. Lo primero que señaló la comisión es que el valor de venta era menor en \$1'892,444.20 y, por tanto, “El IPAB podría haber causado un daño patrimonial” por dicha cantidad que es la diferencia que resulta entre el valor catastral y el importe pagado por el inmueble.

La comisión también advirtió que al haber permitido el IPAB que dos personas—Alberto Dunand Aramburu (cheque 21847450 a cargo de Banamex por \$4'410,000) y Construcciones Prácticas (cheque 171 del Banco del Bajío S. A., por la cantidad de \$1'869,900)—aportaran el 30% del importe de la oferta ganadora y al no haberse constituido el consorcio al que hacía referencia las bases para dicho proceso de subasta, el IPAB las incumplió.

Adicionalmente, consideró que la Auditoría Superior de la Federación calificó la revisión a este proceso como “Sin observaciones”, cuando se incumplieron las bases ya señaladas y ocultó expresamente el nombre del titular del cheque 21847450 de Banamex, girado por Alberto Dunand Aramburu,<sup>196</sup> como pudo apreciar la comisión en la copia de dicho documento.<sup>197</sup>

<sup>196</sup> Adicionalmente, la comisión confirmó que Alberto Dunand Aramburu era accionista de Grupo Inmobiliario Kilate, S. A. de C. V., constituida, 27 de octubre de 2003, ante el Notario Público 24 de Celaya Guanajuato, mediante escritura pública 4,226, con la composición accionaria siguiente: Miguel Isaac Khoury Siman \$ 25,000 y Manuel Bribiesca Sahagún \$ 25,000, dando un total de \$ 50,000. Posteriormente, el 11 de febrero de 2004, los accionistas, Alberto Dunand Aramburu y Luis Ángel Alonso Puente deciden aumentar el capital social en su parte fija en la cantidad de \$7'350,000.

<sup>197</sup> Dentro de la documentación remitida por el IPAB a la comisión investigadora, se detectó en el Anexo 9 de la Carpeta 3 que adjuntó el IPAB a su oficio, copia del cheque 21847450, de Banamex, girado, según se aprecia en la copia simple del mismo, por Alberto Dunand Aramburu por la cantidad de \$4'410,000, como parte del depósito de garantía del ganador de la subasta mencionada en el Antecedente I. Este cheque, junto con el número 171 de Banco del Bajío por \$1'869,900, girado por Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., suman \$6'279,900, que corresponde al 30% del importe de su oferta ganadora que ascendió a \$20'933,000.

### *D. Milenia*

Una *cuarta línea de investigación* llevó a la comisión a revisar la obtención de créditos provenientes de recursos federales para Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y Grupo Inmobiliario Kilate, S. A. de C. V., así como la venta de inmuebles a través de Infonavit y Fovissste.

Para la comisión quedó acreditada la probable existencia de ilícitos:

... por la facilidad para la obtención de créditos a tasas preferenciales y por su ágil recuperación por la venta de las viviendas a través del Infonavit y Fovissste. Además, la obtención de créditos con destino específico para la construcción de vivienda en el Fraccionamiento Milenia I, II y III, antes Fraccionamiento Solidaridad y la aplicación de dichos créditos a un fin distinto, en virtud que las viviendas ya estaban construidas [situación que constituye, para la comisión, otra irregularidad].

## *2. Operaciones con intervención de Pemex*

### *A. San José*

Una *quinta línea de investigación* motivó la revisión relativa a la participación de la Clínica Hospital San José, S. A. de C. V., en Petróleos Mexicanos, la comisión concluyó que José Fernando Esquivel Hernández, director del Hospital Regional de Salamanca Pemex, y Sergio Javier Madrigal Arana, coordinador médico de la Zona Guadalajara de Pemex, infringieron el artículo 8, fracción XI, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que señala:

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:  
XI...

... deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo

anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

En virtud de haber participado y suscrito contratos con la Clínica Hospital San José, S. A. de C. V., empresa en la que participan Alberto Sahagún Jiménez y Alberto Sahagún de la Parra, que son del conocimiento público hermano y padre de Martha Sahagún Jiménez, quien del 1 de diciembre de 2000 hasta el 30 de junio de 2001, fungió como directora general de Comunicación Social de la Presidencia de la República y contrajo matrimonio el 2 de junio de 2001 con Vicente Fox Quesada, presidente de México, por lo que dicha Clínica no debió participar en los casos de licitaciones públicas y tampoco haber sido beneficiados con adjudicaciones directas de Pemex.

Por su parte, Sergio Javier Madrigal Arana, coordinador médico de Pemex en la zona de Guadalajara, infringió el artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, que señala:

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación, a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.

Por haber fraccionado la contratación de los servicios a la Clínica Hospital San José, S. A. de C. V., a través de los contratos GSSCMZG-006/2003, GSS-CMZG-233/2003 y GSS-CMZG-427/2003 con importes de \$435,000.00, \$435,000.00 y \$880,000.00, y que los tres suman \$1'750,000.00. Adicionalmente, por haber recibido como garantía de los contratos CMZG-AD-049/2006 por \$91,000.00, CMZG-AD-059/2006 por \$113,135.00

y CMZG-AD-060/2006 por \$61,260.00, y que los tres suman \$265,395.00 como pagarés en lugar de la fianza respectiva, incumpliendo la cláusula décima tercera de los citados contratos, que dice:

Décima tercera. Garantía de cumplimiento del contrato, así como los defectos, vicios ocultos de los bienes y calidad de los servicios y cualquier otra responsabilidad.

El proveedor, a fin de garantizar el debido cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, deberá presentar a Pemex, a más tardar dentro de los diez días naturales siguientes a la firma del contrato, o el día hábil inmediato anterior al vencimiento del plazo señalado en este párrafo, la garantía de cumplimiento del contrato, así como de los defectos, vicios ocultos de los bienes y la calidad de los servicios y cualquier otra responsabilidad, consistente en: póliza de fianza que se constituirá por el 10% del presupuesto máximo del contrato, con una vigencia equivalente a la del contrato garantizado, más doce meses a partir de que queden en operación los bienes suministrados o se concluya el servicio por estado, o dieciocho meses después de la entrega de los bienes en su destino final, otorgada por institución afianzadora legalmente constituida en la República mexicana, en los términos de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y a favor de Pemex.

### B. Pemex Refinación

La comisión también dedicó buena parte de su informe a las actividades de la Dirección General de Pemex Refinación cuyo titular, a partir del 17 de enero de 2003, fue Juan Bueno Torio,<sup>198</sup> quien a juicio de la comisión investigadora infringió el artículo 8 fracciones XI y XII de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, el artículo 50 fracción I de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el artículo 220,

<sup>198</sup> Con anterioridad a dicho cargo se desempeñó como subsecretario para la pequeña y mediana empresa de la Secretaría de Economía, como tal formaba parte del Consejo Directivo de Pemex Refinación. Hernández, Anabel y Quintero, Areli, *La familia...*, cit., p. 214.

fracción I del Código Penal Federal<sup>199</sup> por las razones que se indican a continuación:

1. Durante su gestión como director general de Pemex Refinación y miembro del Consejo de dicho organismo, se otorgaron convenios a la empresa Transportadora y Distribuidora Isabel S. A. de C. V. por la cantidad de \$162,266,448.94 de los que se pagaron \$93,114,671.99. *En dicha empresa participó como socio y presidente del Consejo de Administración Emilio Bueno Lázaro, tío de Juan Bueno Torio.*
2. Con relación a la revisión relativa a la participación de la empresa Autotanques de México, S. A. de C. V., en Pemex Refinación. En virtud en que *en dicha empresa participó como socio y presidente del Consejo de Administración Juan José Ortiz Ríos, cuñado de Juan Bueno Torio.*
3. Durante su gestión como director general de Pemex Refinación y miembro del Consejo de dicho organismo, se otorgaron convenios a la empresa Fletera Continental de Líquidos,

<sup>199</sup> Las fracciones de dicho artículo 8 de la referida Ley Federal de Responsabilidad se transcribieron *supra*, nota 193. Por otra parte, el artículo 50 fracción I de la ley de Adquisiciones señala: “Las dependencias y entidades se abstendrán de recibir propuestas o celebrar contrato alguno en las materias a que se refiere esta Ley, con las personas siguiente: I. Aquellas en que el servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familia o de negocios, incluyendo a aquéllas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte durante los dos años previos a la fecha de celebración del procedimiento de contratación de que se trate. El citado artículo 220 fracción I, del Código Penal Federal dice: Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones: el servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

S. A. de C. V., por la cantidad de \$21'233,975 de los que se pagaron \$14'578,754. *En dicha empresa participó como representante legal, firmando contratos, Juan José Ortiz Ríos, cuñado de Juan Bueno Torio.*

En este aspecto, la comisión concluyó que existía responsabilidad de los miembros del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como de varios funcionarios de Pemex Refinación (director general, subdirector de Finanzas y Administración, gerente de Transporte Terrestre, abogado general), al aprobar la celebración de contratos con empresas relacionadas con Juan Bueno Torio, y que por ese hecho estaban impedidas de participar en cualquier proceso.

### *C. Pemex Refinación-Canacar*

Por último, y tratándose de la revisión de la adjudicación directa de los Contratos Específicos Multianuales otorgados por Pemex Refinación a los agremiados a la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (Canacar) por un monto global de hasta 10,114 millones de pesos en cuatro años (enero de 2005 a diciembre de 2008), la comisión investigadora sostuvo que procedía denunciar ante los órganos internos de control de Pemex y Pemex Refinación, la actuación del Comité Adquisiciones Arrendamientos y Servicios de Pemex Refinación por las irregularidades en el procedimiento de adjudicación directa realizado con 149 transportistas agremiadas a la Canacar, por las razones que sintetizamos a continuación:

1. El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Pemex Refinación dictaminó procedente el 9 de marzo de 2005 la celebración de convenios mediante adjudicación directa con 149 empresas transportistas agremiadas a la Canacar, acto administrativo que ya se había concretado anteriormente con fecha 26 de enero de 2005, por lo que el

Comité únicamente debió tomar nota de la adjudicación ya realizada.

2. La adjudicación directa la fundamenta en el artículo 41 fracción III de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y no se acreditan los supuestos para inferir *pérdidas o costos debidamente justificados* y la Gerencia de Transporte Terrestre dictamina sin bases.
3. Además, se incumplió el mandato del Consejo de Administración de Pemex Refinación de fecha 10 de diciembre de 2004 que ordenó *la elaboración de un análisis de costo-beneficio con la participación del órgano interno de control de Pemex Refinación* y de las documentales con las que se cuenta no se desprende que se haya efectuado.
4. La determinación de los montos de los contratos individuales es discrecional, por lo que está expuesta a riesgos.

Como inicialmente se comentó, la revisión no únicamente contempló al IPAB y Pemex, sino que también se extendió a aquellos sectores y ámbitos del gobierno federal que, como señaló la comisión, presentan indicios “severos de corrupción”, a los que no se pudo llegar de manera plena, fundamentalmente por las tácticas dilatorias y falta de voluntad tanto de la Secretaría de la Función Pública como de la Procuraduría General de la República. De las revisiones anteriores destacan las de Facopsa, Saint Martín Construcciones, S. A. de C. V., y Pemex Refinación-Canacar, Oceanografía y el propio IPAB.

Es oportuno señalar que la comisión quiso dejar constancia de las limitaciones a las que se enfrentó en su informe al señalar que: “Para lograr los resultados obtenidos, se contó con una gran participación de la ciudadanía, fundamentalmente la agraviada con los despojos de que fue objeto con la indiferencia y a veces complicidad del gobierno federal”. Asimismo, consideró necesario señalar que: “la nueva Legislatura deberá analizar cuidadosamente esta situación y seguramente, sustentada en el compromiso social que



asume, continuará en beneficio de México, los trabajos de esta comisión”.

Finalmente, el informe de la comisión concluye con las siguientes recomendaciones:

1. El titular del Ejecutivo federal deberá dar seguimiento a las denuncias y ampliaciones presentadas por esta comisión y que se anexan al presente Informe.
2. La Procuraduría General de la República, de acuerdo con sus atribuciones, deberá proceder a integrar las averiguaciones previas, evaluarlas y, en su caso, consignarlas al juez correspondiente.
3. La Secretaría de la Función Pública, con base en las denuncias respectivas, deberá integrar los expedientes correspondientes y dentro de su ámbito de competencia, fincar las responsabilidades administrativas que procedan y, en su caso, denunciar las penales que adicionalmente se pudieran determinar de su intervención.

En los casos de Saint Martín Construcciones, S. A de C. V. y Fabricación y Colocación de Pavimento, S. A. de C. V., una vez que concluyan las auditorías que dicha Secretaría ordenó practicar a Despachos Externos, deberá informar los resultados a las autoridades competentes, proceder a fincar las responsabilidades administrativas que procedan y de todo ello, informar a la comisión con que la H. Cámara de Diputados, eventualmente sustituya a la presente.

4. Los órganos internos de control de Pemex y Pemex Refinación, una vez que concluyan con su intervención, deberán proceder al fincamiento de responsabilidades administrativas que procedan y de existir responsabilidades penales, denunciarlas a las autoridades competentes. Asimismo, deberán informar de todo ello a la comisión que eventualmente sustituya a la presente.
5. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, a través de su Unidad de Evaluación, deberá anali-

zar la actuación de la Auditoría Superior de la Federación en la revisión de la participación de Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., en el IPAB, e informar del resultado de su intervención a la Comisión de Vigilancia referida y a la Comisión con que la H. Cámara de Diputados eventualmente sustituya a la presente.

6. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junto con la Sociedad Hipotecaria Federal, deberán establecer mecanismos de control que garanticen el uso adecuado de los recursos públicos autorizados para programas habitacionales y que, en lo sucesivo, eviten que sean utilizados con fines distintos.

Como es fácil advertir, la segunda comisión investigadora encontró en el camino muchos obstáculos para el desarrollo correcto de sus pesquisas, lo anterior se desprende de su informe y de las denuncias que presentó ante la autoridad competente. Pero no solamente lo anterior volvió significativa a esta comisión, sino además el hecho de haber sido la primera comisión de investigación que se enfrenta a una solicitud de amparo por parte de los sujetos involucrados; situación que, como tendremos ocasión de analizar, hará que los tribunales se muestren dubitativos frente al activismo y las relaciones de los hermanos Bribiesca.

### *3. La difusión del informe de la comisión*

A la mitad del último años del sexenio foxista, el 27 de julio de 2006 diversos diarios de circulación nacional destacaban en sus páginas la noticia del presidente de la comisión investigadora Construcciones Prácticas, S. A., de C. V., diputado Jesús González Schmal, en el sentido de que Marta Sahagún formaba parte de la red de corrupción que se tejió en torno a dicha empresa, propiedad de los hermanos Bribiesca Sahagún, y que había provocado un daño al erario por más de 334 millones de pesos. Los integrantes de la comisión afirmaron que “la esposa del presidente

Vicente Fox supo en todo momento del tráfico de influencias que había para favorecer a sus hijos”.

En rueda de prensa, González Schmal dijo que “es inocultable evidentemente” el conocimiento que tenía Marta Sahagún de que su nombre y el nombre de su esposo se usaban para el tráfico de influencias. “En el tráfico de influencias hay dos actores, el influido y el influyente, en este caso el influyente fueron los hijos pero por su relación con Marta Sahagún, y segundo: aquí ha habido declaraciones públicas, en el sentido de que sus hijos son inocentes y que ella les enseñó a ser exitosos”, dijo.

Luego entonces ahí hay una coparticipación, incluso de carácter moral en la conducta de estos jóvenes, estos muchachos seguramente aprendieron de sus padres, Marta Sahagún y Vicente Fox, cuando vieron que llegaron a Los Pinos remodelaron y se compraron toallas de 40 dólares (*sic*) y vieron el camino abierto para meterse en ese tortuoso ambiente del tráfico de influencias y amasar fortuna...

Está probado cómo llegaban a Acapulco, cómo disponían del jet presidencial, cómo se hospedaban en la finca del presidente en Icacos, cómo cerraban antros, cómo fletaban cruceros completos para traer invitadas brasileñas, cómo hicieron dinero cobrando en el municipio de Acapulco vendiendo inmuebles que no tenían legitimidad de origen en el registro público...

La priísta Marta Palafox reforzó: “La señora [Marta Sahagún] no debiera de festejar tanto porque ya le concluye su periodo de impunidad y de abuso de poder que ostentó durante los seis años de mandato en la Presidencia de la República de su ahora esposo”. Agregó que “ella debiera de desear que el próximo gobierno le dé seguimiento a esto hasta que se aclare y se castigue a los culpables pues fue en agravio de la nación”. Expusieron que “por supuesto que ella está involucrada, ella ha sido quien ha ostentado el abuso de poder para que su familia, sean sus hijos o amistades, sean quienes puedan tener toda la carta abierta para poder realizar toda esta serie de atracos a la nación”.

Anunciaron la conveniencia de que los trabajos de esta comisión sean retomados por la próxima legislatura a partir del 1 de septiembre.

La reacción de Martha Sahagún no se hizo esperar, y el 29 de julio de ese mismo año exigió una disculpa pública al diputado Jesús González Schmal. La esposa del presidente Vicente Fox leyó un pronunciamiento público en el salón de usos múltiples de la que fuera la casa del general Lázaro Cárdenas, en donde incluso tildó al legislador de “mentiroso y cobarde”; y le advirtió:

Señor González Schmal su fuero tiene un límite. Espero que confirme sus dichos cuando el fuero se le acabe, porque junto a mis hijos seguiré defendiendo el ejercicio pleno de los derechos que me otorga la Constitución y el buen nombre de mi familia.

Miente González Schmal —continuó Martha Sahagún— porque de sus dichos no han salido sino mentiras y especulaciones; miente González Schmal porque se escuda en testimonios anónimos, cobardes, como cobarde ha sido su actuación en este lamentable e indigno proceso gestado por unos cuantos desde la Cámara de Diputados... Miente González Schmal, porque cree que bajo el amparo del fuero se puede andar por la vida actuando con impunidad y sin el menor sentido de lo que significa la responsabilidad y la honestidad.

Adicionalmente, el presidente Fox salió en defensa de su esposa y dijo que nadie debe escudarse detrás de un fuero para manchar o ensuciar el nombre de alguien. Aseguró que respaldará “totalmente y ciento por ciento” las decisiones que asuma su esposa y aclaró que no se trataba de un asunto de poder. Fox criticó fuertemente al diputado federal Jesús González Schmal por no probar sus acusaciones y dijo que: “no se vale acusar nada más por ocurrencias de alguien que se escuda atrás de un fuero”.

En respuesta, el diputado federal Jesús González Schmal sostuvo que Marta Sahagún no lo intimidaría ni tampoco renunciaría a su deber como legislador para erradicar la corrupción y se dignificara el cargo presidencial.

Tras conocer las declaraciones que hizo la esposa del presidente, el legislador por Convergencia lamentó el lenguaje que empleó Marta Sahagún en su contra, sobre todo cuando hay un mandato de la Cámara de Diputados para investigar los presuntos casos de tráfico de influencias. “Si la intención de la señora Sahagún es intimidarme no lo logrará. Mi responsabilidad no es renunciable. Cumpliré como lo estamos haciendo los integrantes de la Comisión que es el deber de luchar por que en México se erradique la corrupción y se dignifique el cargo presidencial por quien lo ocupe”.

VI. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN ENCARGADAS DE REVISAR LA LEGALIDAD DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA, CONCESIONES, CONTRATOS DE SUMINISTRO DE BIENES DE CONSUMO O DE COMPRAVENTA DE BIENES INMUEBLES DE TITULARIDAD PÚBLICA, OTORGADOS POR ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS O EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA A LA EMPRESA CONSTRUCCIONES PRÁCTICAS, S. A. DE C. V., FRENTE A LOS TRIBUNALES

Todavía no concluían los trabajos de la segunda comisión de investigación, ni se ofrecían sus resultados finales, cuando el 24 de febrero de 2006, los Bribiesca solicitaron amparo ante el Juzgado 60. de Distrito en materia administrativa en contra de las siguientes autoridades:

1. Los diputados del H. Congreso de la Unión, como autoridades responsables ordenadoras y ejecutoras.
2. La Comisión de la Cámara de Diputados creada el 28 de abril de 2005, denominada “*Comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgados por organismos descentralizados o*”

*empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. y cualquier otra que tuviera relación con la misma*”, como autoridad responsable ordenadora y ejecutora.

3. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, como autoridad responsable ejecutora.
4. Los diputados y senadores del H. Congreso de la Unión, como autoridades responsables ordenadoras y ejecutoras.
5. El director del *Diario Oficial de la Federación*, como autoridad responsable ejecutora.
6. El secretario de la Función Pública, como autoridad responsable ejecutora y ordenadora.
7. *La Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, creada el 16 de febrero de 2006*, por la aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados, como autoridad responsable ejecutora y ordenadora.

Los actos reclamados fueron:

- A. La constitución, el 28 de abril de 2005, de la comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. y cualquiera otras que tuvieran relación con la misma; así como la redacción y envío del oficio LIX-III-PMD/ST/0007/06 de fecha 1 de febrero de 2006, y la creación de la comisión de 16 de febrero de 2006.
- B. De la comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgados por

- organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y cualquiera otra que tuviere relación con la misma, de 28 de abril de 2005, se reclaman los trabajos, las declaraciones y conclusiones contenidas en el documento redactado con fecha 31 de enero de 2006.
- C. De la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, como autoridad responsable ejecutora, la ejecución que pretende dar las conclusiones y propuestas contenidas en el documento del 31 de enero de 2006 de la comisión investigadora antes mencionada.
- D. De los diputados y senadores del Congreso de la Unión, con el carácter de autoridad ordenadora y ejecutora, se reclama la discusión, aprobación y expedición del Decreto del 31 de agosto de 1999, que creó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, por lo que hace específicamente al artículo 42, mismo que se supone entró en vigor al día siguiente de su publicación.
- E. Del director del *Diario Oficial de la Federación*, se reclama como autoridad ejecutora, la publicación del Decreto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de septiembre de 1999.
- F. Del secretario de la Función Pública, se reclama como autoridad responsable ordenadora y ejecutora, el cumplimiento que pretende hacer del oficio LIX-III-PMD/ST/0007/06 del 1 de febrero de 2006 de la H. Cámara de Diputados, así como las órdenes y solicitudes giradas para que diversas dependencias del Ejecutivo federal continúen con las investigaciones de particulares y de pesquisas solicitadas infundadamente por la H. Cámara de Diputados.
- G. De la comisión investigadora de la Cámara de Diputados, creada el 16 de febrero de 2006, por la aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados, como autoridad responsable

ejecutora y ordenadora, de las investigaciones que pretende realizar con pretexto de revisar “la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. y cualquier otra que tuviera relación con la misma”.

Dicho Juzgado de Distrito, el 27 de febrero de 2006, desechó la solicitud de amparo por considerarla notoriamente improcedente.

En contra de dicha resolución, los Bribiesca, a través de sus representantes legales, interpusieron recurso de revisión, el cual fue turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que, el 22 de mayo de 2006, resolvió revocar el auto recurrido y ordenó la admisión de la demanda de amparo. En consecuencia, el juez de Distrito mediante acuerdo de 25 de mayo de 2006, admitió a trámite la demanda de garantías.<sup>200</sup> Seis meses después, el 29 de noviembre, dicho juzgado dictó sentencia resolviendo sobreseer y no otorgar el amparo.

Inconforme con el fallo antes señalado, la parte quejosa interpuso recurso de revisión; adicionalmente, el presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión interpuso revisión adhesiva, medios de defensa que se radicaron en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que el 7 de marzo de 2007 resuelve: 1) confirmar la sentencia; 2) no amparar a los Bribiesca en contra de los artículos 34, 41 y 42 de la LOCG.

Al haber confirmado la sentencia, la Segunda Sala causó estado porque se agotaron todas las instancias. No obstante lo anterior, en un “pirueta jurídica” dicha Sala “reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito para el examen de las cuestiones de legalidad”.

<sup>200</sup> El 11 de septiembre se amplía la demanda.



El 13 de abril de 2007, en atención a lo ordenado en la ejecutoria de la Segunda Sala de la Corte, el Tribunal Colegiado se avocó al conocimiento del recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa y de la revisión adhesiva interpuesta por el presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

### 1. *La posición del Tribunal Colegiado*

En la materia sobre la que reservó jurisdicción la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal se declaró competente para conocer del recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 85, fracción II, de la Ley de Amparo y 37, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. No obstante, antes de cumplir dicha encomienda, precisó lo siguiente: *sin que sea legalmente posible efectuar algún estudio oficioso de la procedencia del juicio de garantías* porque esa cuestión fue superada por el máximo tribunal. Al haber abordado y resuelto la Segunda Sala del alto tribunal el tema de inconstitucionalidad propuesto por los quejosos respecto de los artículos 34, 41 y 42, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *implícitamente reconoció la procedencia del presente juicio con respecto a sus actos de aplicación*; sin que sea dable a este órgano jurisdiccional, por ser una cuestión que adquirió la *autoridad de cosa juzgada*, realizar un nuevo pronunciamiento al respecto.

La anterior conclusión —continúa el Tribunal— es congruente con el sistema de control constitucional concreto que rige en el juicio de amparo, pues a diferencia del control abstracto, que se realiza al margen de un acto específico y de la aplicación que pudiera tener la ley reclamada, en el primer modelo el estudio de la constitucionalidad de la norma se verifica, exclusivamente, para resolver si en un caso particular analizado se debe o no dejar de aplicar al promovente la norma que reclama.

*Así, el estudio de la constitucionalidad de las disposiciones reclamadas en el presente juicio, llevada a cabo por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo podría justificarse si hubiera sido posible, en la hipótesis de una concesión de amparo, proyectar la decisión alcanzada a los actos de aplicación de dichas normas.*

*Sería desacertado, por tanto, que este Tribunal se pronunciara sobre la procedencia del juicio y, de ser el caso, decretara el sobreseimiento en el juicio con respecto a los actos de aplicación de las normas reclamadas, existiendo previamente un pronunciamiento de constitucionalidad de las normas en las que aquéllos se fundan.*

*Una conclusión y consideración distinta podría ameritar para este tribunal colegiado, con respecto a la procedencia del juicio, si el máximo tribunal no hubiera resuelto, originalmente, el recurso de revisión interpuesto por los quejosos; sin embargo, una vez fallado éste, por las razones antedichas, no existe la posibilidad legal de pronunciarse sobre ese tema, por más de que el amparo en realidad fuera improcedente.*

En suma, el Tribunal Colegiado no analizaría el tema de la procedencia porque la Segunda Sala ya lo había resuelto; dicho de otra manera, su superior le ordenó no cuestionar la precedencia y resolver sobre los temas de legalidad.

## *2. Los agravios de los quejosos*

Con base en los anteriores razonamientos y una vez que el Tribunal Colegiado *no puede más que acatar la orden de un superior*, en el sentido de que no puede valorar la procedencia del recurso entra al conocimiento del *cuarto concepto de agravio* propuesto por los quejosos en el que alegan que, contrario a lo resuelto por el *a quo*, carece de fundamentación y motivación la creación de las comisiones de investigación encargadas de revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bie-

nes inmuebles de titularidad pública, otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y a cualquier otra que tuviera relación con esa persona moral, de 28 de abril del 2005 y 16 de febrero del 2006 aduciendo que:

- El simple hecho de que las autoridades responsables hayan citado los artículos 34, 41 y 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no implica que se encuentre satisfecha la exigencia prevista por el numeral 16 de la Constitución federal.
- Ninguno de los preceptos citados justifica la determinación asumida por la Cámara de Diputados de investigar actos de particulares que, afirma, era la intención de las aludidas comisiones, como se desprende del informe de resultados del 31 de enero de 2006, donde se precisó que se pretendía indagar y examinar la posible existencia de tráfico de influencias dentro de diversas áreas del gobierno federal para favorecer a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V.
- El artículo 93, párrafo tercero, constitucional faculta a las comisiones creadas por las cámaras del Congreso de la Unión a investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal mayoritaria, pero no a indagar conductas de los particulares que puedan constituir delitos.
- En diversas partes del informe de 31 de enero del 2006 se advierte que el propósito de la creación de las comisiones fue investigar conductas que les fueron atribuidas y, para evidenciar lo fundado de tal aseveración, destacan algunas conclusiones sustentadas en el documento en cuestión.

### *3. La posición de la autoridad responsable*

Por su parte, las autoridades responsables en su revisión adhesiva señalan que:

- Las comisiones de investigación cuya creación reclamaron los quejosos se instituyeron para revisar la legalidad de contratos otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y no para investigar directamente conductas de particulares.

#### 4. *El examen del asunto en sede judicial*

Con la finalidad de examinar las anteriores alegaciones, el Tribunal toma en consideración que, de conformidad con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad que genere molestia a los gobernados debe ser emitido por autoridad legalmente competente, constar por escrito y estar debidamente fundado y motivado.<sup>201</sup>

Asimismo, el juzgador considera que de las constancias que obran en autos —en específico de las copias certificadas de los informes finales sustentados por las comisiones de investigación encargadas de revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y a cualquier otra que tuviera relación con esa persona moral— se advierte que dichas comisiones se instituyeron con fundamento en lo dispuesto por los artículos 93, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 34 y 41 de la Ley Orgánica del Congreso General.

A su juicio, cuando se emplea la atribución prevista por el tercer párrafo del artículo 93 constitucional, las cámaras del Congreso de la Unión ejercen funciones propias de control sobre

<sup>201</sup> La fundamentación implica la precisión del precepto legal aplicable al caso, mientras que la motivación se traduce en la identificación de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se toman en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

organismos que integran la administración pública federal. Por tanto, continúa el Tribunal, el artículo 93, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *no otorga atribuciones a las cámaras del Congreso de la Unión para investigar conductas propias de los gobernados que no guarden relación con el funcionamiento de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria de la administración pública federal.*

Es evidente que, en algunos casos, cuando ejercen la citada atribución constitucional las cámaras del Congreso de la Unión pueden conocer indirectamente la conducta de particulares cuando investigan sobre el funcionamiento de los entes públicos; sin embargo, esa no debe ser la intención originaria de la comisión creada porque es ajena a la finalidad de control que tomó en consideración el Constituyente al instituir la facultad en análisis. En suma, *el Tribunal concluye que las cámaras del Congreso de la Unión no están facultadas para integrar comisiones cuyo fin sea indagar conductas de particulares.*

Ahora bien, con la finalidad de determinar si las comisiones cuya integración se reclama fueron constituidas o no con la finalidad de investigar conductas propias de los quejosos, es necesario ponderar que derivaron de la Proposición con Punto de Acuerdo suscrita por diputados integrantes de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de 28 de abril de 2005.

De lo anterior se advierte que las comisiones de investigación instituidas el 28 de abril de 2005 y el 16 de febrero de 2006 por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *no circunscribieron sus indagaciones al funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, en específico, al otorgamiento de contratos de obra pública, concesiones, de contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública.*

De tal manera que, a juicio del Tribunal, la Cámara de Diputados decidió integrar la primera de dichas comisiones cuya fina-

lidad *era investigar la posible comisión del delito de tráfico de influencias y algunos otros en los que estuvieran relacionados los quejosos.*

Los diputados integrantes de la comisión solicitaron *declaraciones de impuestos* de los peticionarios del amparo, sus *estados de cuenta bancarios*, información sobre las *adquisiciones que efectuaron de mercancías incautadas por el Servicio de Administración Tributaria*, así como un informe contable tendente a dilucidar si estaba justificado el aumento de capital de determinadas empresas en las que, presuntamente, se encontraban relacionados los quejosos.

Para el juzgador resultó evidente que *tales datos no guardaban relación directa con el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria de la administración pública federal*; por el contrario, *se trataba de información propia de particulares que no estaba facultada para recabar ninguna comisión de investigación* de la Cámara de Diputados instituida en términos del tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los resultados y recomendaciones, sustentados por las comisiones en cuestión, también *evidencian la intención de la Cámara de Diputados de indagar sobre actos de particulares*. Por ejemplo, se destaca la necesidad de efectuar auditorías fiscales a los quejosos, dilucidar su participación en determinadas sociedades mercantiles, conocer los movimientos de sus cuentas bancarias, tarjetas de crédito e inversiones e, incluso, se solicitó al Servicio de Administración Tributaria que rindiera ante el citado órgano legislativo un informe sobre la compulsas que efectuara sobre los movimientos financieros de una determinada persona moral y los efectuados por los quejosos, para corroborar la comisión de los ilícitos que indagó.

Es más, la propia comisión de investigación instituida el 28 de abril de 2005, al rendir su informe final, expresamente sostuvo que no tenía la oportunidad de seguir investigando a las empresas privadas relacionadas en el informe, reconociendo que *parte de*

*su actividad indagatoria la dirigió sobre actividades de los gobernados.*

Por otra parte, la comisión creada el 16 de febrero de 2006, en sus conclusiones sostuvo que estaban “acreditados delitos de los que eran responsables los ahora quejosos”.

Entonces, contrario a lo resuelto por el juez de distrito y lo alegado por la autoridad responsable en su revisión adhesiva, *las comisiones de investigación creadas por la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2005 y el 16 de febrero de 2006, sin fundamento alguno, investigaron actos de los quejosos que no guardan relación con el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria de la administración pública federal.*

En consecuencia, resulta que, como lo alegan los recurrentes, *carece de debida fundamentación y motivación la institución de las comisiones de investigación encargadas de revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y a cualquier otra que tuviera relación con esa persona moral.*

Lo anterior en razón de que, se reitera, *la determinación de investigar sobre actos atribuidos a los quejosos no encuentra apoyo en las disposiciones constitucionales y legales que citó como fundamento la Cámara de Diputados cuando creó las comisiones de investigación de mérito.*

Por tanto, comienza sus conclusiones el Tribunal, *es esencialmente fundado el agravio en estudio y suficiente para revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo contra la creación de las comisiones de investigación encargadas de revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Cons-*

*trucciones Prácticas, Sociedad Anónima de Capital Variable, y a cualquier otra que tuviera relación con esa persona moral.*

La consecuencia del otorgamiento de la protección de la justicia de la Unión es que *carezcan de efectos jurídicos vinculatorios para los quejosos tanto la instauración como las investigaciones y los resultados de las aludidas comisiones; sin que sea el caso de que se obligue a la autoridad al dictado de alguna nueva resolución debidamente fundada y motivada porque los actos reclamados no derivan de una solicitud, instancia, recurso o juicio promovido por los gobernados.*

Cabe precisar que la concesión del amparo tiene efectos extensivos al resto de actos reclamados consistentes en las investigaciones que efectuaron las comisiones, las conclusiones que sustentaron y sus consecuencias, porque su origen es un acto que carece de debida fundamentación y motivación y que, por tanto, contraviene lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, de ahí que resulte innecesario examinar el resto de agravios propuestos en la revisión principal y en la adhesiva.

Por todo lo expuesto, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa, el 8 de julio de 2007, resolvió:

PRIMERO. En la materia del recurso, competencia de este tribunal, se REVOCA la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La justicia de la Unión AMPARA y PROTEGE a MANUEL y JORGE, ambos de apellidos BRIBIESCA SAHAGÚN, contra los actos que reclamaron consistentes en la creación de las comisiones de investigación encargadas de revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, Sociedad Anónima de Capital Variable, y cualquier otra que tuviera relación con la misma, las investigaciones que efectuaron dichos órganos, las conclusiones que sustentaron y sus efectos y consecuencias.

Es oportuno precisar que la resolución anterior no recibió la unanimidad de los tres magistrados integrantes del Primer el Tri-



bunal Colegiado en Materia Administrativa; sólo aprobaron dicha resolución los magistrados Julio Humberto Hernández Fonseca y Joel Carranco Zúñiga. El voto en contra fue del magistrado presidente Carlos Ronzon Sevilla, quien precisamente fungió como relator.

No sólo porque resulta oportuno y pertinente sino porque en mucho compartimos las razones esgrimidas en el voto particular, a continuación lo reproducimos íntegramente.

Lamento disentir del criterio de la mayoría pero considero que *el asunto amerita una resolución distinta a la asumida*.

La creación de las comisiones de investigación encargadas de revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministro de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgados por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, Sociedad Anónima de Capital Variable, y cualquier otra que tuviera relación con la misma, las investigaciones que efectuaron dichos órganos, *las conclusiones que sustentaron y sus efectos y consecuencias no causan perjuicio a los quejosos*.

Tales actos carecen de efectos vinculatorios, de ahí que se traduzcan en meras recomendaciones que no lesionan ningún derecho legalmente tutelado de los solicitantes del amparo; por tanto, considero que ante la actualización de la causa de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, se imponía decretar el sobreseimiento en el juicio contra los citados actos reclamados.

Lo anterior aun cuando el presente asunto está relacionado con el amparo en revisión 2018/2006 del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde analizó la constitucionalidad de los artículos 34, 41 y 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y reservó jurisdicción a este tribunal para conocer de la materia de su competencia.

El citado pronunciamiento de fondo no impide al Tribunal a que, al analizar la citada materia de su competencia, advierta oficiosamente la actualización de una causa de improcedencia que ocasione el sobreseimiento en el juicio contra los actos que no se han juzgado en definitiva.

No advierto que ante el supuesto en comento se actualice alguna excepción a la regla de que el tribunal colegiado, aun officiosamente, está obligado a analizar la procedencia del juicio respecto de los actos de su competencia e impedido a efectuar algún pronunciamiento de fondo si advierte que se surte alguna de las hipótesis previstas por el artículo 73 de la Ley de Amparo.

Máxime que, en el caso concreto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se pronunció en el sentido de que se había agotado el análisis de las cuestiones de procedencia.

*Además, el examen de la constitucionalidad de leyes efectuado por la aludida Sala está sustentado en la fuerza de cosa juzgada de la que goza y no queda supeditado a lo resuelto por este Tribunal.*

En todo caso, el sobreseimiento que se considera procedente no tendría repercusión alguna en la negativa del amparo contra las normas generales decretada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como advertíamos, los trabajos de esta comisión investigadora son los primeros que han sido conocidos por los jueces y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Segunda Sala y, como hemos podido observar, el trámite no ha sido pacífico y ha dejado algunas dudas al respecto, no sólo sobre la procedencia del sobreseimiento sino, y quizá sea lo más importante, por los débiles argumentos que ofrece el Tribunal para sustentar su resolución.

Sobre el tema de la procedencia no comentaremos nada porque suscribimos la posición expuesta en el voto particular por el magistrado Ronzon Sevilla. No obstante lo anterior, entendemos que si el Tribunal debía entrar al fondo del asunto, mediante esa figura extraña de reserva de jurisdicción, lo que hizo fue exhibir un muy preocupante desconocimiento y entendimiento de lo que son las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control parlamentario. Como afirma la Constitución dichas comisiones se crean para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritarias y eso precisamente es lo que venían haciendo las comisiones creadas por la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. Resulta

evidente que todas las comisiones parlamentarias, pero especialmente las de este tipo, al desarrollar sus trabajos pueden conocer, acercarse o develar, de manera colateral, el actuar de particulares; pero es evidente que tales acciones no son su finalidad ni objetivo principal.

En el caso concreto resulta inverosímil que se haya concedido el amparo a los quejosos con base en simples recomendaciones dirigidas a la administración pública y a diversos órganos parlamentarios y/o solicitudes de información que la comisión investigadora nunca tuvo a su alcance y por presunciones de conductas que hacían entrever tráfico de influencias que, en todo caso, exigían una explicación de los entes públicos.

Resulta jurídicamente más articulada la explicación de la comisión investigadora<sup>202</sup> y su interpretación al artículo 69 del Código Fiscal de la Federación con relación a la solicitud que, en su momento, hizo al Servicio de Administración Tributaria de las declaraciones anuales de impuestos de los quejosos y de sus empresas, así como de sus cuentas bancarias y de las de sus empresas que los argumentos que en su sentencia plasma el Tribunal Colegiado.

Lo anterior no es más que una muestra del profundo desconocimiento que entre nuestros jueces existe del sentido jurídico y democrático de los actos de los órganos parlamentarios. El Tribunal Colegiado, antes de mostrar su parcialidad en favor de los quejosos y de sepultar los claros, oportunos y correctos trabajos de investigación de las comisiones, debió entrar al estudio profundo de este tipo de comisiones y aprovechar la oportunidad para incidir en el actuar de las mismas y fortalecer, con su resolución, su sentido como instrumentos de control parlamentario.

<sup>202</sup> Véase, *supra*, apartado relativo al SAT de la primera comisión investigadora.

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### LA LX LEGISLATURA: LAS DOS INVESTIGACIONES QUE CIERRAN EL CICLO DE LOS TREINTA AÑOS

I. TERCERA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN ENCARGADA DE REVISAR LA LEGALIDAD DE LOS CONTRATOS DE SUMINISTROS DE BIENES DE CONSUMO O DE COMPRAVENTA DE BIENES INMUEBLES DE TITULARIDAD PÚBLICA, OTORGADA POR ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS O EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA A LA EMPRESA CONSTRUCCIONES PRÁCTICAS Y CUALESQUIERA OTRAS QUE TUVIERAN RELACIÓN CON LA MISMA

Mientras el Tribunal Colegiado sustanciaba el amparo de los Bribiesca sin resolverse todavía de manera definitiva —tal vez porque la Cámara de Diputados estaba dispuesta a llegar hasta las últimas consecuencias, aun cuando la LIX Legislatura había concluido—, en los inicios de la LX Legislatura se creó, el 25 de abril de 2007, una tercera comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de suministros de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgada por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y cualesquiera otras que tuvieran relación con la misma.<sup>203</sup>

<sup>203</sup> En sesión de Pleno celebrada el 24 de octubre de 2006, fue presentada y turnada a la Junta de Coordinación Política la Proposición con Punto de Acuerdo para crear y dar continuidad a la comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de suministros de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgada por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y cualesquiera otras que tuvieran rela-

De conformidad con el Acuerdo de Creación la comisión estaría integrada por 10 miembros propuestos por los grupos parlamentarios en la siguiente proporción: 4 del PAN, 2 del PRD, 2 del PRI, y 2 diputados de entre los restantes grupos parlamentarios que fueron los siguientes: por el PAN: Cruz Pérez Cuéllar (secretario), María del Pilar Ortega Martínez, Adriana Rebeca Vieyra Olivares, Lorenzo Daniel Ludlow Kuri; por el PRD: Jesús Humberto Zazueta Aguilar (secretario), Claudia Cruz Santiago; por el PRI: Elda Gómez Lugo,<sup>204</sup> Luis Enrique Benítez Ojeda;<sup>205</sup> por el Partido Convergencia: Elías Cárdenas Márquez (presidente); por el Partido del Trabajo: Jaime Cervantes Rivera.<sup>206</sup>

Según lo señalado por el Acuerdo referido, la comisión estaría vigente hasta el 9 de abril de 2008, debiendo presentar a la Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura, dentro de los 30 días naturales siguientes a la conclusión del plazo previsto en su vigencia, los resultados de las investigaciones realizadas, a efecto de hacerlos del conocimiento del Ejecutivo federal, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 93 constitucional y en virtud de que esta comisión daría continuidad a la creada en la LIX Legislatura; asimismo, todos los archivos, documentos y demás material derivados de la comisión de investigación creada por la LIX Legislatura, aprobada por el Pleno el 29 de abril de 2004, serían transferidos a la comisión de investigación recientemente creada.

Una cuestión importante que debemos señalar antes de entrar al conocimiento de los trabajos de investigación y conclusiones

ción con la misma, presentada por el diputado Alberto Esteva Salinas, del Grupo Parlamentario de Convergencia, y suscrita por integrantes de la LX Legislatura.

<sup>204</sup> La diputada Elda Gómez Lugo dejó de ser integrante y se incorporó la diputada Martha Hilda González Calderón.

<sup>205</sup> Aunque en el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, se tuvo como integrante al diputado Luis Enrique Benítez Ojeda, se estuvo en espera la designación del nuevo diputado integrante.

<sup>206</sup> El día que se emitió el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, se designó al diputado Jaime Cervantes Rivera; posteriormente se designó al diputado Julián Ezequiel Reynosa Esparza.

de esta comisión investigadora, es que con relación al numeral sexto del Acuerdo mediante el cual se aprobó la creación de la comisión, relativo a los archivos de las anteriores comisiones investigadoras, esta tercera comisión no los tomó en cuenta para la práctica de sus actuaciones e investigaciones. Lo anterior como resultado de la resolución judicial de junio de 2007, dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con relación a la demanda de garantías promovida por Manuel y Jorge Bribiesca Sahagún y a la que ya nos hemos referido.

Asimismo, la comisión dejó constancia en su informe que tal resolución judicial fue observada en todo momento y sus trabajos se ajustaron “única y exclusivamente a los términos del propio mandato”, esto es, revisar la legalidad de dichos contratos. La resolución del Tribunal Colegiado estaba causando efectos nocivos en el sentido de que este nuevo órgano parlamentario empezaría sus pesquisas desde el principio. En consecuencia, esta tercera comisión evitó, en el desarrollo de sus trabajos, “tomar en consideración algún tipo de juicio, acción y/o recomendación rendido por las [anteriores] comisiones”.

El 19 de septiembre de 2007, el Pleno de la comisión aprobó el Programa de Trabajo que dentro de sus objetivos generales contempló “la investigación de los procesos de enajenación realizados por Fénix Administración de Activos S. de R. L. de C. V., tercero especializado, contratado por Bancrecer, S. A., institución crediticia rescatada y saneada por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, en los cuales la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., resultó ganadora”.

Conviene recordar, para contextualizar los trabajos de esta comisión investigadora, que de conformidad con el artículo 62 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario<sup>207</sup>, la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, autorizó a

<sup>207</sup> Dicho precepto señala: “El Instituto podrá optar por encomendar a las propias instituciones apoyadas o, en su caso, a terceros especializados, los procesos de recuperación, enajenación y administración de bienes, cuando ello

Bancrecer, Institución de Banca Múltiple, celebrar un contrato de prestación de servicios de preparación, cobranza y administración de cartera, con la empresa Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., para que asumiera el carácter de tercero especializado, en la preparación de subastas y licitaciones pública, tendentes a la enajenación de bienes propiedad de Bancrecer.

El IPAB, según lo dispuesto en los artículos 61 y 64 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario,<sup>208</sup> debe administrar y enajenar los bienes, mediante procedimientos de subasta pública y licitación pública, por lo que se autorizó contratar a Fénix Administración de Activos para que preparara dichos procesos, actuando desde ese momento y hasta la formalización de los actos como agente colocador.

Aunado a lo anterior y derivado del contrato de referencia, Fénix Administración de Activos, en su carácter de tercero especializado, asumió una serie de obligaciones contractuales para el desempeño de las funciones encomendadas, mismas que permanentemente y en todo momento debían ser vigiladas por el Insti-

coadyuve a recibir un mayor valor de recuperación de los mismos, o bien, cuando considerando los factores de costo y beneficio, resulte más redituable.

El Instituto vigilará permanentemente el desempeño que las instituciones y los terceros especializados tengan respecto a la recuperación, enajenación y administración de bienes que les hubiera encomendado.

Para los efectos del párrafo anterior, las instituciones y los terceros especializados deberán entregar al Instituto, la información necesaria que le permita a éste evaluar el desempeño de los procesos de recuperación, enajenación y administración de bienes encomendados”.

<sup>208</sup> Artículo 61. El Instituto deberá administrar y enajenar los bienes con el fin de obtener el máximo valor de recuperación posible. Para el mejor cumplimiento del objeto de esta Ley, el Instituto deberá proceder a la brevedad posible a la enajenación de los bienes y procurar que se realice en los términos en los términos económicos y financieros más convenientes, buscando siempre las mejores condiciones y los plazos más cortos de recuperación de recursos.

Artículo 64. La enajenación de los bienes será mediante subasta pública, a menos que por la naturaleza o condiciones de venta de los bienes específicos respectivos, la Junta de Gobierno considere que ese procedimiento no permita obtener las mejores condiciones económicas para el Instituto, caso en el que la propia Junta de Gobierno podrá autorizar que las ventas se realicen por licitación pública con las reglas, términos y condiciones que la misma establezca.

tuto para la Protección al Ahorro Bancario, según se desprende de las siguientes cláusulas:

Cláusula 3. De la cobranza y administración de la cartera.

3.01 Objetivos de la Administración. A partir del inicio del periodo de administración, por virtud del presente Contrato, Bancrecer encomienda de manera exclusiva a Fénix, y éste se obliga a prestar, los servicios de cobranza y administración de la Cartera en nombre y representación de Bancrecer, en los términos establecidos a este Contrato.

...

En cumplimiento de la obligación a su cargo consistente en cobrar y administrar la Cartera en los términos establecidos en el presente Contrato, Fénix deberá llevar a cabo todas las acciones apropiadas para obtener el máximo valor de recuperación posible de la Cartera, en el plazo más corto y en los términos y condiciones económicos y financieros más convenientes, en términos de la Cláusula 3.04 del presente Contrato, considerando las características comerciales *de las operaciones, tanto generales como particulares en que se realicen las operaciones.*

3.02 Servicios de Administración, dentro de los servicios de cobranza y administración se incluía: “a) la supervisión, el cobro, y el ejercicio de los derechos derivados de los Créditos; b) la administración de los Bienes Propios; c) la enajenación de los créditos y de los bienes propios, mediante procedimientos de subasta o licitación pública que cumplan con lo establecido sobre el particular en el Título Tercero de la Ley de Protección al Ahorro Bancario; d) la reestructura de los Créditos; y e) llevar a cabo todas las acciones apropiadas en términos de las Cláusulas 3.01 y 3.04 del presente Contrato, para (i) obtener el máximo valor de recuperación posible de la cartera, en el plazo más corto y en los términos y condiciones económicos y financieros más convenientes, considerando las características comerciales de las operaciones, las plazas en que se encuentren los bienes propios a enajenar, así como el momento y condiciones, tanto generales como particulares en que se realicen las operaciones; y (ii) conservar



y proteger los derechos de Bancrecer en relación con los créditos y los bienes propios”.

Tomando en consideración las obligaciones previstas por la Ley, así como lo pactado en el contrato antes señalado, la comisión de investigación procedió a revisar si los contratos a través de los cuales la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., enajenó bienes propiedad de Bancrecer, se ajustaron en todo momento a la legalidad.

No solamente los anteriores preceptos fueron importantes para la comisión, sino que también consideró precisar, por un lado, la personalidad jurídica con la que cuenta el IPAB y, por otro, definir los actos formalizados en los procesos de subasta y licitaciones. Fue importante para la indagatoria determinar que el IPAB es un organismo descentralizado que, de acuerdo con las directrices bajo las cuales fue creado, se establece como propósito el de *instrumentar los programas para la supervisión, administración, recuperación y/o enajenación de los bienes* (muebles, inmuebles, créditos, derechos fiduciarios, acciones, activos financieros, etcétera), *a fin de disminuir el costo fiscal del rescate bancario con objetividad y transparencia, procurando obtener el máximo valor de recuperación de los mismos en el menor tiempo posible*. Lo anterior, en virtud de que una administración prolongada de los mismos, genera cargas onerosas que van desde la impositiva por la titularidad de los mismos a una depreciación de su valor por el sólo transcurso del tiempo.

El objeto de dicho Instituto es la realización de los bienes que le fueron transferidos, entendiéndose por ésta el hecho de convertirlos en dinero, mediante los instrumentos que le han sido proporcionados para ese efecto, es decir, la supervisión, la administración, la recuperación y/o enajenación; cualquiera de ellos que genere el menor costo.

Para la comisión investigadora quedó claro que el método más eficaz para la consecución de los propósitos del IPAB era la enajenación de los bienes mediante licitación, subasta, remate o venta directa; por ello recurrió a la siguiente tesis jurisprudencial con el

fin de determinar los elementos constitutivos de la licitación y que por convertirse en el pilar fundamental de la investigación reproducimos en sus partes más significativas, a continuación:

LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO. De acuerdo a lo que establece el artículo 134 constitucional, la celebración de los contratos de obra pública está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación del acuerdo contractual, servirá para seleccionar a su contraparte. A dicho procedimiento se le denomina “licitación”, pues a través de él, la administración pública (federal, estatal o municipal), elige a la persona física o moral, que le ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia y honradez, para celebrar un contrato determinado y para ello hace un llamado a los particulares de manera impersonal o personal, para que formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación. En base a dicho precepto constitucional, en México las licitaciones son de tipo público. Según la doctrina, la licitación pública constituye un procedimiento mediante el cual la administración pública selecciona a una persona física o moral, para que realice la construcción, conservación, mantenimiento, reparación o demolición de un bien inmueble o mueble en beneficio del interés general y, que consiste en una invitación dirigida a todos los interesados para que sujetándose a las bases establecidas presenten sus ofertas y de ellas seleccionar a la más conveniente. Los principios que rigen a dicha licitación y las etapas que integran su procedimiento, de acuerdo a la doctrina son las siguientes. Los principios a saber son cuatro: a) *conurrencia*, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes; b) *igualdad*, que consiste en que dentro del procedimiento de licitación no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los oferentes en perjuicio de los otros; c) *publicidad*, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y, d) *oposición* o *contradicción*, que radica en la impugnación de las ofertas y defensas de las mismas. Las etapas que integran su procedimiento se divide en siete: 1. La existencia de una partida presupues-

taria por parte de la administración pública; 2. La elaboración de las bases o pliego de condiciones, en donde se detalle la contraprestación requerida. Las bases o pliego de condiciones constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración pública, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes, es decir, incluyen por un lado condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan el procedimiento citatorio en sí, y por otro lado, incluyen cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios. Además, las bases de toda licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto que el órgano licitante no puede modificarlas después de haber efectuado el llamado a la licitación, sino dentro de ciertos límites, pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas. Asimismo, las bases obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, y siguen obligando al adjudicatario, con el contrato mismo, por lo que su modificación o violación, sería una infracción al contrato que se llegue a firmar, ya que las bases de licitación son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración y de sus contratistas, y por ellos sus reglas deben cumplirse estrictamente, en cumplimiento al principio *pacta sunt servanda*. *En síntesis las bases son las condiciones o cláusulas necesarias para regular tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de la obra y que los órganos licitantes tienen amplia facultad para imponerlas.* 3. La publicación de la convocatoria. Esta fase es de tal importancia, ya que a través de ella se hace la invitación a las personas físicas o morales que puedan estar interesadas en realizar la obra a licitar y debe hacerse en el *Diario Oficial de la Federación* y en un periódico privado de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa, en donde se llevará a cabo la obra pública. 4. Presentación de ofertas. En esta fase los interesados que satisfagan los términos de la convocatoria respectiva tendrán derecho a presentar sus proposiciones, y para ello deberán tener cuidado en su preparación, ya que de la redacción, confección y presentación de la oferta, misma que deberá ser en forma escrita, firma-

da, clara e incondicionada, secreta y debe ser presentada en el lugar y fecha que se haya indicado en la convocatoria. 5. Apertura de ofertas. En ella, como su nombre lo indica, se procederá a la apertura de los sobres que contienen las ofertas de los participantes y se darán a conocer las propuestas que se desechen por no cubrir con la documentación o requisitos exigidos en las bases de licitación, levantando al efecto un acta circunstanciada de lo que suceda en esta fase de la licitación, en la que se dará a conocer la fecha en que se conocerá el fallo respectivo. 6. Adjudicación, es el acto por el cual el órgano estatal licitante determina cuál de las propuestas es la más ventajosa o conveniente para la administración pública. Previa a la adjudicación, el órgano convocante, deberá realizar un dictamen técnico en donde deberá considerar los requisitos cuantitativos y cualitativos de los oferentes, a fin de determinar cuál de ellos reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante; y 7. Perfeccionamiento del contrato, que es la última fase del procedimiento de licitación, en donde una vez que se conozca el nombre de la persona ganadora, el órgano licitante como el adjudicatario procederán a formalizar o perfeccionar el contrato respectivo. Luego, de acuerdo a las anteriores etapas del procedimiento de licitación, la fase más importante de éste, es la elaboración de las bases o pliego de condiciones, ya que como se indicó en párrafos anteriores, son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración pública y de sus contratantes, y por ello sus reglas o cláusulas deben de cumplirse estrictamente, de manera que su violación o modificación, después de la presentación de las ofertas, implicaría una violación al contrato que se llegue a firmar, por lo que el organismo o dependencia licitante, al examinar y evaluar todo el procedimiento de la licitación pública, deberá revisar como una obligación primaria e ineludible los requisitos de forma, que son esencia y sustancia del contrato que se llegue a concretar, es decir, deberá verificar si los oferentes cubrieron con cada uno de los requisitos que se fijaron en las bases y si dicho procedimiento fue seguido en todas sus etapas sin infracción alguna al mismo, pues sólo de esa manera se puede lograr que el contrato respectivo no esté viciado de origen, ya que de existir irregularidades en el procedimiento o incumplimiento de las bases de licitación por parte de alguno de los oferentes, sin que el órgano convocante las tome en cuenta, no obstante su evidencia o trascendencia, y adjudique el contrato al oferente infractor, tanto el licitante como el

oferente ganador infringirían el principio, no sólo ya de derecho administrativo, derivado de la naturaleza de los contratos administrativos, consistentes en el *pacta sunt servanda*, sino también por acatamiento a la ley administrativa (Ley de Obras Públicas y su Reglamento), viciando de esa forma el contrato respectivo; por tanto, el organismo convocante al adjudicar un contrato de obra pública, siempre debe verificar en principio los requisitos de forma para que después analice las propuestas en cuanto a su contenido o fondo, todo ello conforme a las reglas que se hayan fijado en las bases o pliego de condiciones de la licitación.<sup>209</sup>

Con base en la anterior tesis jurisprudencial, la comisión investigadora entendió que la figura de la licitación pública debe cumplir con los siguientes principios fundamentales:

- a) Concurrencia, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes;
- b) Igualdad, que consiste en que dentro del procedimiento de licitación no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los oferentes en perjuicio de los otros;
- c) Publicidad, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y
- d) Oposición o contradicción, que radica en la impugnación de las ofertas y defensas de las mismas.

Con base en los anteriores principios fundamentales y tomando en consideración los requisitos legales que deben prevalecer en los procedimientos de subasta y licitación, revisó la legalidad

<sup>209</sup> Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, amparo en revisión 1283/94, EMACO, S. A. de C. V. 14 de julio de 1994. Mayoría de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel; secretario: Jacinto Juárez Rosas. Registro núm. 210243; octava época, *Semanario Judicial de la Federación*, XIV, octubre de 1994, p. 318, tesis: I. 3o. A. 572 A, tesis aislada, materia administrativa.

que debía observarse y cumplirse en los cuatro procesos de enajenación que preparó el agente colocador Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., y en los cuales resultó ganadora la empresa Construcciones Prácticas, S.A. de C. V., y que son los siguientes:

1. Procedimiento de licitación para la adquisición de los derechos derivados de tres paquetes de créditos comerciales, industriales y promotores de vivienda, “Paquete C”;
2. Procedimiento de subasta del predio rústico denominado “Los Pirules”;
3. Procedimiento de subasta para la adquisición de 275 departamentos ubicados en San Francisco Totimehuacan, Puebla, y
4. Procedimiento de licitación pública para adquirir los derechos derivados de seis paquetes de ciertos créditos comerciales, factoraje, promotores de vivienda, acciones y valores denominados en pesos moneda nacional, UDIS y moneda extranjera, “Paquete H”.

Así, esta comisión se dedicó al análisis de estos cuatro asuntos como líneas centrales de su investigación a fin de delimitar las responsabilidades que, a su juicio, deban fincarse por el desarrollo de tales procedimientos.

#### 1. “Paquete C”

Con relación a la *primera línea de investigación* relativa al procedimiento de licitación para la adquisición de los derechos derivados de 3 paquetes de créditos comerciales, industriales y promotores de vivienda, “Paquete C”, la comisión determinó lo siguiente.

El 27 de octubre de 2003 se publicó en los periódicos *El Economista* y *Reforma*, la convocatoria para adquirir los derechos

derivados de tres paquetes de créditos comerciales, industriales y promotores de vivienda.

El 3 de diciembre de 2003, Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., a través de su representante legal, presentó debidamente llenado un Cuestionario de Participación, cubrió el importe del depósito inicial y suscribió un Convenio de Confidencialidad. Motivo por el cual el 31 de diciembre de 2003, Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., fue aprobada por Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., para tener derecho a presentar postura en ese proceso de licitación.

El 3 de febrero de 2004, se llevó a cabo el acto de presentación de apertura de propuestas y se declaró ganador del Paquete “C” a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., quien ofreció la cantidad de \$8’100,000.00 (ocho millones cien mil pesos 00/100 M. N.). Finalmente, el 10 de febrero de 2004, se formalizó el Contrato de Cesión de Derechos con Construcciones Prácticas, S. A. de C. V.

De la revisión cronológica y teniendo a la vista las documentales proporcionadas por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, la comisión investigadora señaló que: “presuntamente la participación de Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., en el procedimiento de licitación es legal”. Sin embargo, el agente colocador, Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., “permitió el ingreso al cuarto de datos a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., el día 28 de noviembre de 2003, es decir un mes y dos días antes de que esa empresa contara con la Carta de Aprobación de Bancrecer”, a través del agente colocador, “hecho que resulta ilegal”.

Conviene precisar que el llamado “cuarto de datos” dentro del procedimiento de licitación, consiste básicamente en tener acceso y consultar la información de los bienes que se van a enajenar en el procedimiento correspondiente, es decir, nombres de los acreditados, valor de los créditos, naturaleza de las garantías, ubicación de las garantías, tipo de juicio, etapa procesal de los juicios, entre otros datos; lo que permite al participante hacer el estudio financiero que en su opinión determina el valor de la postura que

eventualmente presentará en esa licitación, razón por la cual se hace suscribir (y cumplir) al participante con determinadas obligaciones de confidencialidad, entre otras: *a)* la de no divulgar la información a la que tuvo acceso en ese cuarto de datos, *b)* no establecer ningún tipo de comunicación con los acreditados o con cualquier persona que de manera directa o indirecta tenga interés en las operaciones cuya fuente de obligaciones estará sujeta a enajenación.<sup>210</sup>

Con base en el Acta de Entrega en Calidad de Préstamo (*sic*) a Participante, del 28 de noviembre de 2003, en donde se advierte que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., tuvo acceso al “cuarto de datos”, la comisión consideró que ese acto era irregular porque para esa fecha “la citada empresa aún no contaba con la aprobación de Bancrecer mediante el agente colocador para ser considerada como participante”.

A juicio de la comisión, el agente colocador, Fénix, “debió hacer cumplir estas reglas o condiciones, y no lo hizo”. Por tanto, afirma: “tal omisión hace presumir que se puso en ventaja a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., por encima del resto de los participantes, contraviniendo de ese modo el principio de igualdad que debe prevalecer en todo proceso de licitación”.

Por tal motivo, para la comisión resultó irregular la actuación de Fénix Administración de Activos, S de R. L. de C. V., al permitir el acceso al “cuarto de datos” a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., antes de emitir la carta de autorización y tenerla como participante, cuya consecuencia fue que “conociera con anterioridad”: *a)* al resto de los participantes, *b)* los nombres de los acreditados, *c)* el valor de los créditos, *d)* la naturaleza de las garantías, *e)* la ubicación de las garantías, *f)* el tipo de juicio, *g)* la etapa procesal de los juicios, entre otros datos del Paquete “C”, que fue el único en el que presentó postura.

<sup>210</sup> Las razones de esas prohibiciones son claras: el incumplimiento de esas disposiciones podrían poner en ventaja al participante incumplido por sobre aquellos que dieron cumplimiento a los tiempos de acceso al cuarto de datos.



En consecuencia y por vulnerar el principio de igualdad del proceso de licitación, en opinión de la comisión:

... resulta irregular y por lo tanto ilegal, el proceso de enajenación del “Paquete C” en razón de que el agente colocador permitió el acceso al “cuarto de datos” a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., indebidamente, colocándolo en un estado de ventaja por encima de los demás participantes en inobservancia a las reglas contenidas y de observancia obligatoria en las propias Bases de Licitación.

## 2. “Los Pirules”

En la *segunda línea de investigación* relativa al procedimiento de subasta del predio rústico denominado “Los Pirules”, la comisión, luego del análisis exhaustivo del desarrollo del procedimiento de subasta, advirtió diversas irregularidades que sintetizamos a continuación.

La convocatoria para dicho procedimiento fue publicada el 12 de marzo de 2004, mediante la cual se emplazaba a cualquier interesado en adquirir el predio rústico denominado “Los Pirules”, inmueble ubicado en el municipio de Celaya, Guanajuato. Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., al constituirse como participante en ese proceso de subasta, conocía —afirmó la comisión investigadora— por su experiencia probada en este tipo de eventos, los requisitos de forma que tenía que cubrir para ser considerado participante y estar en posibilidades de presentar postura, entre otras, la relativa a la presentación de un cheque certificado que representara el 30% del valor de aquélla; sobre el particular, para la comisión debe atenderse a la literalidad de las propias bases, que en su parte conducente señala:

### 11. De las propuestas de compra y del depósito de garantía

En la fecha de entrega de las propuestas de compra y celebración de la subasta, los participantes harán entrega de la Propuesta de Compra, debidamente firmada, así como de un cheque de caja o cheque

certificado librado a favor de Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V.

Únicamente los participantes que hayan constituido el depósito de garantía en los términos señalados en el párrafo anterior, tendrán derecho a presentar su Propuesta de Compra sobre el inmueble.

La regla contenida en la citada base es clara y, a juicio de la comisión, no deja lugar a dudas ni debe ser sujeta a interpretación. “El participante es quien tiene que dar cumplimiento a la condición establecida y aceptada al momento de comprar las bases, es decir, presentar el cheque de caja o cheque certificado a favor de Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V.”. Por tanto, para la comisión, si tal condición fue cumplida por un tercero ajeno al procedimiento, distinto a quien aceptó por escrito en ese procedimiento de enajenación, era imperativo para que el agente colocador desechara la propuesta en términos del inciso B) de las bases, que contemplaba las causas de desechamiento de las propuestas, como puede verificarse a continuación:

B) De las causas de desechamiento de las propuestas de compra

1. El no satisfacer cualquiera de los requisitos señalados en la Convocatoria o en las presentes Bases.

2. Que las Propuestas de Compra sean inferiores a los Valores de Referencia;

3. Presentación y/o declaración de información falsa o incorrecta dentro del Cuestionario, de la Propuesta de Compra o en cualquier etapa del Procedimiento de Subasta;

4. El que algún Participante haya acordado con otro u otros el monto o cualquier aspecto de sus Propuestas de Compra, desvirtuar en cualquier otra forma los propósitos del presente Proceso de Subasta *u obtener ventaja sobre los demás participantes*;

5. Los actos o intentos de influir en la evaluación de las Propuestas de Compra;

6. El que las Propuestas de Compra estén condicionadas o incompletas;

7. No presentar en la Fecha de Entrega de las Propuestas de Compra y Celebración de la Subasta el cheque de caja o cheque certificado a nombre de Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V.,

en su carácter de Agente Colocador, que ampare el Depósito de Garantía correspondiente al inmueble o inmuebles por los que presenta las Propuestas de Compra.

*En los casos señalados*, el Agente Colocador deberá desechar las Propuestas de Compra recibidas, sin responsabilidad alguna a su cargo, expresando la causa de la misma. En los casos previstos en los puntos 3, 4 y 5 anteriores, los Participantes perderán su derecho de participar en futuros procesos de Licitación o Subasta Pública del Agente o del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, y el agente no reembolsará el Depósito de Garantía que hayan constituido, considerando dichos montos como indemnización por los daños y perjuicios derivados de las acciones realizadas previstas en dichos numerales.

En opinión de la comisión, se actualizó la última parte del numeral 4 de las causas de desechamiento, consistente, en *obtener ventaja sobre los demás participantes*, conclusión a la que se arriba en razón de que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., presentó un cheque librado contra la cuenta de una *persona física ajena* al procedimiento de subasta, lo que la situó en una ventaja frente a los demás participantes, vulnerando el principio de igualdad y transparencia que debe prevalecer en procedimientos de enajenación públicos. En consecuencia, en términos de la parte final del apartado B), Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., debió perder su derecho a participar en los procedimientos de licitación o subasta pública de Fénix Administración de Activos o del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, en virtud de que:

presentó en ese procedimiento de subasta un cheque por la cantidad de \$1'303,686.30 (un millón trescientos tres mil seiscientos ochenta y seis pesos 30/100 M. N.), contra la cuenta y firmado por un tercero ajeno al procedimiento de subasta, persona física de nombre Jorge Alberto Bribiesca Sahagún, hecho que aconteció el día 1 de abril de 2004, fecha en la que se llevó a cabo la presentación, apertura de las propuestas presentadas y se declaró como ganador del procedimiento a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V.

A juicio de la comisión, este hecho fue “irregular e ilegal”; además, el que haya participado un tercero ajeno al procedimiento de subasta e intervenido directamente en ese proceso, era causa suficiente para considerar “viciado el procedimiento, irregular y por lo tanto ilegal”, en razón de que, como se ha expresado, se le otorgó ventaja a uno en perjuicio de los demás participantes.

En este orden de ideas, ocurrió que en este procedimiento de subasta, el tercero que garantizó la seriedad de la propuesta presentada por Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., fue “Jorge Alberto Bribiesca Sahagún, quien está expresamente impedido para participar de manera directa o indirecta, en el proceso de enajenación” por encontrarse en las hipótesis contenidas en los incisos 2 y 3 de las Bases de las personas que no podrían participar de manera directa o indirecta en ese procedimiento, y que son las siguientes:

2. Los servidores públicos del *IPAB* y en general las autoridades del sistema financiero del país, incluyendo a los vocales de la Junta de Gobierno del *IPAB* o cualquier integrante de los comités y otros órganos delegados de la Junta de Gobierno del *IPAB*;

3. *Los funcionarios, empleados y apoderados, sus cónyuges o parientes hasta el cuarto grado, del IPAB o instituciones de crédito involucradas con el presente proceso. Dicha prohibición aplica aun cuando se hayan separado del cargo, en cuyo caso, deberá haber transcurrido como mínimo un año posterior a la separación.*

El razonamiento de la comisión discurre por los siguientes argumentos:

a) El señor Jorge Alberto Bribiesca Sahagún, desde el día en que se publicó la convocatoria de subasta tenía y tiene un parentesco por afinidad con el entonces titular del Ejecutivo, Licenciado Vicente Fox Quesada, servidor público que en ese momento era parte del sistema financiero del país;

b) El presidente es parte del sistema financiero del país porque entre sus facultades se encuentra la de designar al secretario de Hacienda y Crédito Público, quien lo representa y funge como presidente en

la Junta de Gobierno del IPAB, nombramiento que realiza atendiendo a lo dispuesto en la fracción II, del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>211</sup>

En ese sentido, y toda vez que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, es un organismo descentralizado, su titular es propuesto por el secretario de Hacienda y Crédito Público y ratificado por el presidente de la República es indudable —sostiene la comisión— que el señor Jorge Alberto Bribiesca Sahagún estuvo imposibilitado para participar directa o indirectamente en ese proceso de enajenación, por su “parentesco por afinidad con el presidente de la República”.<sup>212</sup>

Lo anterior, a juicio de la comisión, con independencia de que correspondía a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y sólo a esa persona moral, “garantizar la seriedad de su propuesta cumpliendo así con las condiciones establecidas en las propias Bases y en la convocatoria publicada”, en las que se señalaban con toda claridad que las Bases no estaban sujetas a negociación.

Por todo lo anterior resulta “irregular y por lo tanto ilegal el procedimiento de subasta que en fecha 1 de abril de 2004, declara como ganador a la empresa denominada Construcciones Prácti-

<sup>211</sup> Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes... II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

<sup>212</sup> El parentesco por afinidad entre el entonces presidente de la República, Vicente Fox Quesada, y Jorge Alberto Bribiesca Sahagún, se constituyó como un hecho notorio y por lo tanto del dominio público, ante la cobertura por parte de los medios de comunicación del matrimonio que contrajo Vicente Fox con la señora Marta Sahagún el 2 de julio de 2001, en la residencia oficial de Los Pinos, y que se había desempeñado como vocera de la Presidencia, quien para esa fecha tenía dos hijos, de nombre Manuel y Jorge Alberto de apellidos Bribiesca Sahagún. Como el matrimonio en cita se celebró en esta ciudad de México, es conveniente y se reproduce para tal efecto el artículo 294 del Código Civil para el Distrito Federal, que prevé la figura del parentesco por afinidad: “es el que se adquiere por matrimonio o concubinato, entre el hombre y la mujer y sus respectivos parientes consanguíneos”.

cas, S. A. de C. V.”; en consecuencia, también fue “ilegal la celebración del Contrato de Compraventa *ad-corporis* en ejecución parcial de Fideicomiso entre Banorte División Fiduciaria, con la comparecencia de Fénix Administración de Activos.”

Lo anteriores argumentos de la comisión confirman que era evidente que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., no tenía el dinero suficiente para participar en ese procedimiento de enajenación y por ello un tercero ajeno al procedimiento de selección indebidamente lo sustituyó en esa obligación, obteniendo así una ventaja ante el resto de los participantes, hecho expresamente prohibido en las bases de la subasta, aceptadas por Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., a través de su representante legal.

Adicionalmente, la comisión hace notar la “omisión” de Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., al permitir por una parte la intervención de un tercero ajeno al procedimiento de subasta. Pues ello, como se dijo, lo puso en ventaja sobre los demás participantes. Pero, por otro lado,

omitió verificar que ese tercero (ajeno al procedimiento de selección y enajenación) pudiera o no encontrarse entre aquellas personas que tenían prohibición expresa para participar en ese procedimiento. Tampoco se aprecia que en todo caso, hubiese requerido al participante Construcciones Prácticas, S.A. de C. V., presentara solicitud de autorización para que un tercero cumpliera con un requisito de forma cuyo cumplimiento le competía sólo a esa persona moral.

De igual modo —advierte la comisión— no se aprecia algún requerimiento al participante mediante el cual manifestara “bajo protesta de decir verdad”, que ese tercero no se encontrara impedido para participar en el procedimiento de subasta, “omisión imputable en los mismos términos al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario”, quien en términos del vínculo contractual que lo unía con Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., “debió cerciorarse que el agente colocador cumpliera e hiciera cumplir en sus términos las condiciones establecidas por las propias Bases”.

### 3. “Santa Catarina”

Las pesquisas de la comisión en su *tercera línea de investigación* discurrieron sobre el procedimiento de subasta para la adquisición de los 275 departamentos ubicados en San Francisco Totimehuacan, Puebla. El análisis de las irregularidades, a juicio de la comisión, fueron las siguientes.

El 8 de abril de 2004 fue publicada la convocatoria mediante la cual se emplazaba a cualquier interesado en participar, mediante subasta pública, en la adquisición de los derechos de 275 departamentos pertenecientes al Régimen de Propiedad en Condominio, conocidos con el nombre de “Santa Catarina”.

Nuevamente en este caso, la empresa denominada Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., adquiere las Bases del procedimiento de subasta y es considerada con derecho a presentar propuesta de adquisición; pero a juicio de la comisión, de nueva cuenta “incurrir en una violación a las condiciones de participación contenidas en las propias Bases”, en razón de que al momento de presentar su propuesta el 29 de abril de 2004, interviene un tercero ajeno al procedimiento de subasta de nombre Alfredo Dunand, intervención que consiste en el libramiento de un cheque por la cantidad de \$ 4'410,000.<sup>00</sup> (cuatro millones cuatrocientos diez mil pesos 00/100 M. N.), cantidad que sumada a la del cheque de \$1'869,900.00 (un millón ochocientos sesenta y nueve mil novecientos pesos 00/100 M. N) librado contra la cuenta de Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., representó el 30% de su postura y que garantizaba el cumplimiento de su propuesta.

Al abordar este asunto, la comisión reitera el criterio sostenido en el análisis de la subasta pública del predio denominado “Los Pirules”, que abordamos anteriormente. En congruencia con ello, considera que, de nueva cuenta, Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., dejó de cumplir con las reglas preexistentes en las propias bases de licitación, consistentes en garantizar el cumplimiento de su propuesta presentando cheque certificado por un importe que representara el 30% de su postura, que en el presente caso ascen-

día a la cantidad de \$20'933,000.00 (veinte millones novecientos treinta y tres mil pesos 00/100 M. N.), pues dicha circunstancia hace presumir que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., carecía del importe total de su postura y por esa razón tuvo que recurrir a un tercero (ajeno al proceso de selección y enajenación), hecho que violenta las Bases que con toda claridad expresaban que las condiciones señaladas en ellas “no eran negociables”.

En ese contexto, la comisión investigadora consideró vulnerado el principio de igualdad que debe prevalecer en estos medios de enajenación, en razón de que se toleró o dispensó a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., el cumplimiento literal al contenido de las Bases, hecho que representó un ventaja ante los demás participantes en dicho procedimiento.

Ante esas circunstancias, de nueva cuenta la comisión considera que el agente preparador o colocador, Fénix Administración de Activos, en acatamiento a las propias Bases de subasta, así como a las obligaciones contractuales vinculativas con el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, debió desechar la propuesta presentada por Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., en razón de que resultó evidente el incumplimiento a los requisitos de forma previstos por las Bases de la subasta, hecho que acarrió una ventaja indebida para Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., en perjuicio del resto de los participantes y del principio de transparencia que debe prevalecer en este tipo de procedimientos de enajenación.

Por las anteriores razones, la comisión señaló que el procedimiento de subasta para la adquisición de los derechos de 275 departamentos pertenecientes al Régimen de Propiedad en Condominio, conocidos con el nombre de “Santa Catarina” ubicados en San Francisco Totimehuacan, Puebla, fue “irregular y por lo tanto ilegal”.

Con independencia de los anteriores señalamientos, a juicio de la comisión, Fénix debió negar la aprobación para participar en el procedimiento de subasta a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., en razón de que en el procedimiento para la adquisición



del inmueble denominado “Los Pírules” había incumplido con los requisitos de forma, contenidos en las propias Bases, que guarda similitud con el incumplimiento que aconteció en el presente procedimiento de enajenación.

Por lo anterior, la comisión reitera “es irregular y por lo tanto ilegal” la celebración del contrato de compraventa *ad corpus* en ejecución parcial de Fideicomiso, entre Banorte División Fiduciaria, con la comparecencia de Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V. y Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., del 6 de septiembre de 2004.

Finalmente, la comisión destaca que el IPAB debió advertir los hechos y omisiones acontecidos en el procedimiento de enajenación, resultando evidente que permitió y soslayó que Fénix como su agente preparador y colocador, tolerara y convalidara las irregularidades que se presentaron en ese procedimiento de enajenación. De igual forma, Fénix debió tomar nota de que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., había perdido el derecho para participar en licitaciones o subastas públicas en las que interviniera él como agente colocador, o el IPAB; lo que no sucedió, dejando de cumplir y hacer cumplir las condiciones establecidas en las Bases de los procedimientos de enajenación en los que intervino como agente colocador e incumpliendo las obligaciones contractuales vinculantes entre el IPAB y Fénix. En suma, y por lo que hace a este asunto, la comisión consideró que:

el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario tuvo la obligación, los medios y las facultades suficientes para requerir la información que resultara necesaria para efectos de supervisar el correcto desempeño del agente colocador, bajo la premisa fundamental de que en esos procedimientos de enajenación se habían utilizado recursos públicos en el saneamiento de que fue objeto la Institución de Crédito Bancrecer.

Lo anterior con independencia de las disposiciones que de manera obligatoria tiene que cumplir, y no cumplió, el Instituto para

la Protección al Ahorro Bancario, relacionadas a las responsabilidades de servidores públicos.

#### 4. “Paquete H”

La *cuarta y última línea de investigación* que abordó esta tercera comisión de investigación presidida por el diputado Elías Cárdenas, fue la relativa al procedimiento de licitación pública para adquirir los derechos derivados de seis paquetes de ciertos créditos comerciales, factoraje, promotores de vivienda, acciones y valores denominados en pesos moneda nacional, UDIS y moneda extranjera, “Paquete H”; una vez llevada a cabo la investigación, la comisión advirtió las siguientes irregularidades.

La convocatoria de dicha licitación fue publicada el 6 de abril de 2004, mediante la cual se instaba a cualquier interesado en participar, mediante licitación pública, en la adquisición de los derechos derivados de seis paquetes de ciertos créditos comerciales, factoraje, promotores de vivienda, acciones y valores denominados en moneda nacional, UDIS y moneda extranjera.

La comisión consideró que con independencia de que los participantes en este procedimiento de enajenación hubieran cumplido en sus términos con las condiciones de forma establecidas en las propias bases de licitación, el agente colocador, Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., debió negar la aprobación de Bancrecer para que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., a través de su representante legal, participara en ese procedimiento para enajenación, por las razones siguientes:

El 12 de marzo de 2004 se publicó la convocatoria para la subasta pública mediante la cual se enajenó el predio rústico denominado “Los Pirules”, en la que se registró y aceptó como participante a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V.

Con fecha 1 de abril de 2004 se llevó a cabo el acto de presentación y apertura de propuestas, resultando ganador Construcciones Prácticas, S.A. de C. V., no obstante que existió “prueba fehaciente de que incumplió con las condiciones establecidas en

las propias Bases de la subasta”, hecho que debió tener como consecuencia que el agente colocador tomara nota de tal situación e hiciera efectivo el apercibimiento ahí señalado, consistente en perder el derecho de participar en procedimientos de licitación o subasta pública en las que interviniera Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V. o el IPAB.

Como ya se anotó, el 6 de abril de 2004 se publicó la convocatoria para la subasta pública mediante la cual se emplazaba a cualquier interesado en participar en la adquisición de los derechos de 275 departamentos pertenecientes al Régimen de Propiedad en Condominio, conocidos con el nombre de “Santa Catarina”, ubicados en San Francisco Totimehuacan, Puebla, en la que se registró y fue aceptada como participante Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., no obstante que le debió ser negada la autorización para participar en ese acto.

El 29 de abril de 2004 se llevó a cabo el acto de presentación y apertura de propuestas, resultando ganador Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., no obstante que existen pruebas fehacientes de que “incumplió con las condiciones establecidas en las propias bases de la subasta del predio “Los Pirules” y reincidió en la violación de las bases de esta subasta”, hecho que debió tener como consecuencia que el agente colocador tomara nota e hiciera efectivo el apercibimiento ahí señalado, consistente en “perder el derecho de participar en procedimientos de licitación o subasta pública en los que intervinieran Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V. o el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario”.

El procedimiento de licitación pública para la adquisición de los derechos derivados de seis paquetes de ciertos créditos comerciales, factoraje, promotores de vivienda, acciones y valores denominados en moneda nacional, UDIS y moneda extranjera inició el 6 de abril de 2004. Para el 11 de mayo de ese año, Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., llenó y entregó el Cuestionario de Participación y Convenio de Confidencialidad al día siguiente, le fue entregada la carta de aprobación y finalmente el 15 de junio

del mismo año, se llevó a cabo el acto de presentación y apertura de propuestas, procedimiento en el que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., fue declarado ganador del paquete “H” con una postura por la cantidad de \$ 1’560, 000.00 (un millón quinientos sesenta mil pesos 00/100 M. N.).

La comisión advirtió, en su informe, que “fue irregular y por lo tanto ilegal”, que se le otorgara la carta de aprobación a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., para estar en posibilidades de participar en este procedimiento de enajenación; en virtud de que el agente colocador, es decir, Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., conoció los “antecedentes de incumplimiento” en diversos procedimientos de subasta (la del predio denominado “Los Pirules” y la de los derechos de adquisición de 275 departamentos ubicados en el Municipio de Totimehuacan, Puebla), incumplimientos que se verificaron el 1 y el 29 de abril de 2004, respectivamente, “hechos que acarrearán la pérdida del derecho para participar en futuros procesos de licitación” en los que interviniera Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., como agente colocador o el IPAB.

Para el 12 de mayo de 2004, fecha en que Bancrecer, a través del agente colocador, otorgó la carta de aprobación a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., se tenía “pleno conocimiento del incumplimiento del participante” y no obstante se le autorizó para continuar en ese procedimiento.

Fénix y el IPAB omitieron cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las bases de las subastas del predio “Los Pirules” y la de los derechos de adquisición de los 275 departamentos ubicados en el municipio de Totimehuacan, Puebla, puesto que de igual modo, eran ilegales los resultados de la licitación pública por lo que hace al Paquete “H”, declaratoria de ganador y formalización del contrato o contratos respectivos, ilegalidad que resulta de las omisiones tanto de Fénix como del IPAB.

El amplio informe de la comisión investigadora concluye con cuatro apartados, a saber: observaciones, presunciones, recomendaciones y conclusiones; en todos ellos realiza un análisis de los

hechos, los actos que, a su juicio, pueden ser constitutivos de delitos y aquellos actos que considera deben modificarse para evitar este tipo de situaciones y finalmente ofrece sus conclusiones.

Conviene señalar que el informe de la comisión no recibió el apoyo de todos los miembros de la misma, incluso no existe constancia sobre la votación al respecto. Muestra de la falta de aceptación es la contestación que le dio a dicho informe el diputado Cruz Pérez Cuellar, secretario de dicho órgano parlamentario, quien recogiendo el sentir de los legisladores panistas elaboró un informe en donde contesta una a una las conclusiones de la comisión investigadora. El apartado siguiente lo dedicaremos a abordar las recomendaciones y conclusiones de la comisión para contrastarlas con la posición de los legisladores del Partido Acción Nacional.

##### *5. Recomendaciones de la comisión investigadora sobre Construcciones Prácticas y posicionamiento del Partido Acción Nacional*

Como ha resultado en casi todas las comisiones de investigación controvertidas, los informes finales no son aprobados pacíficamente por todos los miembros de la comisión, y el caso de esta tercera comisión de investigación no podía ser la excepción; después de su nula participación en la segunda comisión investigadora, los legisladores panistas no dejaron pasar esta última oportunidad en la que se abordó dicho tema para dejar constancia de su posición frente a los hechos analizados por la miembros de la tercera comisión investigadora.

La primera recomendación que hizo la comisión investigadora fue en los términos siguientes:

Se recomienda dar el valor jurídico correspondiente a los resultados que arrojaron las revisiones de los procesos de subasta y licitación, practicados por Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., en los cuales participó y resultó ganadora la empresa Construcciones

Prácticas, S.A. de C.V., por encontrarse debidamente acreditados los vicios que hacen nulos los actos jurídicos mediante los cuales la citada empresa enajenó bienes propiedad de Bancrecer.

Por su parte y en contraposición, los legisladores de PAN, fijaron su posición en tres aspectos: *a)* en los procesos de enajenación en los que resultó participante ganadora la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., existió competencia que aseguró las mejores condiciones para el Estado; *b)* en los mismos se obtuvo razonablemente el máximo valor de recuperación posible, en cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 61 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, y *c)* se realizaron de conformidad con los principios establecidos en el título tercero, capítulo II, correspondiente a los procedimientos de administración, enajenación y control de los bienes, de dicha Ley.

Asimismo, los diputados panistas consideraron que el hecho de que estas operaciones fueron revisadas por la Auditoría Superior de la Federación, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Función Pública y por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y en todas esas instancias se concluyó que la operación fue legal, apegada a la Ley de Protección al Ahorro Bancario y demás normativa aplicable, estimaron que no existía causal para invocar la nulidad absoluta que se reclamaba.

Asimismo, desde su perspectiva, la nulidad de los procesos, de acuerdo con lo que dispone el artículo 2225 del Código Civil Federal, se produce cuando existe ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto, supuestos que no se actualizan en los procesos de referencia.

Además, a su juicio, la tesis jurisprudencial que se invocaba en el informe final de la comisión no servía de fundamento a los procesos aludidos. La tesis aislada invocada por la comisión investigadora como fundamento para promover la nulidad de los actos (Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, con registro número 171992, de la Novena Época, contenida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,

núm. XXVI, de julio de 2007, p. 2653, bajo el rubro “LICITACIÓN PÚBLICA. SU NATURALEZA JURÍDICA”), señala lo siguiente:

La licitación pública consiste en un llamado que la administración pública hace a los particulares de forma impersonal para que le formulen ofertas a fin de llevar a cabo una contratación, lo que, de acuerdo con la doctrina, tiene dos consecuencias: a) Quien se presenta y formula una oferta debe ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado, quedando obligado a mantenerlas durante el plazo que en éste se establezca; y, b) La administración puede aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan, sin responsabilidad alguna, siempre y cuando respete la legalidad del procedimiento. Así, aquel llamado implica un conjunto de actos que conforman un procedimiento preparatorio de la actividad contractual del Estado, por lo que la naturaleza jurídica de la licitación pública es la de un procedimiento administrativo integrado por una diversidad de actos administrativos y simples actos de la administración, como formas jurídicas preparatorias de su actividad contractual, de manera que su omisión invalida los contratos produciendo su nulidad absoluta o de pleno derecho, la que pueden invocar la propia administración, el particular contratante y los terceros interesados.

De la transcripción anterior, entienden los legisladores panistas, puede desprenderse que el procedimiento preparatorio de la actividad contractual del Estado, en la licitación pública, es la serie de actos administrativos que se encuentran regulados por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la cual no es aplicable al caso concreto, ya que dicho cuerpo legal regula la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, pero no para enajenación de bienes (tal y como dicho término se define en la LPAB).

En suma, para los legisladores albiazules, se acreditó que los procesos de enajenación implementados por Fénix en los que resultó participante ganadora la empresa Construcciones Prácticas, se realizaron de conformidad con los principios establecidos en el título tercero, capítulo II, correspondiente a los procedimien-

tos de administración, enajenación y control de los bienes, de la LPAB. Lo anterior, sin señalar que la nulidad en el derecho positivo mexicano debe ser dictada por una autoridad jurisdiccional.

En segundo término, la comisión recomienda “practicar una auditoría especial al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, a través de un despacho externo, para que se determine si cumplió con el seguimiento que de acuerdo a la Ley debe observar en los procesos de subasta y licitaciones”. En su contestación, los legisladores del PAN consideraron que se había dedicado demasiado tiempo, recursos humanos y financieros por las tres comisiones de investigación que se habían integrado a lo largo de dos legislaturas y, adicionalmente, se trataba de procesos revisados por diversas instancias como las ya mencionadas y se determinaba que no existieron elementos para fincar responsabilidades, ya que las operaciones se realizaron con apego a lo dispuesto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario y demás normativa aplicable.

Además, consideraron que antes de hacer tal propuesta con- vendría analizar y evaluar el posible fundamento legal que podría dar origen a una nueva auditoría por parte de un tercero, toda vez que ya se habían llevado las revisiones conducentes por parte de las autoridades fiscalizadoras competentes y, precisamente, el objetivo de la comisión era realizar una investigación con igual objeto, la tercera que se hace por una comisión creada al amparo del artículo 93 de la constitucional y de los resultados obtenidos podía determinarse: “no existen elementos para fincar responsabilidades ya que las operaciones se realizaron con apego a lo dispuesto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario y demás normativa aplicable”.

En otro orden de ideas, la comisión también señaló que “Si de los resultados que arroje la auditoría señalada en la recomendación que antecede, se desprende algún daño que afecten y lesionen el patrimonio del Estado [deben ejercerse] las acciones que judicialmente correspondan, en contra de quienes resulten responsables”.



Además de esgrimir los argumentos antes ofrecidos para el caso de la citada auditoría, los legisladores panistas consideraron que la implementación de una nueva auditoría practicada por un despacho externo, podría incluso considerarse como ocioso, dado que las instancias de fiscalización competentes habían hecho lo propio, sin que ninguna de ellas hubiera identificado irregularidad alguna.

En su cuarta recomendación la comisión consideró que:

Si de la auditoría practicada se determina que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, no ha cumplido debidamente con el objeto para el cual fue creado; ejercer las facultades que en el ámbito de las atribuciones le corresponden a los poderes Legislativo y Ejecutivo, para evitar de nueva cuenta una situación en la que se violenten los principios de concurrencia, igualdad, publicidad y oposición o contradicción, que en este tipo de procesos de enajenación de bienes, deben prevalecer.

En cuanto a esta recomendación, los legisladores panistas hicieron las mismas consideraciones que ya se señalaron para la segunda y tercera recomendaciones; esto es, considerar que de las revisiones que habían efectuado diversas instancias como la Auditoría Superior de la Federación, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Función Pública y la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, se había determinado que no existían elementos para fincar responsabilidades, ya que las operaciones se realizaron con apego a lo dispuesto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario y demás normativa aplicable. Este es el argumento al que no en pocas ocasiones recurrirán los diputados panistas en la réplica que hacen a las conclusiones de la comisión investigadora que a continuación abordaremos.

Como dejamos asentado más arriba, la comisión investigadora elaboró, además de las cuatro anteriores recomendaciones, doce conclusiones respecto de las cuales los legisladores panistas también sostuvieron un posicionamiento en grupo y que a continua-

ción resumiremos para tener una visión que refleje el sentir tanto de la comisión investigadora como del grupo parlamentario del PAN, representado en dicho órgano legislativo.

#### 6. Conclusiones de la comisión de investigación y réplica del Partido Acción Nacional

En su *primera* conclusión, la comisión consideró haber cumplido con el mandato para lo cual fue creada, esto es, revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministros de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgada por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. y cualesquiera otras que tuvieran relación con la misma.

Por su parte, los integrantes del PAN dijeron que esta conclusión era suficiente, pues dado el cumplimiento del mandato otorgado a la comisión, debía concluirse que no existieron elementos para fincar responsabilidades, ya que las operaciones de subasta o licitación en las que resultó ganadora la empresa Construcciones Prácticas, S.A. de C. V., se realizaron con apego a lo dispuesto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario y demás normativa aplicable.

Por lo que toca a la *segunda* de las conclusiones, en donde la comisión considera que:

De la documentación entregada por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, organismo descentralizado de la administración pública federal, se desprende que no cumplió con las funciones que tiene encomendadas, consistentes en vigilar permanentemente el desempeño del tercero especializado Fénix Administración de Activos, S. de R.L. de C.V., según lo previsto en el artículo 62 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Los panistas afirmaron que respecto de los procesos de enajenación en los cuales resultó participante ganadora la empresa

Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. y, según se desprende de lo que el IPAB había manifestado a la comisión, se contaba con la documentación incluida en la memoria circunstanciada (libros blancos) de cada uno de dichos procesos. A partir de dicha información y durante el proceso de las enajenaciones a través de requerimientos e instrumentos notariales en las que consta fe de hechos de las que se desprende la presencia de funcionarios del IPAB, éste evaluó el desempeño de Fénix en los procesos de administración, recuperación y enajenación de bienes encomendados.

Sin perjuicio de lo que antecede, es preciso mencionar que el tercer párrafo del artículo 62 de la LPAB señala que las instituciones y los terceros especializados deben entregar al IPAB, la información necesaria que le permita evaluar el desempeño de los procesos de administración, recuperación y enajenación de bienes encomendados; es decir, a juicio de los legisladores panistas, en términos de dicho precepto lo que el tercero especializado debe remitir es información, la cual en los asuntos en comentario, se encuentra contenida en las referidas memorias circunstanciadas.

A juicio de la comisión investigadora —y según se recoge en la *tercera* de sus conclusiones— los contratos celebrados por Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., con la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., son “ilegales”, por “tener vicios de origen” en virtud de haberse violentado los principios de: “conurrencia, igualdad, publicidad y oposición o contradicción”. Asimismo es “irregular” —según lo afirma la comisión en su conclusión *séptima*— y por tanto “ilegal” la participación de la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., en el procedimiento de licitación pública relativa al Paquete “H”, ya que la citada empresa dejó en evidencia “su falta de calidad moral” y cumplimiento a compromisos legales adquiridos al momento de concursar, situación que debió ser observada por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, al tercero especializado, encargado de preparar dichos procesos de subasta y licitación.

De manera contundente, la comisión legislativa deja claro en su *octava* conclusión que, a su juicio, se deja evidencia que en todo momento se violentaron las disposiciones legales que rigen las subastas y licitaciones públicas, en los procedimientos materia de investigación de esta comisión; toda vez que los servidores públicos involucrados del IPAB, fueron omisos ante los vicios que empañaron estos procesos, los cuales debían de ser transparentes por tratarse de recursos públicos.

Por su parte, los legisladores del PAN, en relación con estas tres conclusiones, elaboraron una respuesta idéntica en la que afirmaban —en su réplica al informe de la comisión— que aun y cuando los procesos de enajenación para la venta de carteras y de inmuebles, instrumentados por Fénix en los que resultó participante ganadora la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., “no son iguales, tienen elementos comunes de transparencia y objetividad” como los siguientes:

- Existe un valor estimado de recuperación o valor de referencia del activo a vender y no puede ser enajenado por debajo de ese valor.
- Se emite una convocatoria pública en diarios locales y/o de circulación nacional (según el tipo de activo).
- Se lleva a cabo una revisión de los participantes a través de filtros internos y externos.
- Se pone la documentación del activo a disposición de todos los participantes en un “cuarto de datos” o “cuarto de información”.
- Las posturas se reciben y son analizadas ante la presencia de un notario público, quien da fe de los hechos, y donde se determina al ganador en presencia de los propios participantes.

A partir de la entrada en vigor de la LPAB y de conformidad con el capítulo II, título tercero “De los bienes”, de la propia Ley, el Instituto se encontraba obligado a administrar y enajenar los

bienes (tal y como se definen en la LPAB), con el fin de obtener el máximo valor de recuperación posible, atendiendo a las características comerciales de las operaciones, las sanas prácticas y usos bancarios y mercantiles imperantes, las plazas en que se encuentren los bienes a enajenar, así como al momento y condiciones generales y particulares en que la operación se realice. De igual forma, el artículo 64 de la LPAB dispone que la venta debe realizarse mediante subasta pública y procurando que la recuperación se realice a valor de avalúo, el cual debe reflejar las condiciones de mercado.

En la enajenación de los bienes adquiridos por la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. como participante ganadora de los procesos respectivos, se establecieron procedimientos públicos, transparentes y en apego a las disposiciones aplicables, los cuales se cumplieron en sus términos.

Se publicó la convocatoria y la participación de los posibles postores se realizó conforme a las bases respectivas; se constató que las empresas cumplieran con los requisitos para presentar posturas; se efectuó la revisión de los bienes por los participantes, el precio pagado fue por arriba del valor de referencia de acuerdo con el avalúo o la estimación de valor, se enajenó al participante que presentó la postura más alta y se elaboraron los informes detallados a que se refiere el artículo 65 de la LPAB. Las ofertas presentadas por los participantes se muestran, comparativamente, en el cuadro siguiente:

Cuadro 3. Ofertas presentadas por los participantes

<i>Bien subastado</i>	<i>Rango de valor o valor de referencia (pesos)</i>	<i>Participantes</i>	<i>Posturas de compra (pesos)</i>	<i>Postura ganadora (pesos)</i>
Cartera: 27 créditos Paquete "C"	Entre 5'108,759 y 15'326,276	Construcciones Prácticas Lend Lease Basilisk	8'100,000 7'005,000 6'000,000	8'100,000
Inmueble: Predio "Los Pirules"	2'200,000	Construcciones Prácticas Jesús Guillermo Sánchez Ramos María Elena Guerra Meuse Buffete Profesional de Construcción	4'345,621 3'055,000 4'200,000 4'010,000	4'345,621
Inmuebles: 275 departamentos en Puebla	14'700,000	Construcciones Prácticas Salomón Kamkhaji Ambe	20'933,000 15'055,000	20'933,000
Cartera Paquete "H"	Entre 286,742 y 573,485	Construcciones Prácticas Foreing Trade GMACCM	1'560,000 601,000 100,000	1'560,000

Como resultado de dichos procedimientos, puede desprenderse que se trató de procesos competidos, que aseguraron las mejores condiciones para el Estado, en los cuales se obtuvo razonablemente el máximo valor de recuperación posible, en cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 61 de la LPAB. Asimismo, se realizaron de conformidad con los principios establecidos en el título tercero, capítulo II, correspondiente a los procedimientos de administración, enajenación y control de los bienes de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Aun cuando la respuesta de los panistas fue la misma a las conclusiones *tercera* y *séptima* del informe de la comisión, tratándose de esta última los legisladores panistas sostuvieron que, adicionalmente, las Bases que rigieron el proceso de enajenación del denominado “Paquete H”, “no establecen la necesidad de revisar el desempeño de los participantes en otros procesos de enajenación instrumentados por Fénix”. Lo anterior sin perjuicio de que en los tres procesos implementados por Fénix en los que resultó participante ganadora la empresa Construcciones Prácticas, no se identificó algún incumplimiento a los compromisos legales adquiridos dentro de los referidos procesos.

De lo expuesto —concluyeron los legisladores panistas— los procesos de enajenación en los que resultó participante ganadora la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., fueron transparentes y competidos, lo cual fue corroborado en su oportunidad por los servidores públicos del IPAB.

Adicionalmente, debe tenerse presente que esta operación ha sido revisada por la Auditoría Superior de la Federación, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Función Pública y, según se tiene conocimiento, por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; en todas esas instancias se ha concluido que la operación fue legal, apegada a la Ley de Protección al Ahorro Bancario y demás normativa aplicable.

La comisión investigadora, con base en la documentación que conoció, afirmó —en su *cuarta* conclusión— que: “en el procedi-

miento de licitación del ‘Paquete C’ no se observó el principio de igualdad”, situación que puso en ventaja al participante Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., al tener acceso al “cuarto de datos” con anterioridad a que fuera aprobado para concursar, motivo por el cual: “este procedimiento resulta irregular” y, por lo tanto, “ilegal”, en virtud de que se contravinieron las Bases de licitación; situación que pudo haberse evitado con el simple hecho de desechar la propuesta del citado participante.

Los legisladores panistas sostuvieron en su réplica al informe de la comisión que el 27 y el 28 de octubre de 2003, Fénix inició el proceso de venta de tres paquetes de créditos comerciales, industriales y promotores de vivienda, a través de licitación pública, y dentro de dichos paquetes se encontraba el referido “C”, el cual estaba integrado por 27 créditos con un valor de capital al 31 de diciembre de 2003, de \$1,183’005,751.33 (un mil ciento ochenta y tres millones, cinco mil setecientos cincuenta y un pesos 33/100 M. N.).

Para participar, las personas interesadas tendrían derecho a revisar el material una vez que cumplieran, entre otros requisitos, con lo siguiente:

1. Entregar debidamente contestado el Cuestionario de Participación;
2. Constituir un depósito inicial rembolsable por la cantidad de \$5’000,000.00 (cinco millones de pesos 00/100 M. N.);
3. Celebrar un convenio de confidencialidad con Bancrecer, y
4. Contar con la aprobación de Bancrecer para considerarse participante elegible.

Los participantes que cumplieron con los requisitos mencionados y continuaron en este proceso de venta, fueron: Basilisk; Lend Lease; Construcciones Prácticas y Administración de Cartera Corporativa Internacional.



Asimismo, de conformidad con el inciso c) “Acceso al cuarto de información y periodo de revisión” del numeral II *Due Diligence* de las bases que rigieron el proceso y sus correspondientes modificaciones, el acceso al cuarto de información sería coordinado por Fénix y se tendría acceso en el periodo comprendido del 17 de noviembre al 23 de diciembre de 2003, de lunes a sábado. Cabe destacar que, como se desprende del informe final de la licitación del paquete de cartera que nos ocupa, dentro de la sección informe semanal, semana 1, “Del 17 al 22 de noviembre de 2003”, ninguno de los participantes ingresó al cuarto de información; las primeras entradas a dicho cuarto de información se tienen registradas el 28 de noviembre de 2003, por los participantes Basilisk y Construcciones Prácticas.

Por lo anterior, se desprende que no existió un trato diferenciado a favor de la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., ya que en la misma fecha en que ésta ingresó al cuarto de datos, se tiene registrado el ingreso de otro participante (Basilisk); asimismo, debe tenerse presente que en el proceso de enajenación del denominado Paquete “C”, fueron cuatro los participantes que llegaron al final (Basilisk; Lend Lease; Construcciones Prácticas, y Administración de Cartera Corporativa Internacional).

La comisión investigadora con respecto a la subasta del predio rústico “Los Pirules” sostuvo —en su *quinta* conclusión— que es “irregular e ilegal”, ya que el participante no dio cumplimiento a los compromisos asumidos en las Bases de participación, en virtud de que su obligación —consistente en la suscripción de un cheque— la asumió un tercero ajeno al procedimiento, que mantenía y tiene un parentesco por afinidad con el entonces titular del Ejecutivo federal, lo que le impedía participar en cualquier etapa del proceso de subasta, hasta en tanto dejara de tener participación y representación el Estado mexicano y no se tuvo conocimiento de la existencia de la documentación que acreditara la intervención de los servidores públicos involucrados, consistente en notificar esta evidente situación de conflicto de intereses, prevista en el artículo 8, fracciones XI y XII, de la Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para los legisladores integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, el 9 de marzo de 2004 Fénix inició el proceso de enajenación mediante subasta pública del predio rústico denominado “Los Pirules” (antes conocido como “El Chilar” y “El Calvario”), ubicado en el municipio de Celaya, Guanajuato. El numeral 11 “De las propuestas de compra y del depósito de garantía” de las Bases que rigieron el proceso de enajenación, señala lo siguiente:

En la fecha de entrega de las propuestas de compra y celebración de la subasta, los participantes harán entrega de la propuesta de compra, debidamente firmada, *así como de un cheque de caja o un cheque certificado librado en favor de Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V. en su carácter de Agente Colocador, el cual deberá corresponder al 30% (treinta por ciento) del total de su propuesta de compra (el “depósito de garantía”)*, lo anterior a efecto de adquirir el derecho de presentar una propuesta de compra, así como para garantizar la seriedad de la misma, sin que esto implique un reconocimiento por parte del agente a que el participante ha pagado parte del precio de venta o dicho depósito de garantía se considere un anticipo del mismo. Dicho depósito de garantía será devuelto en los términos y con las condiciones establecidas en el inciso D) del numeral 15 y en el numeral 16 de las presentes bases.

*Únicamente los participantes que hayan constituido el depósito de garantía en los términos señalados en el párrafo anterior, tendrán derecho a presentar su propuesta de compra sobre el inmueble.*

Las propuestas de los participantes en ningún caso podrán ser inferiores a la cantidad que para cada inmueble se establece en la Convocatoria que fue publicada el día 12 de marzo de 2004 (el “Valor de Referencia”).

Cualquier propuesta por un monto inferior se tendrá por no presentada.

El objetivo contenido en tal disposición —a juicio de los legisladores panistas— es garantizar la existencia de fondos como seriedad de la propuesta sin que ello implique un reconocimiento de pago. Por ello, el marco normativo que reguló el proceso admitió que la garantía fuera exhibida a través de cheque de caja, título de

crédito expedido por una institución bancaria y, por ende, por un tercero distinto al postor y cuyos fondos provienen de un tercero indeterminado; o bien, a través de un cheque certificado.

Las Bases establecen que los postores garantizarían la seriedad de sus propuestas a través de: un cheque de caja, o bien, uno certificado, librado a favor de Fénix, sin que se haya señalado como requisito adicional el que el librador fuera el propio postor, ya que, en términos de las disposiciones aplicables —continúan los diputados panistas— ambos títulos de crédito tienen por objeto garantizar el cumplimiento de una obligación, sin que esto implique un reconocimiento de pago o anticipo.

Considerado lo anterior, debe tenerse presente que el cheque de caja constituye una orden de pago, la cual tiene la característica de que la cantidad en él expresada, se encuentra garantizada con el depósito de dinero en efectivo, ya que se trata de un título que, de acuerdo con el artículo 200 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sólo puede ser expedido por instituciones de crédito, las cuales por su reconocida solvencia pueden pagar en efectivo al beneficiario, es decir, el propio librador es un tercero distinto al participante, situación totalmente acorde con las Bases del proceso, ya que en ellas el requisito que se estableció es que dicho cheque fuera a favor de Fénix, lo cual efectivamente se cumplió.

A su vez, el cheque certificado es un documento en el cual una institución de crédito asegura que quien lo libra tiene fondos suficientes y en su cuenta ha quedado cargado el importe que ampara el título cuya suma queda a disposición del beneficiario del cheque; creándose una obligación para el librador de pagar su importe.

De lo expuesto, se desprende que el cheque de caja o el cheque certificado, como garantía del cumplimiento, busca avalar la existencia de fondos como seriedad de la propuesta, sin que ello implique un reconocimiento de pago o un anticipo, de conformidad con lo que señalan las bases que rigieron el procedimiento, ya que el depósito podía ser devuelto y, de acuerdo con las Bases,

no existía limitante alguna por lo que se refiere al librador, en el evento de que se exhibiera como garantía un cheque certificado.

Al no existir prohibición, el hecho descrito no constituía irregularidad alguna, ya que el marco normativo que reguló el proceso admitió que la garantía fuera exhibida a través de cheque de caja o cheque certificado, sin restringir a que, en este último caso, el cheque fuera librado por el participante.

Por lo que se refiere al supuesto conflicto de intereses que actualiza la hipótesis contenida en el artículo 8, fracciones XI y XII, de la Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe señalarse que la fracción XI dispone que es obligación de todo servidor público excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, la tramitación o la resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluidos aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público debe informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, el trámite o la resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, así como observar instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

Por su parte, la fracción XII dispone que es obligación de los servidores públicos, abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI del citado artículo 8, que procedan de cualquier persona física o moral cu-

yas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Por otra parte, debe tenerse presente que la limitación para participar en el proceso contenida en las Bases se refiere a dos supuestos distintos; el primero a los servidores públicos del Instituto y, en general, de las autoridades financieras del país, incluidos los vocales de su Junta de Gobierno o integrantes de comités u órganos delegados de la misma. Cabe destacar —afirman los diputados en su réplica al informe de la comisión investigadora— que el presidente de la República no forma parte de la Junta de Gobierno del Instituto y no debe ser considerado servidor público adscrito a alguna de las autoridades del sistema financiero. En todo caso, es la SHCP quien por virtud de lo dispuesto en las fracciones VII y VIII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene a su cargo planear, coordinar, evaluar y vigilar al sistema bancario del país, así como ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y organizaciones y actividades auxiliares del crédito. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley del Banco de México otorgan al Banco Central en materia financiera, así como lo previsto en diversas leyes respecto de otras entidades públicas distintas al presidente de la República.

En términos del artículo 80 de la Constitución General, el cargo de presidente de la República se encuentra depositado en un solo individuo y conforme al artículo 90 constitucional, los negocios del orden administrativo de la Federación son distribuidos entre las secretarías de Estado de acuerdo con la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión. En este orden de ideas —consideran los legisladores panistas— el hecho de que una ley establezca una atribución a una dependencia o secretaría de Estado,

no implica que actúe en representación del presidente de la República; es la ley la que señala las atribuciones y las competencias.

Por lo que se refiere al segundo de los supuestos, éste hace alusión a funcionarios, empleados y apoderados del IPAB o de instituciones de crédito involucradas con el proceso en comentario, así como a sus cónyuges o parientes hasta el cuarto grado. La LPAB señala en su artículo 80, fracción XXI, que el secretario ejecutivo del IPAB es nombrado por la Junta de Gobierno del IPAB a partir de la propuesta de cuando menos dos de sus vocales. Los servidores públicos del IPAB, de acuerdo con el artículo 85 de la LPAB, son aquellos que señale el Estatuto Orgánico del IPAB, el cual no incluye al presidente de la República. Por lo anterior —concluyen los panistas— resulta impreciso señalar que el titular del Poder Ejecutivo sea servidor público de una autoridad del sistema financiero, así como que sea empleado, funcionario o apoderado del IPAB, y por ello: “los parientes por afinidad del señor Vicente Fox Quesada, no estaban impedidos a participar, con independencia de que no participaron, en el proceso de enajenación del predio denominado «Los Pirules»”.

A este respecto, debe señalarse que no se actualizan los supuestos previstos en las fracciones XI y XII, del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por dos razones: 1) no participaron en los procesos parientes por afinidad dentro del cuarto grado del entonces presidente de la República, ni de servidor público alguno del IPAB, y 2) la fracción XI, del artículo 8 de la Ley hace alusión a la obligación de todo servidor público de excusarse de participar en la resolución de asuntos en los que el servidor público tenga interés personal, incluidos aquellos de los cuales pueda resultar un beneficio para él, su cónyuge o, entre otros, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado. De la información contenida en el informe, no se desprende la existencia de esta circunstancia respecto de servidor público alguno del IPAB, cumpliendo con ello lo previsto en las Bases y demás normativa que rigieron los procesos.

Por último —sostienen los legisladores panistas— la fracción XII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone la obligación a cargo de todo servidor público de abstenerse de recibir por sí, o mediante interpósita persona, de diversos beneficios para sí o para las personas a las que señala el propio artículo y que genéricamente están expresadas en el párrafo que antecede; las cuales provengan de cualquier persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales, estén reguladas por el servidor público de que se trate.

Asimismo, los legisladores del PAN afirman que el informe de la comisión “no proporciona evidencia alguna” que permita apreciar que algún servidor público del IPAB o de las autoridades financieras haya actualizado dicho supuesto.

En su informe final, la comisión investigadora señala —en su *sexta* conclusión— que en el procedimiento de subasta relativo la adquisición de 275 departamentos en Totimehuacan, Puebla, “se repite la irregularidad y por lo tanto la ilegalidad” consistentes en la reiterada conducta de la empresa Construcciones Prácticas, S.A. de C. V., “de presentar un cheque suscrito por un tercero ajeno a las bases de la convocatoria”, mediante la cual fue autorizada su participación, sin que esto haya sido óbice para que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario declarara o, en su caso, instruyera al tercero especializado, en su carácter de agente colocador, Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V. desechara la participación de la citada empresa.

Con relación a esta afirmación de la comisión, los legisladores del PAN dan una respuesta similar a la que ofrecieron para contestar la conclusión quinta, en virtud de que para ellos el 1 de abril de 2004, ante la presencia del notario público número 230 en el Distrito Federal, Fénix inició el proceso de enajenación mediante subasta pública de 275 departamentos del conjunto denominado “Santa Catarina” en San Francisco Totimehuacán, en la ciudad de Puebla; y de conformidad con el *numeral II* “De las *propuestas de compra y del depósito de garantía*” (trascrito *supra*) de las

Bases que rigieron el proceso de enajenación, cabía la posibilidad de que los postores garantizarían la seriedad de sus propuestas a través de: un cheque de caja, o bien, uno certificado, librado a favor de Fénix, sin que se haya señalado como requisito adicional el que el librador fuera el propio postor, ya que, en términos de las disposiciones aplicables, ambos títulos de crédito tienen por objeto garantizar el cumplimiento de una obligación, sin que esto implique un reconocimiento de pago o anticipo.

Los participantes en el proceso que presentaron posturas fueron: Construcciones Practicas, S. A. de C. V. (\$20'933,000.00, veinte millones novecientos treinta y tres mil pesos. 00/100 M. N.), y Salomón Kamkhaji Ambe (\$15'055,000.00, quince millones cincuenta y cinco mil pesos. 00/100 M. N.).

El participante ganador acompañó a su postura ganadora dos cheques certificados por la cantidad total de de 6'279,900.00 (seis millones doscientos setenta y nueve mil novecientos pesos 00/100 M.N.), correspondientes a un depósito de garantía igual al 30% del total de su propuesta, los cuales se aplicaron a cuenta del precio de venta de los inmuebles en cuestión, sin que tal presentación hubiere constituido una violación a las Bases.

Por otra parte, la comisión investigadora en sus conclusiones *novena* y *décima* afirma que resulta procedente “iniciar los procesos administrativos correspondientes” o “acciones judiciales administrativas”, en contra de los servidores públicos involucrados del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, así como “de aquellas entidades” que se condujeron con “reticencia y de forma omisa” ante las “solicitudes de información” e “irregularidades advertidas” y los cuales derivan en una ilegalidad y nulidad de los actos jurídicos que se formalizaron indebidamente.

Los legisladores panistas, en su respuesta a la *novena conclusión* y luego de reproducir idénticamente el comentario para dar respuesta a las conclusiones tercera, séptima y octava, sostuvieron que en términos del párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución, “los resultados de sus investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal” y de conformidad con el



cuarto de los acuerdos por los que se creaba y se daba continuidad a la “Comisión de Investigación encargada de Revisar la Legalidad de los Contratos de Obra Pública, Concesiones, Contratos de Suministros de Bienes de Consumo o de Compra-Venta de Bienes Inmuebles de Titularidad Pública, otorgada por Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal Mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. y cualesquiera otras que tuvieran relación con la misma”, la comisión debe presentar a la Junta de Coordinación Política, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de conclusión de su vigencia, el resultado de las investigaciones realizadas a efecto de hacerlos del conocimiento del Ejecutivo.

Por tanto, a juicio de los legisladores panistas, en términos del precepto constitucional citado así como del referido Acuerdo Cuarto, “no se desprenden atribuciones a la Comisión para iniciar acciones ante instancias judiciales [ya que] únicamente cuenta con el mandato de presentar el resultado de sus investigaciones a la Junta de Coordinación Política [para que] se hagan del conocimiento del Ejecutivo federal”. Una vez que dicho informe se entregue al titular del Poder Ejecutivo federal —continúan los legisladores— se estima que el análisis respectivo correspondería realizarse por conducto de la Secretaría de la Función Pública tomando en consideración que el artículo 37, fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorga a dicha Secretaría facultades para conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas para aplicar las sanciones en los términos de ley y, en su caso, que sea dicha dependencia la que presente las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestando para ello la colaboración que le fuera requerida.

En relación con lo anterior, cabe destacar que, si bien los integrantes de la Comisión de Investigación creada en la LIX Legislatura con igual denominación, presentaron una denuncia de hechos ante la Procuraduría General de la República, ésta se realizó por su propio derecho, es decir, no se realizó en representación o ejercicio de atribución alguna como comisión investigadora, señalan-

do como probable responsable, entre otros, al entonces secretario ejecutivo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. Según se tiene conocimiento, sobre dicha denuncia, el Ministerio Público federal resolvió el no ejercicio de la acción penal.

Adicionalmente y con relación a la *décima conclusión*, los legisladores panistas señalaron que tuvieron conocimiento de que todos los requerimientos presentados por la comisión fueron atendidos por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, con base en información presentada por éste.

Derivado de lo anterior, se consideraba improcedente iniciar acciones en contra de los servidores públicos del IPAB, ya que todos los requerimientos de información fueron atendidos; lo anterior, considerando que, de conformidad con los preceptos constitucionales y legales aplicables a la creación de comisiones del Congreso de la Unión, la comisión, como órgano legislativo, no contaba con facultades para iniciar procedimientos ante instancias jurisdiccionales.

Por lo que se refiere a los requerimientos de información, resulta oportuno señalar que el numeral 1 del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables. Asimismo, en el numeral 2 del propio artículo 45, se señala que no procederá solicitud de información o documentación cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.

A su vez, el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que las comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y estas constancias les serán

proporcionadas siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas comisiones para dirigirse oficialmente en queja al presidente de la República.

Sobre este particular, es importante destacar que el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública —aplicable, entre otras entidades públicas, a los órganos legislativos— le otorga el carácter de reservada a la información que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; a los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; a las averiguaciones previas; los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; a los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Derivado de lo que antecede, puede concluirse que jurídicamente las comisiones creadas por las cámaras no están facultadas para tener acceso a información que tenga el carácter de reservada en términos de las disposiciones legales aplicables, o bien, que se encuentre protegida expresamente por alguna disposición legal.

Lo anterior es sin perjuicio de que, de conformidad con el artículo 89 del Reglamento citado, en el evento de que existiera lenidad o negativa infundada para proporcionar la información solicitada en plazos pertinentes, las comisiones se encuentran facultadas para dirigirse oficialmente en queja al presidente de la República.

En su *undécima conclusión* y con base en todo lo argumentado por la comisión y ante las irregularidades que, desde su perspec-

tiva, se presentaron en los actos en los que participó y ganó la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., por encontrarse viciados, es procedente su “nulidad absoluta... la cual puede y debe ser invocada por el propio Ejecutivo”, con base en la tesis aislada invocada en el informe.

En su respuesta, los legisladores panistas afirman que del resultado de dichos procesos puede desprenderse que existió competencia y aseguró las mejores condiciones para el Estado, en los cuales se obtuvo razonablemente el máximo valor de recuperación posible, en cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 61 de la LPAB, así como que se realizaron de conformidad con los principios establecidos en el título tercero, capítulo II, correspondiente a los procedimientos de administración, enajenación y control de los bienes, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Adicionalmente y con relación a la pretendida nulidad de los procesos —afirman los legisladores panistas— debe precisarse que de acuerdo con lo que dispone el artículo 2225 del Código Civil Federal, ésta se produce cuando existe ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto, supuestos que no se actualizan en los procesos que nos ocupan. Asimismo —continúan los diputados— debe señalarse que la tesis que se menciona no sirve de fundamento en el presente asunto.

En efecto, la tesis aislada que se cita como fundamento para promover la nulidad de los actos, señala lo siguiente:

La licitación pública consiste en un llamado que la administración pública hace a los particulares de forma impersonal para que le formulen ofertas a fin de llevar a cabo una contratación, lo que, de acuerdo con la doctrina, tiene dos consecuencias: a) quien se presenta y formula una oferta debe ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado, quedando obligado a mantenerlas durante el plazo que en éste se establezca; y, b) la administración puede aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan, sin responsabilidad alguna, siempre y cuando respete la legalidad del procedimiento. Así, aquel llamado implica un conjunto de actos que conforman un procedimiento preparatorio de la actividad contractual del Estado, por lo que la na-

turalidad jurídica de la licitación pública es la de un procedimiento administrativo integrado por una diversidad de actos administrativos y simples actos de la administración, como formas jurídicas preparatorias de su actividad contractual, de manera que su omisión invalida los contratos produciendo su nulidad absoluta o de pleno derecho, la que pueden invocar la propia administración, el particular contratante y los terceros interesados.<sup>213</sup>

De la trascripción anterior puede desprenderse que el procedimiento preparatorio de la actividad contractual del Estado, en la licitación pública, es la serie de actos administrativos que se encuentran regulados por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la cual no es aplicable en el caso que nos ocupa, ya que dicho cuerpo legal, regula la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, pero no para enajenación de bienes (tal y como dicho término se define en la LPAB).

Como se acreditó, los procesos de enajenación implementados por Fénix en los que resultó participante ganadora la empresa Construcciones Prácticas, se realizaron de conformidad con los principios establecidos en el título tercero, capítulo II, correspondiente a los procedimientos de administración, enajenación y control de los bienes, de la LPAB.

Lo anterior —concluyen los diputados panistas— es sin perjuicio del hecho de que la nulidad en el derecho positivo mexicano debe ser dictada por una autoridad jurisdiccional.

La comisión investigadora termina su informe con una *duodécima conclusión* contundente que afirma que ante las irregularidades advertidas en los diversos procesos de enajenación que investigó y toda vez que los actos jurídicos celebrados con la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., representan un “daño

<sup>213</sup> “LICITACIÓN PÚBLICA. SU NATURALEZA JURÍDICA”, Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, núm. XXVI, registro 171992, Novena Época, julio de 2007, p. 2653.

al patrimonio en contra del Estado”, resulta procedente ejercer “las acciones judiciales correspondientes”, en contra de “todos y cada uno de los servidores públicos involucrados” por haber dejado de observar los principios de “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público” de conformidad con lo previsto en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por su parte, los legisladores panistas consideran que del resultado de dichos procesos puede desprenderse que existió competencia, que aseguró las mejores condiciones para el Estado, en los cuales se obtuvo razonablemente el máximo valor de recuperación posible, en cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 61 de la LPAB, así como que se realizaron de conformidad con los principios establecidos en el título tercero, capítulo II, correspondiente a los procedimientos de administración, enajenación y control de los bienes, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Por lo anterior, estimaron que era improcedente iniciar el procedimiento de fincar responsabilidad administrativa en contra de algún servidor público, ya que se había acreditado, ante diversas instancias, el apego a la legalidad en los procesos de enajenación que nos ocupan.

De esta manera concluyó la comisión de investigación más controvertida de los últimos años, creada por la Cámara de Diputados. Sin duda, la presentación de toda esta información, del contenido del informe de la comisión y del posicionamiento de los diputados panistas de la LX Legislatura, servirán para que el lector forme su propio criterio.

## II. INTEGRADORA DE SERVICIOS OPERATIVOS, S. A. (ISOSA): OTRO ESCÁNDALO FINANCIERO QUE LA CÁMARA DE DIPUTADOS INVESTIGA TARDE

El 25 de abril de 2007, mismo día en que se constituyó la tercera comisión investigadora sobre Construcciones Prácticas, se

crearía otra comisión de esta naturaleza, con las que concluye el ciclo de los primeros treinta años de existencia de esta figura parlamentaria en el derecho mexicano. El primer asunto que investigaría una de estas comisiones sería, nada más y nada menos, que el relativo a una nueva compleja red financiera creada por el subsecretario de ingresos del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari que puso al descubierto tráfico de influencias y excesos de la autoridad hacendaria, que logró trascender más de tres sexenios, y que la Cámara de Diputados nombró como: “comisión para investigar a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria en cuanto al origen, cobro, destino e impacto que tiene en las finanzas el pago del derecho de trámite aduanero”, pero que en los medios de comunicación se le conoció como investigación ISOSA en referencia al nombre de la empresa Integradora de Servicios Operativos, S. A., a través de la cual se gestionaron los servicios para cobrar el Derecho de Trámite Aduanero (DTA).

### 1. *El inicio del supuesto a investigar*

Para entender con claridad los trabajos de esta comisión, es preciso contextualizar su objeto de investigación en el entorno de la administración del presidente Salinas de Gortari, en el segundo semestre de 1989, justo cuando se atribuyó a la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) las funciones de la administración aduanera, cuestión que se volvería por demás relevante, en virtud de que estaba próximo a firmarse el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN, 1994) y nuestro país había asumido diversos compromisos previos, entre los que destacan el acuerdo para modernizar las aduanas que no estaban preparadas para enfrentar el tránsito de mercancías entre México y sus socios comerciales; facilitar el acceso de las mercancías provenientes de los Estados Unidos y de Canadá una vez que se eliminaran las barreras arancelarias era el encargo presidencial. El proyecto que encabezaría el titular de

dicha Subsecretaría, Francisco Gil Díaz, consistía en incrementar la contratación de servicios informáticos y adquirir la infraestructura necesaria para dotar de tecnología a las 48 aduanas del país. Para lograr tal objetivo se propuso, en 1992, una reforma a la Ley Aduanera que consistió en una adición al artículo 8o. B (ahora artículo 16) para establecer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podía autorizar a particulares a prestar servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados con el reconocimiento aduanero<sup>214</sup> de las mercancías, necesarios en el despacho aduanero.<sup>215</sup>

La modificación también contempló darle a la SHCP la atribución de determinar el monto que las personas que efectuaran operaciones de comercio internacional debían pagar a los particulares autorizados por sus servicios (denominado “contraprestación”). Asimismo, la Ley Aduanera contempla que tanto la contraprestación como el IVA trasladado (ambos determinados por la SHCP) podían ser acreditados contra el monto de los Derechos de Trámite Aduanero (DTA) previstos en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Derechos observando la restricción de que en ningún caso el monto a pagar debería ser mayor que los DTA.

Asimismo, dicha Ley estableció que se podía pagar una contraprestación adicional con motivo de un segundo reconocimiento.<sup>216</sup>

<sup>214</sup> El reconocimiento aduanero es una de las formas mediante la cual las autoridades ejercen su facultad de comprobación. Consiste en el examen de las mercancías de importación o exportación, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado. Es una práctica extendida efectuar un reconocimiento al 10% del comercio internacional.

<sup>215</sup> El despacho aduanero es el conjunto de formalidades que deben efectuarse durante la entrada o salida de mercancías del territorio nacional conforme a los tráficos y regímenes aduaneros. Estas formalidades se llevan a cabo en las aduanas por parte de las autoridades, los consignatarios, los destinatarios, los propietarios, los poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como por los agentes o apoderados aduanales.

<sup>216</sup> El segundo reconocimiento es el que efectúan los dictaminadores aduaneros autorizados por la SHCP. Esta actividad está normada en la Ley Aduanera y se practica al 1% del comercio internacional.



En todo caso, quienes hayan pagado las contraprestaciones no podrán tener saldos a favor acreditables contra otras operaciones. Por su importancia, reproducimos a continuación dicho precepto:

Artículo 16. La Secretaría podrá autorizar a los particulares para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero; así como para las demás operaciones que la propia Secretaría decida autorizar, inclusive las relacionadas con otras contribuciones, ya sea que se causen con motivo de los trámites aduaneros o por cualquier otra causa. Los particulares que deseen obtener la autorización a que se refiere este artículo deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Tener cinco años de experiencia, prestando los servicios que se vayan a autorizar.

II. Tener un capital social pagado de por lo menos \$'373,988.00.

III. Cumplir con los requisitos de procedimiento que la Secretaría establezca en la convocatoria que para estos efectos publique en el Diario Oficial de la Federación.

La propia Secretaría podrá autorizar a los particulares a prestar otros servicios que faciliten el reconocimiento aduanero de las mercancías. La Secretaría determinará las cantidades que como contraprestación pagarán las personas que realicen las operaciones aduaneras a quienes presten estos servicios. Este pago, incluyendo el impuesto al valor agregado trasladado con motivo de la contraprestación, se acreditará contra el monto de los derechos de trámite aduanero a que se refieren los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Derechos y no podrá ser superior a los mencionados derechos, salvo en el caso de las contraprestaciones que se paguen con motivo del segundo reconocimiento. El acreditamiento a que se refiere este párrafo en ningún caso dará lugar a un saldo a favor acreditable contra otras operaciones, ni a devolución.

Los derechos y las contraprestaciones a que se refiere el párrafo anterior se enterarán conjuntamente ante las oficinas autorizadas. La Secretaría determinará mediante reglas el por ciento que del total corresponde a los derechos, a los particulares y el impuesto al valor agregado trasladado con motivo de la contraprestación.

Tal reforma fue aprobada sin discusión, por un Congreso complaciente y dispuesto a colaborar con el presidente mexicano más controvertido de los últimos años, con vigencia a partir del 1 de enero de 1992. Dicha modificación legal se convirtió en el endeble sustento jurídico que tendrían los fideicomisos creados por la Subsecretaría de Ingresos para “modernizar” las aduanas del país y, como tendremos ocasión de ver, tal adecuación aduanera a los tiempos del TLCAN se convertiría en una red de tráfico de influencias y violaciones legales que no sólo hicieron evidentes la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación sino que, incluso, requirió la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la cual, por cierto, nuevamente dejó mucho que desear desde el punto de vista jurídico.

El proyecto para modernizar el sector aduanero del país fue bien diseñado, aunque no legalmente, pues lo más factible era otorgar una concesión para prestar los servicios aduaneros. Como señalamos, se facultó a la SHCP para autorizar a particulares prestar ese servicio, pero el diseño no terminó ahí; lo relevante fue que, por virtud de la reforma antes anotada, se estableció que el pago a los prestadores del servicio se diera en cuanto contraprestación y no como derecho, con lo que se abría la posibilidad de tratar un porcentaje de la contribución hecha por los importadores y exportadores vía recursos privados y el resto vía Derecho de Trámite Aduanero (DTA). Las anteriores categorías que se le dan a los ingresos sumadas a la opaca figura de los fideicomisos constituyeron un “coctel perverso” incontrolable, fuera de toda fiscalización que permitió que sexenio, tras sexenio no se supieran manejar de una forma correcta esos recursos que debieron entrar a las arcas de la Tesorería de la Federación y respecto de los cuales debieron rendirse cuentas al órgano fiscalizador de la cámara baja. Justamente es ésta la *litis* de la controversia constitucional que sostuvieron la ASF y el SAT, es decir, ¿las contraprestaciones debían o no enterarse al erario federal?, ¿se trataba de recursos públicos o privados? Más adelante conoceremos la resolución de la Corte sobre el particular.

Como hemos dicho, la endeble legislación que citamos sirvió para que el 4 de marzo de 1992, la SHCP publicara en el *Diario Oficial de la Federación* la convocatoria de la licitación pública núm. SI-01/92 para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos con base en lo dispuesto en la Ley Aduanera. Las empresas participantes fueron cinco, a saber: 1) Servicios Informáticos Tributarios, S. A. de C. V. (SITSA); 2) Compañía de Servicios de Informática, S. A. de C. V. (CSISA); 3) SIMPAD, S. A. de C. V.; 4) Integradora de Servicios, S. A. de C. V. (ISOSA), y 5) SIMEXXI, S. A. de C. V.

El 24 de julio de ese año se emitió el fallo en favor de la empresa ISSA, aun cuando no cumplía con los requisitos previstos en las bases de licitación, ni con los establecidos en el artículo 8-B de la Ley Aduanera (actualmente artículo 16), ya que carecía de los cinco años de experiencia requeridos prestando servicios de procesamiento electrónico de datos.<sup>217</sup> El 31 de julio de 1992 Francisco Gil Díaz, en representación de la SHCP y Ángel Rolando Gervassi Santiago, en su calidad de propietario de la empresa ISSA firmaron el contrato para realizar la operación y procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados; a grandes rasgos dicho contrato tenía como objetivo extender la red de servicios computarizados de la Subsecretaría de Ingresos a 3 mil terminales en 350 centros de cómputo, así como asistir y asesorar al personal técnicamente calificado para operar el despacho aduanero con las más altas especificaciones de calidad y de mercado. La Subsecretaría, por su parte, pagaría a ISSA 23 mil 280 millones de viejos pesos anuales.

Si haber otorgado ilegalmente el contrato a ISSA constituyó un hecho reprobable, lo que no tiene explicación es la insólita orden de Gil Díaz dirigida a 3 mil servidores públicos, adscritos a la Dirección General de Informática de la SHCP, de trabajar, con cargo

<sup>217</sup> Según consta en el informe de la comisión investigadora esta empresa se constituyó con posterioridad a la fecha del fallo, el 30 de julio de 1992, según consta en la escritura pública núm. 10924 y en el folio mercantil 165395 del Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

al erario, para la empresa ISSA por algunos meses y en un hecho inédito, además, la Subsecretaría de Ingresos otorgó en comodato los activos de dicha Dirección General en beneficio de ISSA.<sup>218</sup> A estas irregularidades se irían sumando muchas en esta trama que no fue conocida por una comisión investigadora sino hasta 2007, en el último tramo que desembocaría en su extinción y tras el asesinato de uno de los principales operadores de la empresa ISSA.

El mecanismo creado a la luz de la Ley Aduanera para la recaudación del DTA necesitaba de un instrumento inexpugnable e inescrutable como lo son, en nuestro país, los fideicomisos; por ello, se constituyó en Nafin, el 4 de septiembre de 1992, el fideicomiso denominado SHCP-ISSA, para atender la obligación contraída por la empresa de afectar la totalidad de las acciones representativas de una de sus filiales, en un fideicomiso de garantía, administración e inversión. El fideicomiso también estableció un Comité Técnico —como el único responsable de determinar el origen y destino de los recursos del DTA— dicho Comité que operaría la empresa “privada” fue integrado por servidores públicos como Rubén Aguirre Pangburn (administrador general jurídico de Ingresos de la SHCP), Luis Manuel Gutiérrez Levy (administrador general de Aduanas) Emilio Romano (director general de Política de Ingresos) y Lorenzo Hernández Herrera (designado como representante de la dependencia en los consejos de administración de las sociedades controladas por ISSA) y, desde luego, el presidente de dicho fideicomiso sería el subsecretario de Ingresos, Francisco Gil Díaz. Incluso para un neófito en la materia resultaría curioso, por decir lo menos, que una empresa privada fuese dirigida a través de un Comité Técnico integrado por servidores públicos. Conviene preguntarse si los contribuyentes pagamos, vía nuestros impuestos, servidores públicos para fungir como “gerentes” de empresas privadas.

No sólo el amplio grado de decisión con que contaba el Comité Técnico dominó las actividades de la empresa “privada” ISSA,

<sup>218</sup> Cfr. Badillo, Miguel, *ISOSA. Fraude transexenal a la nación. La historia completa y los documentos*, Grijalbo, México, 2006, pp. 25 y 26

sino las decisiones que corrían a cargo del director general de Informática de la SHCP, Juan Manuel Galarza, sobre qué hacer, qué bienes adquirir y a qué empresas comprar, llevaron a que ISSA no se comportara, en la realidad, como una empresa verdaderamente privada, pues su dueño quedó marginado de todas las decisiones. Lo cual redundaría en serios conflictos entre la SHCP e ISSA<sup>219</sup> que llevarían a finiquitar su relación comercial. Las supuestas irregularidades e incumplimientos contractuales que se imputaron a ISSA por parte de la Secretaría fueron que no instaló ni entregó los equipos informáticos en tiempo y forma. Por ello, el 4 de noviembre de 1992, el Comité Técnico del fideicomiso ISSA acuerda contratar al despacho de contadores Mancera, S. C., para realizar una auditoría operativa a los trabajos desarrollados por esa empresa y, aunado a lo anterior, contratar al despacho Noriega y Escobedo, A. C., para valorar jurídicamente el asunto; la asesoría correría a cargo del licenciado Santiago Creel Miranda, a la postre secretario del Gobernación en el sexenio de Vicente Fox.

Tras las opiniones de los consultores a favor de la rescisión, la SHCP rescindió el contrato de prestación del servicio con ISSA, el 28 de mayo de 1993,<sup>220</sup> y para continuar temporalmente con las funciones desempeñadas por la empresa designó a la Administración General de Recaudación y a la Dirección General de Interventoría. Acto seguido, firmó junto con el entonces delegado fiduciario general de Nafin, Rafael Castillo Costa, el contrato de fideicomiso número 1078-5, conocido como Aduanas I, el cual vendrá a sumarse a la serie de irregularidades que rodearon el cobro del DTA. Dicho contrato estableció el carácter privado del fideicomiso y, en consecuencia, no estaría sujeto a las normas que rigen el actuar de la Administración Pública Federal; no obstante

<sup>219</sup> En menos de un año —de julio de 1992 a abril de 1993— ISOSA registró adquisiciones de material de cómputo por 15.6 millones de dólares y la transferencia de los 3 mil servidores públicos de la Dirección General de Informática generaron un severo descontrol administrativo en dicha empresa.

<sup>220</sup> En realidad, la relación entre la SHCP e ISSA no se finiquita sino hasta mediados de 1994.

la calidad de servidores públicos que signan el documento que crea el fideicomiso y de que el mismo se nutre de recursos recaudados por el cobro del Derecho de Trámite Aduanal, a partir de entonces los 200.5 millones de pesos resguardados hasta ese día en el fideicomiso SHCP-ISSA pasan a formar parte del patrimonio de la nueva figura jurídica.<sup>221</sup> ¿Cómo puede otorgarse el carácter de privado a un fideicomiso que es operado por entidades públicas?, pues la SHCP participa como fideicomitente<sup>222</sup> y fideicomisaria y, a su vez, Nafin representa a la fiduciaria. De la misma forma en que lo hizo en el primer fideicomiso Gil Díaz fungiría como presidente<sup>223</sup> y el Comité Técnico estaría integrado por Rubén Aguirre Pangburn, Juan Manuel Galarza Mercado, Jaime García Jiménez, Luis Manuel Gutiérrez Levy, Emilio Romano, Lorenzo Hernández Herrera y Luis Carlos Moreno Durazo, colaboradores del subsecretario de Ingresos, el que en su primera reunión nombraría a Hernández Herrera —secretario particular de Gil Díaz— como su director. La facultad para expedir cheques con cargo a los fondos del Fideicomiso Aduanas I recaería, por supuesto, en Gil Díaz, Hernández Herrera y Roberto Hoyo D'Addona, entonces procurador fiscal de la Federación. Es fácil inferir que a partir de entonces el subsecretario de Ingresos dispondría libremente —sin control, ni fiscalización dada la naturaleza privada del fideicomiso— de los recursos obtenidos por el cobro del DTA. Para continuar con la trama aduanera, el presidente del fideicomiso propuso al Comité, y éste aprobó la creación de una sociedad anónima denominada ISOSA (Integradora de Servicios Operativos, S. A.) cuyo capital social, consistente en un millón de nuevos pesos, sería aportado por el Fideicomiso Aduanas I. Al mismo

221 *Cfr.* Informe de la comisión investigadora, p. 41.

222 Conviene señalar que una anomalía evidente que se advierte de la constitución del fideicomiso Aduana I radica en que el artículo 9 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vigente en esa fecha señalaba que la única fideicomitente en esa época era la Secretaría de Programación y Presupuesto y, por tanto, la SHCP no estaba legalmente autorizada para actuar como tal.

223 Cláusula quinta del Contrato.

tiempo el Comité nombra a Lorenzo Hernández como único administrador de la empresa IASA (aún de Santiago Gervassi, quien hasta marzo de 1994 cede sus acciones al Fideicomiso Aduanas I) y a Santiago Creel Miranda como apoderado legal.

La creación de fideicomisos no concluyó con el Aduanas I. En julio de 1992 el subsecretario de Ingresos exhortó a una docena de agentes aduaneros para crear 11 empresas dedicadas al segundo reconocimiento y el 20 de enero de 1993 los 11 consorcios de comercio exterior y la compañía SGS Servicios Logísticos Aduaneros S. A., de C. V., filial de la transnacional suiza Société General de Surveillance (SGS) firmaron los respectivos contratos con la SHCP para prestar los servicios de apoyo y control del despacho aduanero. Una vez autorizados para prestar dichos servicios, los 11 consorcios y la empresa extranjera son convocadas por la Subsecretaría de Ingresos para firmar un *addendum* al contrato, en el que se establece la obligación de constituir un fideicomiso para la administración accionaria de los consorcios y de la filial de la transnacional SGS. En mayo de ese año quedó formalmente constituido otro fideicomiso, el número 1076-6 también denominado Consorcio de Comercio Exterior II.<sup>224</sup> En el cual los 11 consorcios, la empresa SGS Servicios Logísticos Aduaneros —como fideicomitentes— y Nafin —como fiduciaria— constituyeron el Fideicomiso Aduanas II; la SHCP, representada por Francisco Gil Díaz, actuaría como fideicomisaria.

Como señala Miguel Badillo: “Esta figura fiduciaria opera como una caja chica de Aduanas I, pues recibe poco más del 30% de los recursos provenientes del cobro del DTA —que el SAT omite enterar a la Tesorería de la Federación— revela el oficio

<sup>224</sup> De acuerdo con la cláusula cuarta, el fideicomiso “tiene la finalidad de administrar los recursos líquidos que conforman su patrimonio para que queden destinados a la adquisición, mantenimiento, operación, reparación o ampliación de las instalaciones y equipos de las aduanas de la República mexicana, incluyendo el segundo reconocimiento, así como en su caso transmitir en su oportunidad a la fideicomisaria (SHCP) o a la persona o personas que ésta indique a la fiduciaria las acciones, bajo las condiciones y conforme al procedimiento establecido en las cláusulas del este contrato”.

con folio 06/780/514/2003 elaborado por la Secretaría de la Función Pública”.<sup>225</sup>

En cumplimiento al artículo 16 de la Ley Aduanera, la distribución de los DTA era realizado por las instituciones bancarias autorizadas de la siguiente manera: Fideicomiso Aduanas I, 53.04%, depósito correspondiente al pago que como contraprestación realizan los importadores y exportadores; Fideicomiso Aduanas I-A, 33% como segundo reconocimiento y Tesofe 13.72% por concepto de trámite aduanero, previsto en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Derechos.<sup>226</sup>

## 2. ISOSA: la empresa que dio nombre a la comisión investigadora

Una pieza más de este rompecabezas aduanero lo constituye la empresa ISOSA que, como hemos señalado, es creada por instrucciones del Comité Técnico del Fideicomiso Aduanas I. Nacional Financiera en su carácter de fiduciaria constituyó *ex profeso*, el 15 de junio de 1993, la empresa Integradora de Servicios Operativos, S. A. de C. V. (ISOSA), para que prestara los servicios de procesamiento electrónico de datos y los servicios de captura de datos, digitalización, equipamiento, comunicaciones y mantenimiento de equipo de cómputo, entre otros, cuyo capital social fijo fue de N\$1'000,000.00 M.N. representada por Nafin, que poseyó 999,999 acciones y la empresa Integradora de Activos, S. A. de C. V. (IASA), propietaria de una acción, según la escritura constitutiva

<sup>225</sup> Badillo, Miguel, *op. cit.*, p. 42.

<sup>226</sup> Dicha información fue obtenida de las circulares emitidas por el SAT 326-SAT-IV-22146 y 326-SAT-IV24634 de fechas 21 de octubre y 14 de noviembre de 2002, respectivamente. *Cfr. Idem.*



núm. 64802.<sup>227</sup> El acto estuvo avalado por el delegado fiduciario Jorge Alberto César Guadarrama.<sup>228</sup>

De acuerdo con su composición accionaria, la Auditoría Superior de la Federación consideró, en su momento, que ISOSA era una empresa de participación estatal mayoritaria, ya que Nafin era una entidad paraestatal con el 99.99% de las acciones de la sociedad; además, Nafin tenía el control de las decisiones de su Asamblea General de Accionistas y, por lo mismo, en su administración, todo lo cual encuadraba en la descripción de empresa de participación estatal mayoritaria prevista en el artículo 46, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; ISOSA, además recibió sus recursos del Fideicomiso Aduanas I por los servicios prestados de procesamiento electrónico de datos que se derivaban del DTA.

Ambas empresas, IASA e ISOSA, operaron fuera del marco normativo, pues en todo momento debieron ajustarse a diversas leyes: de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; General de Deuda Pública; de Bienes Nacionales; del Servicio de Tesorería; del Manejo de Fondos y Valores; de Adquisiciones y Obras Públicas; de Ingresos de la Federación, y Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, así como al Presupuesto de Egresos de la Federación.

ISOSA fue la empresa que durante una década, además de capitalizar el 50% de los recursos resguardados en el Aduanas I, monopolizó los servicios de procesamiento electrónico de datos y el apoyo y control de los despachos aduaneros en todo el país. En

<sup>227</sup> Según señala Badillo, esta empresa se constituye directamente por Lorenzo Hernández, y así, en menos de dos semanas, entre el 20 y 28 de mayo de 1993, Gil Díaz ejecuta el velo supuestamente legal de su esquema aduanero que, al aducir el carácter “privado” en sus fideicomisos y empresas, lo habilitan para manejar miles de millones de pesos extraídos del erario sin rendir cuentas a nadie: primero como subsecretario y luego como secretario de Hacienda. *Op. cit.*, p. 43.

<sup>228</sup> La participación de este funcionario se explica porque Nafin en su carácter de fiduciaria del Aduana I era propietaria de 999 mil 999 acciones representativas del capital fijo de ISOSA y de 999 mil 998 acciones de IASA. *Cfr.* Badillo, *op. cit.*, p. 45.

un informe rendido por el SAT al IFAI a mediados de 2005, revela que el fideicomiso 954-8 (antes 1078-5), también llamado Aduanas I, era el único responsable de la contratación de la empresa ISOSA, por lo que la autorización para prestar dichos servicios fue asignada por decisión “unilateral” de la Secretaría y no por licitación pública.

Este fue el entramado de fideicomisos y empresas —Aduanas I, Aduanas II e ISOSA— que durante tres sexenios —el de Carlos Salinas de Gortari, el de Ernesto Zedillo Ponce de León y el de Vicente Fox Quesada— operaron al margen del Estado de derecho la modernización aduanera y el cobro del DTA.

### *3. El relevo en la SHCP*

Al inicio de 1994, Francisco Gil Díaz dejó de ser subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y su sucesor Ismael Gordillo tendría dos tareas que enfrentar: 1) buscar el mecanismo idóneo para transferir a la Tesorería de la Federación más de 2 mil millones de pesos que para ese entonces “resguardaba” el Fideicomiso Aduanas I, sin motivar problemas políticos o económicos en virtud de que dichos recursos derivaban de un ejercicio indebido; 2) ocultar todas violaciones a la ley que existieron entorno al cobro del DTA. Ambas situaciones se convirtieron en la encomienda de su jefe Pedro Aspe Armella, entonces secretario de Hacienda y Crédito Público.

En los ocho meses que permaneció al frente de la subsecretaría, Gómez Gordillo pudo hacer poco, pero dio un avance certero para limitar la discrecionalidad al uso de los recursos públicos indebidamente desviados al Fideicomiso Aduanas I y posteriormente triangulados al Fideicomiso Consorcio Exterior II y a la empresa ISOSA, pues como vimos tal esquema otorgaba al presidente, al director y al procurador fiscal de la Federación la facultad de erogar los fondos sin control, ni vigilancia.

En octubre de 1994, el subsecretario Gómez Gordillo firma el convenio modificatorio del Fideicomiso 1078-5 SHCP-Aduanas

I, que a partir de entonces se identificará con el número 954-8. Entre las modificaciones aprobadas destacan:

1. El mandato de enterar a la Tesorería de la Federación (Tesofe) todos los recursos correspondientes al DTA;
2. La sustitución de la figura del Comité Técnico por un Comité de Dirección y Supervisión de los Servicios Concesionados de Procesamiento Electrónico de Datos y Servicios Relacionados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrado por los titulares de la Subsecretaría de Ingresos y Egresos, la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda, la Tesorería de la Federación y la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
3. El remplazo al director del fideicomiso, Lorenzo Hernández Herrera por Raúl Haro López, y
4. La revocación de los poderes para expedir cheques con cargo a los fondos del fideicomiso.

Los objetivos de Gómez Gordillo eran transparentar y controlar el uso de los fondos públicos y dar una imagen de legalidad a un fideicomiso público indebidamente operado como privado; durante su gestión logró concretar todos los objetivos antes referidos, menos el primero —el más importante—, consistente en transferir los recursos a la Tesofe.

Los fundamentos para alcanzar dichos cambios fueron dos documentos solicitados a la Procuraduría Fiscal de la Federación y a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que configuraban como privados los fideicomisos públicos. En julio de 1994, el subsecretario Gómez Gordillo solicitó a Roberto Hoyo D'Addona, procurador fiscal y miembro del Comité Técnico del Fideicomiso Aduanas I, que sancionara jurídicamente en un documento oficial si la figura fiduciaria era pública o privada. Dicho análisis fue encargado por el procurador a Javier Lozano Alarcón, director general de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas y Gastos —a la postre titular de la Secretaría

de Trabajo y Previsión Social en el gobierno de Felipe Calderón—, quien en un primer documento dirigido a Roberto Hoyo, con copia a Ismael Gómez Gordillo, plasma puntualmente todas las irregularidades cometidas al crear y operar el fideicomiso de referencia. En ese documento se consignaba que Aduanas I era un fideicomiso público y que su manejo había violado toda la normatividad aplicable. Documento que fue sustituido el 5 de agosto de 1994 por otro emitido por el mismo Alarcón con el número de oficio 308-A-1035, en el que se lee que el contrato entre la SHCP y Nafin: “tiene carácter privado por virtud de la naturaleza de las aportaciones que como contraprestación pagarán las personas que realicen las operaciones aduaneras a quienes presten los servicios a que se refiere el artículo 8-B de la LA”.<sup>229</sup>

Por su parte, el 1 de septiembre de 1994 la entonces Secretaría de la Contraloría remitió al subsecretario Gómez Gordillo el oficio SB-400-282-94, signado por el subsecretario B, Francisco Javier Casas Guzmán, en el que señalaba:

En desahogo a la opinión solicitada, una vez visto el contenido de los dictámenes emitidos por el procurador fiscal de la Federación y el director general de Normatividad y Desarrollo Administrativo de la SHCP en el sentido de que el origen de los recursos que integran el patrimonio del fideicomiso conocido como “Aduanas I” es privado y careciendo el mismo de una estructura orgánica análoga a la que corresponde a las entidades paraestatales, ya que únicamente es tenedor de acciones representativas del capital social de una sociedad mercantil (ISOSA) que presta los servicios a que se refiere el artículo 8-B de la Ley Aduanera, se llega a la conclusión que no se surten los extremos de los dispuesto en los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para considerar como público el expresado Fideicomiso Aduanas I.

Estos dos documentos suscritos por servidores públicos de rango inferior en la jerarquía de la Administración Pública, le fue-

<sup>229</sup> Cfr: Badillo, Miguel, *op. cit.*, p. 61.

ron suficientes al subsecretario Gómez Gordillo para erigirse en gestor oficioso de los importadores y exportadores del país y así modificar el contrato del Fideicomiso Aduanas I. Lo que no pudo hacer, el subsecretario, fue encontrar la fórmula legal para transferir los recursos indebidamente desviados a Aduanas I, pues ello implicaba poner en evidencia el ocultamiento de los recursos y la información no sólo a la Cámara de Diputados sino a organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El sexenio de Carlos Salinas terminaría y se heredaría al gobierno de Zedillo —especialmente a su secretario de Hacienda, José Ángel Gurría, y al subsecretario de Ingresos, Tomás Ruiz— el esquema de los fideicomisos aduaneros “privados”. Los esfuerzos de Gómez Gordillo por transparentar los recursos y movimientos de Aduanas I, no cesarían primero como subsecretario “A” de la Secretaría de la Contraloría y después, en 1997, como Procurador Fiscal, ya que lanzó programas para regularizar los fideicomisos manejados por el gobierno federal y establecer un registro de fideicomisos y contratos. Estas acciones consiguieron transparentar 1,700 fideicomisos, pero Aduanas I nunca pudo esclarecerse porque la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda se negó sistemáticamente a entregar cualquier información relativa a esa figura fiduciaria, así como tampoco de la empresa privada ISOSA. Un año más tarde, el 2 de junio de 1998, la suscripción de un segundo convenio modificatorio del contrato del fideicomiso Aduanas I (954-8) puso en evidencia que, para ese entonces, su patrimonio ascendía a 3 mil 305 millones 875 mil pesos y que el fideicomitente sería entonces el SAT y el Comité Técnico estaría integrado por cuatro miembros, dos designados por el fideicomitente y dos por Nafin, uno de ellos figuraría como presidente; de esta manera Tomás Ruiz sería quien manejaría dicho fideicomiso, pero los cambios en el gabinete lo llevaron a la Subsecretaría de Ingresos y su vacante en el SAT fue ocupada por Eduardo González y González, a quien se debe la extinción, en noviembre de 1998, del contrato del fideicomiso 953-4 y el segundo modificatorio 942-7; ambas figuras correspondían a los

fideicomisos constituidos por las 12 empresas relacionadas con el segundo reconocimiento —la primera en 1993 y la segunda en 1995— y que operaban como “cajas chicas” de Aduanas I.

A finales de la administración del presidente Zedillo y tras las presiones del SAT, la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento de la Secretaría Técnica de la SHCP signa un acuerdo el 8 de septiembre de 1999,<sup>230</sup> por virtud del cual se plantea la creación de un nuevo fideicomiso pero con carácter público que podría licitar los servicios de informática relacionados con el despacho aduanero y advierte la necesidad de extinguir el fideicomiso número 954-8, esto es, Aduanas I. Adicionalmente, dicho acuerdo ordena al SAT diversas actuaciones, entre otras, licitar, mediante acto administrativo de autorización, la contratación de los servicios de procesamiento de captura y de digitalización de los formularios fiscales y la administración de los centros de cómputo y de la red de telecomunicaciones.

Previo a dicho acto debería revisar conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo el incumplimiento contractual y las irregularidades en las que incurrió ISOSA con la cual suscribió el primer contrato para la prestación de servicios de procesamiento electrónico de datos.

Asimismo, aceptar la propuesta del SAT para extinguir el fideicomiso 954-8 SCHP-Aduanas I que sufraga el costo de los servicios de procesamiento electrónico de datos y de los demás servicios. Dictaminar favorablemente la propuesta del SAT, para constituir un fideicomiso con el objeto de mantener el control de los activos que se utilizarán en la prestación de los servicios de informática, en el entendido de que dicho fideicomiso será de carácter público, pero no se considerará entidad paraestatal, ya que no se constituirá con el propósito de auxiliar al Ejecutivo federal en las atribuciones del Estado, además de que no contará con una estructura orgánica análoga a la de una entidad paraestatal y recomendar que la institución de crédito que funja como fiduciario sea seleccionada mediante un proceso de licitación.

<sup>230</sup> Identificado con el número 99-XXXV-2.

El 15 de diciembre de 2000 se celebra una asamblea extraordinaria de accionistas de ISOSA para acordar la disolución de la sociedad nombrando a Raffi Keoseyan Shamkostosian como liquidador. En el informe del liquidador al Comité Técnico del Fideicomiso Aduanas I, se pueden leer las irregularidades de ISOSA; por ejemplo, que tras la renuncia de Raúl Haro López como administrador único de ISOSA, éste se fijó de forma unilateral una liquidación de un millón 47 mil 583.21 pesos cheque que no pudo cobrar por el cambio de firmas bancarias, pero sí logró cobrar un cheque por 649 mil 435 pesos.

Otra anomalía encontrada por el liquidador consistió en diferencias en las retenciones del Impuesto Sobre la Renta en nóminas y liquidaciones, esto es, al revisarse los pagos de sueldos y finiquitos, se detectaron diferencias de menos en el cálculo de las retenciones por concepto de ISR para ciertos rangos de ingresos.

El informe también registra un faltante de inventarios de activos fijos como 15 equipos de cómputo y 33 muebles de oficina. Otra anomalía corresponde a la cancelación de tres contratos de arrendamiento de bodegas para el resguardo de equipo de cómputo y mobiliario, signados por cinco años a un costo de 70 mil pesos mensuales. Los tres convenios se rescindieron y se pagó una indemnización en favor de los dueños de las bodegas.

#### *4. El regreso del creador de ISOSA*

Esta situación llegó hasta el año 2000; en diciembre de ese año Francisco Gil Díaz sería nombrado secretario de Hacienda del “gobierno del cambio”, y en junio de 2002 revocan los poderes a Raffi Keoseyan Shamkostosian, quien es sustituido por Gustavo Argil Carriles, y para diciembre de ese mismo año los accionistas de ISOSA acuerdan concluir el procedimiento de liquidación y reanudar las actividades de la empresa.

Ni el “gobierno del cambio” ni el denominado “zar anticorrupción”, Francisco Barrio Terrazas, contralor federal en el primer trienio del foxismo lograron transparentar los recursos de Adua-

nas I y la empresa ISOSA. Esta situación llegará hasta marzo de 2003, en el que tres coincidencias se presentaron para retomar nuevamente el asunto del fideicomiso aduanero. La primera de ellas fue la entrega del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2001, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación en cuyo texto se da cuenta de que el SAT es responsable de un daño patrimonial por más de 4 mil millones de pesos en el que están involucrados el fideicomiso Aduanas I y la empresa ISOSA.

A lo anterior hay que añadir la renuncia de Barrio Terrazas y su remplazo por Eduardo Romero Ramos, lo que obliga a la nueva administración a reabrir las indagaciones sobre el origen y destino del DTA. En diciembre, 2003 producto de una reunión entre los secretarios de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público con el presidente Fox, Gil Díaz inicia el procedimiento de “legalización” de los fideicomisos Aduanas I y Consorcios de Comercio Exterior II; en julio de 2004 crea el Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera (FACLA)<sup>231</sup> que sustituye al Fideicomiso Aduanas I, mismo que para esas fechas resguardaba un activo por 8 mil 276 millones 599 mil pesos.<sup>232</sup> Resulta evidente que con la creación de este fideicomiso público, la Secretaría de Hacienda y el propio Gil Díaz reconocen la naturaleza pública de DTA y de las contraprestaciones que pagan los importadores y exportadores por el despacho aduanero.

Otras medidas promovidas por la SHCP fue la relativa a las licitaciones, en 2004 y 2005, de aproximadamente 40 contratos para la prestación de servicios de procesamiento electrónico de datos para las 48 aduanas. Además de concursar públicamente,

<sup>231</sup> Este fideicomiso logró recaudar en un año y dos meses de operaciones 4 mil 117 millones 373 mil pesos; según lo indica el Anexo XV del Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre de 2005, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que demuestra la rentabilidad de todos estos fideicomisos ilegales. Véase Badillo, Miguel, *op. cit.*, p. 92.

<sup>232</sup> Esto era lo que indicaba el balance general al 31 de julio de 2004. *Idem.*



en octubre de 2005, los servicios del “segundo reconocimiento” (que hasta entonces operaba el Fideicomiso Consorcios de Comercio Exterior II). En ese mismo periodo, el SAT pacta con los consorcios y la filial de la transnacional suiza el flujo de capital al Fideicomiso Aduanas II, así como la donación voluntaria y total de los equipos adquiridos; en 2005, cuando se vencen las autorizaciones de esas 12 empresas, el SAT se convierte en propietario del patrimonio.

A pesar de los anteriores avances para desaparecer los rastros de las actividades realizadas por los fideicomisos, faltaba lo más complicado, esto es, cómo reintegrar el patrimonio de Aduanas I, que al 31 de marzo de 2005 ascendía a 19 mil 523 millones 753 mil pesos,<sup>233</sup> sin generar un problema insuperable con los organismos internacionales encargados de verificar la transparencia en el ejercicio de los ingresos y gastos nacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Aunada a la anterior tarea, el procurador fiscal Luis Felipe Mancera, tenía otra, corregir la aberración jurídica empleada por la SHCP para participar en la creación y operación del Aduanas I, bajo el argumento de ser gestor de negocios privados de los importadores y exportadores, y no como entidad pública. Subsanaos ambos aspectos se borrarían todas las huellas de los fideicomisos Aduanas I, Consorcios de Comercio Exterior II, ISOSA e IASA, manejadas al margen de la ley durante varios sexenios.

##### *5. La actuación de la Auditoría Superior de la Federación en el caso ISOSA*

En las revisiones de las cuentas públicas de 1999 a 2007, la ASF fue documentando la serie de irregularidades y quebrantos patrimoniales por los cobros del DTA.<sup>234</sup> Tan sólo unos ejemplos en la revisión de la Cuenta Pública de 1999, la ASF detectó que

<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>234</sup> La información que aquí se utiliza está contenida en el Informe de la Comisión de investigación.

los recursos del DTA no se estaban concentrando en la TESOFE, conforme al marco jurídico vigente; esta observación se encuentra en todos los resultados de la Cuenta Pública de dichos años. Asimismo, cuando la SHCP rescindió el contrato a la empresa ISSA por incumplimiento del mismo, decidió constituir el Fideicomiso Aduanas I a efecto de proporcionar el servicio de procesamiento electrónico de datos, lo cual infringió los artículos 37, fracción VI, y 40, párrafo segundo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios Relacionados con Bienes Muebles vigente en 1993, ya que la nueva autorización se debió otorgar a la empresa que obtuvo el segundo lugar en el proceso de licitación o, en su defecto, se debió efectuar una segunda licitación. Al constituir Nafin, en su carácter de fiduciaria, ISOSA para los servicios de procesamiento electrónico de datos, incumplió las reglas del procedimiento de licitación que la SHCP estableció en la convocatoria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de marzo de 1992 (misma que fue ganada por ISSA), donde exigía que la empresa debía contar con cinco años de experiencia, pues al momento de su contratación ISOSA no contaba con ese requisito (fue constituida 18 días después de haberse integrado el fideicomiso).<sup>235</sup>

Por lo que hace al segundo reconocimiento, la ASF también detectó que tres de las 12 empresas que apoyarían a ISOSA en la prestación del mismo, se crearon en fechas posteriores a su contratación, toda vez que a la fecha en que se firmó el contrato no existía el acta constitutiva de las empresas de referencia, por lo que el contrato se encontraba viciado de nulidad relativa; además, seis de ellas no se inscribieron en el Registro Público de la Propiedad.

<sup>235</sup> Incluso, la ASF señaló que el SAT no proporcionó el contrato de servicios celebrado entre el fideicomiso Aduanas I e ISOSA, lo que impidió conocer las obligaciones, funciones y actividades, así como el área de operación en donde la empresa realizaría los servicios. Al respecto, el ente auditado informó que no proporcionó dicho documento porque nunca se suscribió, ya que la accionista mayoritaria de esa empresa era el propio fideicomiso, lo que hacía innecesaria su existencia.

En la Cuenta Pública Anual de 2000, la ASF documentó, entre otras, las siguientes irregularidades: el SAT hizo cuantiosos pagos a las empresas que prestaban el servicio de segundo reconocimiento sin tener la obligación legal de hacerlo; además, las facturas que las empresas le otorgaron no cumplieron los requisitos fiscales elementales que marca el Código Fiscal de la Federación. En el mismo caso se dieron los pagos a ISOSA. La empresa facturó sistemáticamente y emitió documentos que no cumplieron con requisitos fiscales.<sup>236</sup>

La Auditoría también evidenció la negativa del SAT de entregar información sobre ISOSA a la Cámara de Diputados con el argumento —que dice mucho— de que ésta era una empresa privada sobre la cual no tenía facultades para solicitársela; lo que impidió verificar sus operaciones. Lo mismo ocurrió cuando la ASF solicitó información sobre el Fideicomiso Aduanas I, que se negó al amparo del secreto fiduciario. El argumento utilizado fue que aun cuando el SAT era el fideicomitente, este papel lo desempeñó en calidad de “gestor de negocios” de las personas que efectúan operaciones aduaneras, pero que los recursos eran privados. Es decir, los “fideicomitentes reales” eran los importadores y los exportadores.

La negativa del SAT a entregar información no quedaría aquí, sino que sería recurrente. En la revisión de la Cuenta Pública Anual 2002, se negó a entregar información de 19 expedientes que soportaron la entrega de una devolución del DTA por 123 millones de pesos, así como la información relativa a las empresas que prestaron el servicio del segundo reconocimiento, lo cual impidió conocer la procedencia de los pagos que se les hicieron.<sup>237</sup>

<sup>236</sup> Según señala, la ASF lo hizo al nombre genérico de “Importadores y Exportadores de la República Mexicana”, denominación que no ampara persona física ni moral alguna; en consecuencia ésta no tiene domicilio fiscal ni Registro Federal de Contribuyentes. Además, no se especificó volumen, cantidad ni calidad de los servicios proporcionados.

<sup>237</sup> Asimismo, el SAT se negó a entregar información sobre los antecedentes del Fideicomiso Aduanas I y sobre ISOSA a efecto de verificar sus operaciones,

Otro dato importante que detectó la ASF fue haber encontrado al Fideicomiso Aduanas I en el Registro de Fideicomisos y Mandatos de la Administración Pública Federal, a pesar de que diversas instancias del Ejecutivo venían señalando su carácter privado. No obstante lo anterior, el 25 de julio de 2003 la SHCP dio de baja la clave del registro número 7000106300153.

En la Cuenta Pública Anual de 2003, la ASF detectó dos situaciones a todas luces insólitas, a saber: una de las 12 empresas contratadas para el segundo reconocimiento, sólo proporcionó cuatro de los 19 servicios pactados. Aun así, recibió el pago completo por parte del SAT.<sup>238</sup> Asimismo, la ASF comprobó que la aduana de Tijuana cuenta con un módulo de verificación de Rayos Gamma mediante el que se puede observar si el contenido y los datos generales de los camiones que pasan por ella coinciden con los datos estipulados en los pedimentos y con ello detectar anomalías. No obstante lo anterior, la ASF constató que únicamente se utiliza con los camiones vacíos.<sup>239</sup>

En la Cuenta Pública de 2004, observó que el FACLA fue constituido el 20 de mayo de 2004. Sin embargo, durante todo el año, los servicios de procesamiento electrónico de datos fueron prestados por conducto del Fideicomiso Aduanas I, por lo que no hubo necesidad de contratar los servicios con empresas privadas en esos meses. Sin embargo, inexplicablemente el FACLA pagó 437.6 millones de pesos por este concepto. Adicionalmente, detectó que el FACLA en contabilidad no distinguía los recursos que eran de la Federación y los que pertenecían al sector privado, lo

bajo el argumento de que la revisión de la Cuenta Pública debe basarse en el principio de anualidad y lo solicitado correspondía a los años previos.

<sup>238</sup> La ASF llegó a esta conclusión con base en la información que la propia empresa le proporcionó.

<sup>239</sup> Al cuestionar a la aduana por qué no se emplea este módulo de rayos gamma en los camiones con carga, se argumentó que ello alentaría el tráfico vehicular en la aduana de Estados Unidos. Además, la aduana carecía de recursos para instalar otro módulo de rayos gamma para revisar a los vehículos con carga, y que en su opinión uno era insuficiente.

cual en esencia era lo que originó el problema con el Fideicomiso Aduanas I.

Al año siguiente (2005) la Auditoría señaló que el FACLA estaba administrando recursos privados (en consonancia con la resolución de la SCJN), lo que constituía una irregularidad, pues dicho fideicomiso fue creado para administrar recursos públicos. Por lo mismo, los servidores públicos que estaban dirigiéndolo, no tenían facultades de efectuar actividades en favor de particulares.

Asimismo, la ASF detectó errores y omisiones importantes en los registros contables del SAT en perjuicio de la transparencia y en la asignación de contratos a empresas privadas.

Una observación que realizó la ASF, tanto en la revisión de la Cuenta Pública de 2005 como en la de 2006, resultado de una auditoría que realizó como consecuencia de la revisión de la Cuenta Pública de 2007, fue que el SAT no justificó ni presentó criterios ni metodologías para determinar que el 92% de la contraprestación que pagaban los particulares correspondía a los servicios que prestaban los privados, mientras que el 8% restante correspondía a recursos públicos (DTA). También señaló que en los pagos que hacían los particulares no se reflejaba el monto correspondiente al IVA.

En su informe correspondiente a la Cuenta de 2007, señaló que los recursos recaudados por el DTA se canalizaron de conformidad con lo establecido en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior emitida por la SHCP a través del SAT. Sin embargo, se observa que el porcentaje del 92% que se transfiere al FACLA por concepto de contraprestaciones y su IVA no es proporcional al monto que ejerce el fideicomiso para cubrir sus gastos anualmente, ya que aproximadamente se le transfieren 4,000 millones de pesos y sus gastos son del orden de 2,000 millones de pesos por ejercicio fiscal.

Finalmente, y con relación al FACLA, señaló que su Comité Técnico estaba conformado por servidores públicos, mismos que

administraban recursos privados, lo que puede motivar conflicto de intereses.

Las diversas observaciones que hizo la ASF (de 1999 a 2003) provocaron que el 20 de agosto de 2004, el secretario de Hacienda y Crédito Público interpusiera la controversia 84/2004 contra la ASF y la Cámara de Diputados. Pero antes de que la Corte emitiera la resolución correspondiente a la controversia constitucional 84/2004, que no resolvió, sino hasta 2006, conoció y resolvió el amparo en revisión 968/2005 que promovió la empresa Aeroboutiques S. A. de C. V., respecto a la inconstitucionalidad del artículo 49, fracción I, de la Ley Federal de Derechos.

En dicha resolución, la SCJN da algunas señales de cómo resolvería la controversia antes referida. En sus sesiones del 18 y 19 de octubre de 2005, la Corte resolvió en el sentido: 1) conceder el amparo a la empresa; 2) declarar inconstitucional el cobro del DTA, y 3) ordenar la devolución de las cantidades pagadas pero únicamente en cuanto a la parte “pública”, pues en la discusión se advirtió que no todas las contraprestaciones pagadas correspondían a ingresos públicos. El resto de lo pagado debía considerarse recurso privado que pertenecía a las empresas que prestaban el servicio electrónico de datos.<sup>240</sup>

<sup>240</sup> La Corte resolvió este asunto invocando la tesis jurisprudencial que en su parte medular señala: “cuando se conceda el amparo por considerar que la fracción I del artículo 49 de la Ley Federal de Derechos es violatoria de las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias al establecer una cuota de 8 (ocho) al millar sobre el valor de las mercancías sujetas al trámite aduanero correspondiente, los efectos de dicha concesión serán que se devuelva al quejoso la cantidad que en estricto sentido constituya el derecho por el trámite aduanero previsto en la fracción antes citada, sin que dicha devolución deba incluir las cantidades que de conformidad con el artículo 16 de la Ley Aduanera en comento, correspondan al particular autorizado para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, así como el impuesto al valor agregado que corresponda a dicha prestación de servicios, pues estos dos últimos conceptos no forman parte del pago del derecho de trámite aduanero por el que se concedió el amparo”.

6. *La controversia constitucional 84/2004, entre la ASF y la SHCP. Los aspectos más relevantes*

Como habíamos adelantado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo suyos los argumentos de la Segunda Sala al resolver, por mayoría, el amparo en revisión 968/2005, e interpretar el artículo 16 de la Ley Aduanera bajo los principios siguientes:

1. La SHCP tiene la facultad de autorizar a particulares para que presten servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios que se relacionan con el trámite de despacho aduanero y fijar las cantidades que deben cubrir los importadores al recibir los servicios de procesamiento electrónico de datos.
2. El pago que se hace al particular autorizado se integra por las sumas relativas al monto de la contraprestación más el IVA generado por el referido servicio y trasladado al importador.
3. El DTA deberá enterarse con las contraprestaciones de forma conjunta en las oficinas autorizadas.
4. Los pagos realizados por los servicios de procesamiento electrónico se acreditarán contra el monto de los derechos de trámite aduanero a que se refieren los artículos 49 y 50 de la LFD.

Con base en las anteriores consideraciones se entiende que: *la contraprestación que se paga con motivo de dichos servicios no es propiamente un derecho*, no obstante que se prevea que el pago por el servicio de procesamiento electrónico se acreditará contra el monto del DTA a que se refiere los artículos 49 y 50 de la LFD. Por lo tanto, *la contraprestación no posee ninguna de las características propias del derecho* previsto en el artículo 2o., fracción IV, del Código Fiscal de la Federación.

Si bien —continúa la Corte— lo pagado como contraprestación se resta al monto total del DTA que debe pagarse según los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Derechos, este hecho no es

propriadamente un acreditamiento, ya que el particular está obligado al pago total del DTA, en el entendido de que, de *dicho pago total, una parte se entiende destinada al pago por la prestación de servicios, otra parte al IVA trasladado con motivo de dicha prestación de servicios, y sólo la diferencia será percibida por el fisco por concepto de DTA*, que es precisamente la cantidad que ordenó devolver el juez de Distrito, no así el total de la contraprestación de los servicios de procesamiento electrónico, así como el IVA causado por esta actividad.

Lo anterior en virtud de que los ingresos que se reciben por los servicios y el IVA correspondiente no son tributarios (impuestos, derechos, etcétera), tampoco no tributarios (precios públicos, aprovechamientos), ya que *el dinero que se obtiene se destina a un fideicomiso que distribuye las ganancias recibidas entre los particulares autorizados*.

Con base en la resolución anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó:

- A. Cuando la SHCP recibe el DTA del contribuyente, y éste se registra en el pedimento en la casilla denominada “DTA”, realmente está captando un rubro genérico compuesto por el DTA propiadamente, el servicio de procesamiento electrónico y el segundo reconocimiento y el IVA respectivo, sin saber en ese momento exactamente qué parte corresponde a cada uno de los tres conceptos.
- B. Luego, la SHCP aplica los cálculos y las operaciones respectivas (las establecidas en la Resolución Miscelánea) recauda y retiene las cantidades relativas al pago del DTA e IVA, y autoriza la transferencia del monto de las contraprestaciones al Fideicomiso Aduanas I, que a su vez las distribuye entre las empresas privadas.
- C. Los recursos que recibe la SHCP tienen la *calidad económica de privados* si se toma en cuenta que derivan de los servicios aduaneros entre particulares, pues se proporcionan por una persona privada que fue autorizada por esa dependencia



a los particulares que solicitan de dichos servicios; es decir, *no se trata de un recurso público federal*, ya que no es un ingreso que obtenga el fisco federal a título de propietario o titular del mismo (*el propietario o titular no es el gobierno federal, sino las personas privadas* que con la autorización de la SHCP prestan los servicios a otros particulares), de modo que el hecho de que el SAT recaude el DTA, no conlleva a establecer que todo el monto se trata de un recurso público federal obtenido, cuando la realidad es que solo una parte de él debe considerarse como público. Además, *los ingresos públicos federales ordinariamente se describen en la Ley de Ingresos de la Federación, lo que no fue el caso.*

- D. No debe perderse de vista que la circunstancia de que sean privados los recursos por el procesamiento electrónico de datos y segundo reconocimiento aduanero, no conlleva a que la ASF carezca de facultades para auditarlos, pues lo recaudado como DTA en el pedimento contiene ingresos particulares y públicos federales, unidos y sin diferenciarse aun entre ellos. La SHCP tiene que hacer las operaciones y cálculos para estar en aptitud de identificar el monto de los ingresos públicos y los privados. Estas maniobras aritméticas y su resultado pueden y deben fiscalizarse, al igual que lo que se relacione después con los ingresos públicos (el DTA y el IVA) una vez separados de los privados.

De esta manera, en el razonamiento seguido por la Corte es válido concluir que el monto que se paga por el procesamiento electrónico de datos al principio (en el pedimento), no forma parte del DTA a que se refiere el artículo 49, fracción I, de la Ley Federal de Derechos, porque no constituye una contribución ni tiene matices fiscales, motivo por el cual no resulta afectado por la declaratoria de inconstitucionalidad del mencionado precepto, decretada por el Juez de Distrito.

Con independencia de lo anterior, la Corte sostuvo la conveniencia de señalar que no todo el dinero que ingresa a la SHCP

tiene que ser concentrado en la TESOFE, conforme a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación. La correcta interpretación del artículo 30 de dicha Ley, es que deben concentrarse, invariablemente, todos los fondos propiedad del Gobierno Federal recaudados en territorio nacional (si se relaciona con el artículo 1o. y 15, párrafo segundo, de la misma ley), no así los fondos y valores a su cuidado. En el caso de las contraprestaciones, éstas no tenían que ser concentradas ante la TESOFE, de forma obligatoria, porque no son fondos de la propiedad del gobierno federal ni se demostró que estuvieran a su cuidado para que en su caso pudieran ser recaudados.

### *7. La disidencia. El voto concurrente de minoría*

Como resulta evidente, la resolución no sería pacífica, ni mucho menos, la posición sostenida por la mayoría fue confrontada con argumentos mucho más sólidos y contundentes de los ministros Olga Sánchez Cordero, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo, quienes sostuvieron que las contraprestaciones *sí eran recursos públicos hasta en tanto sean pagados a los particulares que prestan los servicios correspondientes*. Pero estuvieron de acuerdo en declarar inconstitucional el Pliego de Observaciones porque el Ejecutivo no tiene la obligación de enterarlas a la TESOFE. Al ser recursos públicos, la ASF tiene facultades de fiscalización respecto de éstos. La argumentación los jueces constitucionales fue, en su parte medular, la siguiente:

1. Las contraprestaciones que se pagan por los servicios de procesamiento electrónico de datos y demás servicios relacionados son *recursos públicos*, debido a que cubren la prestación del servicio de trámite aduanero. Tales pagos son obligatorios para obtener el servicio; sin embargo, en el pago que se hace por el DTA, se acreditan las cantidades que se destinarán a los servicios proporcionados por los particulares, de manera que tales recursos son parte del cobro del

mismo derecho debido a que son necesarios para realizarlo. Por tal situación, el pago en sí mismo (independientemente de los movimientos que se deban realizar para llevar a cabo el despacho), es un *recurso público que el particular paga al Estado por los derechos por la prestación de un servicio aduanero y que se cobra al particular coercitivamente con el objeto de que éste contribuya con el gasto público.*

2. Los derechos los paga el gobernado por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, los que deberá pagar obligatoriamente en los lugares, horarios, oportunidad y montos que determinen las leyes y las autoridades de la SHCP, so pena que de no hacerlo así el derecho o el servicio no le será proporcionado.
3. Cuando se concesione o autorice a los particulares la prestación de un servicio previsto en la Ley Federal de Derechos, deberá disminuirse el cobro del derecho que se establece por el mismo en la proporción que represente el servicio concesionado respecto del servicio total. En este caso se trata de servicios que el Estado autoriza para auxiliarle en la prestación de servicios que le corresponden (los aduaneros), y que cobra al gobernado en ejercicio de sus facultades de imperio (con el objeto de regular la actividad comercial dentro y fuera del territorio nacional).
4. Si los recursos que el Estado obtiene por el DTA son recursos públicos y como los servicios de procesamiento electrónico de datos son necesarios para que el Estado lleve a cabo adecuadamente el despacho aduanero (servicios que son determinados y regulados por éste) y como las contraprestaciones forman parte del DTA que el contribuyente paga, al acreditarse de este último, entonces se trata de recursos públicos que maneja el Gobierno Federal a través de la SHCP, ya que una vez que el particular los paga, forman parte de los recursos que el Estado maneja, pudiendo éste tener el control de

dichos recursos y decidir en qué rubros serán utilizados, por lo que es indudable que se trata de recursos públicos.

5. En el artículo 16 de Ley Aduanera existe la clara distinción entre ingresos tributarios y no tributarios: a pesar de que todos los recursos se captan unitariamente como DTA a través de una ficción jurídica, después se dividen los recursos, situación que permite a los importadores y exportadores realizar el acreditamiento del IVA causado con motivo de la contraprestación, aun cuando no hayan cubierto el pago directamente al particular concesionario; sin embargo, esta ficción jurídica, no implica que los recursos correspondientes a los particulares autorizados, tengan desde el inicio la calidad de privados, puesto que la Ley expresamente excluye la posibilidad de que los particulares reciban directamente dichas cantidades por parte de los importadores y exportadores, toda vez que las mismas deben ser enteradas junto con el DTA en las oficinas autorizadas.
6. Por tanto, *las contraprestaciones son recursos no tributarios que ingresan temporalmente al Estado y que finalmente serán desincorporados cuando se cubra el pago a los particulares autorizados; sin embargo, mientras se encuentren bajo la administración del Estado los frutos civiles que éstos produzcan, pertenecen a éste.* De aquí que los ingresos relativos a las contraprestaciones adquieren la calidad de recursos privados únicamente hasta que el particular autorizado los recibe.
7. *La contraprestación es cubierta por el Estado a las empresas autorizadas y no por los importadores o exportadores. Por ello, no pueden tener desde el principio la naturaleza de recursos privados,* pues la misma es recaudada vía DTA y sólo adquirirán tal carácter cuando sean entregadas a las empresas prestadoras de los servicios.
8. La SHCP no realizó una gestión de negocios; en todo caso, su calidad de fideicomitente en el Fideicomiso Aduanas I derivó de que era la autoridad competente facultada para re-

cibir el entero de las contraprestaciones, fijar las reglas para el pago de las mismas y finalmente cubrirlas, lo cual es una función pública y no privada.

9. *No es correcto decir que los recursos son privados* porque se originan de una relación entre particulares. Al contrario, las contraprestaciones no se negocian ni pactan como es usual en una relación privada, sino que se imponen por parte de la autoridad.

Con esta resolución, la mayoría de ministros de la Suprema Corte resolvieron, en agosto de 2006, dos situaciones fundamentales para el tema que nos ocupa; primero, dejó sin efecto la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación; y después avaló, bajo el concepto de recursos privados, y con ello liberó el manejo de 19 mil 523 millones 753 pesos,<sup>241</sup> al margen de la recaudación y el erario público, amén de alejarlo de toda fiscalización. En suma, al resolver la controversia constitucional 84/2004, la Corte exoneró a la Secretaría de Hacienda de reintegrar alrededor de 10 mil millones de pesos al erario público depositados en el fideicomiso privado Aduanas I, al que la había obligado la ASF.<sup>242</sup> No obstante la anterior resolución según da cuenta Miguel Badillo, con base en un informe financiero del Fideicomiso Aduanas I, publicado a mediados de junio de 2006 por el SAT, en el ejercicio fiscal de 2005 dicho organismo restituyó 2 mil 522 millones de pesos a la Tesofe, que corresponde al daño patrimonial descubierto por la ASF en el ejercicio fiscal 2003.<sup>243</sup>

Por si algún hecho siniestro le hiciera falta a toda esta trama, que trascendió tres sexenios, cuya esencia, después de la reso-

<sup>241</sup> Esta era la cifra que hasta el primer trimestre de 2005 integraba el patrimonio del Aduanas I.

<sup>242</sup> La ASF señaló que al no enterar los ingresos de la contraprestación a la TESOFE, el SAT era responsable de diversos quebrantos a la hacienda pública tales como en el ejercicio 2001 por 4 mil 561 millones de pesos; en 2002 por 2 mil 200 millones de pesos; en 2003 por 2 mil 585 millones y en 2004 por 836 millones 346 mil pesos.

<sup>243</sup> *Cf*: Badillo, Miguel, *op. cit.*, p. 135.

lución del máximo tribunal, estribaba en el manejo extra presu- puestal de al menos 19 millones de pesos; a los quince días de haber sido emitida la resolución de la Corte, el sigilo y la relativa discreción con que se había manejado el asunto de los fideicomisos y la empresa ISOSA, súbitamente se rompió y llegó a los medios de comunicación: el 29 de agosto de 2006 apareció muerto con el tiro de gracia Francisco Obel Villarreal Antelo, director de operaciones de ISOSA, quien formó parte de esta empresa desde que fue creada en 1993 y quien previamente había trabajado para ISSA, la empresa de Gervassi Santiago.

Una de las líneas de investigación que en un primer momento siguió la Procuraduría General del Distrito Federal, encabezada entonces por Joel Ortega, fue justamente la relacionada con la actividad laboral de Villarreal Antelo, pero la misma no continuó porque extrañamente el caso fue atraído por la Procuraduría General de la República, cuando las autoridades locales citaron a comparecer a Lorenzo Hernández, primer apoderado de ISO- SA.<sup>244</sup>

#### 8. *Los resultados de la comisión de investigación ISOSA*

Con base en el Acuerdo de Creación, la comisión ISOSA —cuyo nombre preciso fue “comisión para investigar a los organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria en cuanto al origen, cobro, destino e impacto que tiene en las finanzas el pago del derecho de trámite aduanero”— se instaló el 7 de mayo de 2007, esto es, nueve meses después de conocerse la resolución de la Suprema Corte, cuando judicialmente el tema estaba concluido. Dicho órgano parlamentario se integró por nueve diputados de la LX Legislatura, cuatro del grupo parlamentario de Acción Nacional, dos de la Revolución Democrática, dos del Revolucionario Institucional y uno del Verde Ecologista de México, que respectivamente fueron: Ricardo Rodríguez Jiménez

<sup>244</sup> *Ibidem*, p. 124.

nez (secretarios), Moisés Alcalde Virgen, Raúl Alejandro Padilla Orozco y Obdulio Ávila Mayo; Pablo Trejo Pérez (presidente) y Hugo Eduardo Martínez Padilla; Raúl Cervantes Andrade y Lorena Martínez Rodríguez; y Antonio Xavier López Adame.<sup>245</sup>

El informe de la comisión concluyó, a grandes rasgos, lo siguiente:

- A. La empresa ISSA no cumplió con los requisitos previstos en las bases de licitación, ni con los establecidos en el artículo 8-B de la Ley Aduanera (actualmente artículo 16), ya que carecía de los cinco años de experiencia requeridos prestando servicios de procesamiento electrónico de datos (1992).
- B. Al rescindir la SHCP el contrato de prestación del servicio con ISSA, por no haber instalado ni entregado los equipos informáticos bajo la forma y condiciones establecidas en el contrato, se creó el Fideicomiso Aduanas I 1078-5 (posteriormente número 954-8) lo cual infringió los artículos 37, fracción VI, y 40, párrafo segundo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios Relacionados con Bienes Muebles vigente en 1993, ya que la nueva autorización se debió otorgar a la empresa que obtuvo el segundo lugar en el proceso de licitación en donde ganó la empresa ISSA, o en su defecto, se debió efectuar una segunda licitación (1993).
- C. En el contrato de fideicomiso quedó asentado que la SHCP fungiría como fideicomisario y también como fideicomitente en calidad de “gestor de negocios”, figura prevista en el artículo 1896 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Hay dudas sobre dicha participación, pues no se cumplieron los requisitos que establece la jurisprudencia al respecto. El defecto que tiene esta figura es que aun cuando los recursos

<sup>245</sup> Dicha comisión investigadora estaría vigente hasta el 31 de agosto de 2009 y debería presentar su informe a la Junta de Coordinación Política dentro de los 30 días naturales siguientes a la conclusión del plazo previsto.

sean privados, ninguna empresa o usuario de los servicios puede exigir cuentas a la autoridad por su manejo, como ocurre en cualquier negocio particular.

- D. En 1993, el Director del Fideicomiso Aduanas I solicitó autorización para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos aun cuando la Ley Aduanera indica que los servicios aduaneros podrán autorizarse a particulares y no a fideicomisos.
- E. El Fideicomiso Aduanas I instruyó a Nafin para que constituyera la empresa Integradora de Servicios Operativos, S. A. de C. V. (ISOSA), para que prestara los servicios de procesamiento electrónico de datos y los servicios de captura de datos, digitalización, equipamiento, comunicaciones y mantenimiento de equipo de cómputo, entre otros. Sin embargo, tampoco se cumplió la Ley pues ésta exige que la empresa debía contar con cinco años de experiencia pues al momento de su contratación ISOSA carecía de este requisito (fue constituida 18 días después de haberse integrado el fideicomiso).
- F. Posteriormente, ISOSA firmó contratos con 12 empresas privadas para proporcionar los servicios aduaneros. No se pudo comprobar los criterios bajo los cuales fueron asignados los contratos a dichas empresas.
- G. Nunca existió un contrato de prestación de servicios entre el SAT y el Fideicomiso Aduanas I, ni entre ISOSA y el SAT respecto de la prestación del procesamiento electrónico de datos. Sin estos contratos, los pagos que se le hicieron a ISOSA tuvieron bases discrecionales. Además, se detectó que las facturas que amparaban los servicios de ISOSA no reunieron requisitos fiscales, fueron ambiguas y poco claras. Además, el SAT le proporcionó espacios, recursos humanos, técnicos y materiales para que pudiera operar, sin que la empresa pagara por ello.
- H. Cabe señalar que el SAT hizo cuantiosos pagos a las empresas que prestaban el servicio de segundo reconocimiento sin



tener la obligación legal de hacerlo por falta de contrato. En el mismo caso estuvieron los pagos hechos a ISOSA.

- I. Como resultado de la actuación de la ASF, la SFP promovió ante la SHCP la constitución de un nuevo fideicomiso para que a través de él se recibieran los recursos de la TESOFE provenientes del DTA, que pagan los importadores y exportadores de la República mexicana. Este fideicomiso se denominó “Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera” (o “FACLA”) y fue constituido el 20 de mayo de 2004, y actuaron como fideicomitente el gobierno federal por conducto de la SHCP y como fiduciaria Nafin.
- J. En 2005 y 2006, el FACLA transfirió a la empresa SGS Servicios Logísticos Aduaneros, S. A. de C. V., y a los 11 consorcios de comercio exterior, los recursos con los que las personas que realizaron operaciones de comercio exterior les pagaron los servicios del segundo reconocimiento aduanero, y aunque en un principio aquéllas no presentaron las facturas correspondientes, con posterioridad a la publicación del informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública 2005, se exhibieron los documentos solicitados.
- K. En cuanto al ejercicio 2006, la ASF señaló que los servicios de la empresa SGS Servicios Logísticos Aduaneros, S. A. de C. V. debieron haber sido facturados a nombre del FACLA.
- L. A partir de la constitución del FACLA y hasta 2006, la ASF ha recibido información acerca de la participación de servidores públicos del SAT en la administración del fideicomiso de carácter público, pero que maneja recursos privados, función que está justificada en el artículo 9o. de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) y en los artículos 213, 214 fracción III y 215 fracción I de su Reglamento.
- M. El Ejecutivo puede constituir fideicomisos, siempre y cuando sea para áreas estratégicas y prioritarias. Pero el que consiste en la prestación del servicio electrónico de datos no es

considerado prioritario ni estratégico por la Ley Aduanera, con lo que se contradice el principio jurídico que determina que la norma específica predomina sobre la norma general, en este caso la norma específica es la Ley Aduanera y ésta no prevé la constitución de fideicomisos, lo que sí prevé es que sean empresas las que presten el servicio.

- N. Lo anterior implica que son las empresas quienes deben cobrar directamente a los usuarios la contraprestación y el DTA y luego enterar al fisco el DTA. Mientras que el SAT debe vigilar y supervisar en todo momento a las empresas.
- O. Con base en la información proporcionada por una de las 12 empresas que fueron contratadas para el segundo reconocimiento, se observó que dicha empresa sólo proporcionó cuatro de los 19 servicios pactados. Aun así, recibió el pago completo por parte del SAT.
- P. Se comprobó que la aduana de Tijuana cuenta con un módulo de verificación de rayos gamma, mediante el que se puede observar si el contenido y los datos generales de los camiones que pasan por ella coinciden con los datos estipulados en los pedimentos y con ello detectar anomalías; sin embargo, se constató que únicamente se utiliza con los camiones vacíos. Al cuestionar a la aduana por qué no se emplea a los camiones con carga, se argumentó que ello alentaría el tráfico vehicular en la aduana de Estados Unidos. Esto se evitaría si se contara con otro módulo que revisara al transporte con carga, pero la aduana carece de recursos para ello y que en su opinión uno era insuficiente.

En síntesis, concluye la comisión, al amparo de la Ley Aduanera, se creó un “lucrativo negocio (ISOSA) donde participaron servidores públicos sin que exista claridad sobre si tuvieron atribuciones para ello”. El eje que sostiene el vínculo entre la función pública y la privada es la composición del DTA, ya que al estar coexistiendo dinero público con dinero privado, ambos adminis-

trados por servidores públicos, abrió espacio para que “ocurrieran actos alejados de la ética”.

La comisión llegó a las anteriores conclusiones después de desarrollar una serie de investigaciones y reuniones con funcionarios como Germán Martínez Cázares, secretario de la Función Pública; Arturo González de Aragón, auditor superior de la Federación; José María Zubiría Maqueo, jefe del SAT y Juan José Bravo Moisés, administrador general de Aduanas del SAT.

Los resultados de esta investigación parlamentaria sirvieron para confirmar lo que la Auditoría Superior de la Federación venía denunciando desde la presentación de los resultados de la Cuenta Pública de 1999, esto es, siete años después de que iniciara la modernización del sistema aduanero mexicano; por lo anterior, no deja de ser sorprendente que la Cámara de Diputados no atendiera ni diera seguimiento a las observaciones de un órgano técnico que le es propio. No atendió tales observaciones ni las subsiguientes hasta 2003.

Sin la intervención de la Cámara de Diputados, en el momento indicado, el resultado, esperado por otra parte, era la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dirimiendo una controversia entre la ASF y la SHCP. La intervención lamentable del Tribunal Constitucional derivó en justificar lo injustificable, como aceptar que los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda se convirtieran en gestores de fideicomisos que un día fueron públicos y otro día privados. El entramado de este asunto entrañaba varios miles de millones de pesos que dejaron de enterarse al erario público y que exigía de los representantes de la ciudadanía una mayor pericia y altura de miras para dar puntual y cuidadoso seguimiento al tema, no sólo de la modernización aduanera, sino del segundo reconocimiento y de hechos tan irrisorios como el usar, en las aduanas del norte, un escáner sólo para camiones vacíos.

La Cámara de Diputados y sus órganos de investigación, como son las comisiones de este tipo, llegaron tarde a la atención de tan delicados sucesos, aun cuando contaron con información impor-

tantísima casi desde el inicio de la trama. Lamentable es, también, que ninguna de las tres administraciones en las que se gestaron, desarrollaron y consumaron estos hechos, pusieran el interés debido para atajar el asunto e incorporar con toda la fuerza del Estado los recursos generados al erario público.



## 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 precedentes 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 ejercita, 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.

## EPÍLOGO

### EL RECUENTO 30 AÑOS DESPUÉS

A lo largo de estos 30 años de ejercicio de la facultad de crear comisiones de investigación por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se han constituido 18 comisiones; algunas han pasado desapercibidas, pero otras han generado una amplia polémica entre la ciudadanía y los medios de comunicación. A lo anterior hay que sumar el hecho de los muchos y muy diversos obstáculos que aun cuando han sido confrontados por diversos legisladores que en ocasiones han sido oposición y en otro momento gobierno, no han hecho nada por mejorar las facultades de estos instrumentos de control parlamentario. Intentando hacer un reporte de los aspectos más relevantes de la práctica de dichos órganos parlamentarios en estas tres décadas, cabría destacar los siguientes:

1. Prácticamente desde sus inicios, esto es, desde la primera comisión investigadora sobre las escuchas telefónicas, creada en 1979, se evidenciaron las limitaciones que enfrentaban este tipo de comisiones para cumplir con sus funciones. La investigación que llevó a cabo la cámara baja sobre Banpesca fue muy clara y precisa al señalar en su informe final la necesidad de “legislar en materia de facultades de investigación concedidas al Congreso de la Unión por el artículo 93 constitucional”. Desde entonces y hasta la fecha, esta solicitud no ha sido satisfecha, aun cuando al menos dos de las fuerzas políticas han ejercido el gobierno y se han empeñado como oposición.

2. En no pocas ocasiones, el secreto bancario ha sido interpuesto por las autoridades investigadas para no proporcionar la información que le es solicitada por este tipo de comisiones, tal fue el caso de la segunda de las comisiones Banpesca, la del IPAB en sus diversas versiones, las comisiones que investigaron el actuar de diversos organismos de la administración pública y la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., así como la del caso ISOSA.
3. En estas tres décadas de actividades de investigación por la Cámara de Diputados, ha quedado claro que cuanto más pluralidad hay en dicha asamblea, se ha incrementado el número de comisiones de esta naturaleza. Lo anterior encontró su punto de culminación con la comisión Conasupo que, por la fuerza de la mayoría, fue concluida de mala manera, a inicios de octubre de 1996. Tampoco fue óbice para que se creara una segunda comisión que continuaría los trabajos de investigación, tan sólo un día antes de concluir el mismo mes y bajo la conformación de una nueva legislatura.
4. En el transcurso de estas tres décadas, en diversas comisiones se ha recurrido a solicitudes, propuestas o apelaciones al Ejecutivo para que actúe, en el ámbito de sus competencias, y continúe las investigaciones, tal fue el caso de la mayor parte de las investigaciones (Banpesca, Conasupo, IPAB, Construcciones Prácticas en todas sus versiones, así como en la comisión ISOSA) que se desarrollaron durante este periodo y cuyas solicitudes nunca fueron atendidas.
5. Un aspecto por demás relevante que tiene que regularse con más cuidado y precisión, es el relativo a la solicitud de información por parte de los diputados integrantes de las comisiones investigadoras al Ejecutivo federal y en general a la administración pública. Para ello nos remitimos a nuestras conclusiones. Con distintos argumentos, en la mayor parte de las comisiones creadas en estos 30 años se les negó información relevante para sus pesquisas.

6. Para solicitar información, las comisiones investigadoras, además de hacerlo directamente mediante oficio y en comparencias, han recurrido a otros mecanismos; por ejemplo, en la comisión Banpesca se integraron cuestionarios por los distintos grupos parlamentario para que las dependencias investigadas dieran respuesta a sus preguntas. El mismo recurso se utilizó en la comisión Conasupo I y en la Conasupo II, incluso se recurrió a una mesa de trabajo entre los miembros de la misma y la Procuraduría General de la República para acceder a algunas averiguaciones previas relacionadas con temas de la investigación.
7. En ocasiones, antes de acudir a los órganos de apoyo técnico de la Cámara, como un mecanismo para facilitar el trabajo de las comisiones, se recurrió a la contratación de despachos (jurídicos y contables); tal fue el caso de las comisiones Conasupo I y II, IPAB y Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. Lo anterior, a nuestro juicio, evidencia cuando menos una carencia de expertos en esas materias al interior de la Cámara, o bien, una cierta desconfianza para solicitar dicho apoyo. Conviene precisar que el recurrir a estos despachos externos no ha garantizado el éxito en la investigación, como sucedió con la comisión Conasupo I, en la que el reporte del despacho contratado da cuenta de que no estuvo en condiciones de verificar lo solicitado.
8. En el caso de la comisión Conasupo II, se contrataron hasta tres despachos para auxiliar en la investigación y el éxito no fue mayor.
9. Como sucedió en la comisión Conasupo I, ante las limitaciones de tiempo, de información o de otra índole, la siguiente comisión tuvo que dar continuidad a una o varias líneas de investigación —Micoso Atlacomulco, leche contaminada, Liconsa Aguascalientes y Chihuahua, y *overnight account*— que quedaron pendientes de investigar por su predecesora.
10. Los grandes escándalos que han dejado al descubierto corrupción, tráfico de influencias, excesos en el ejercicio del

servicio público como Conasupo, IPAB, Pemex, Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., han exigido la constitución de otra o más comisiones de esta naturaleza no sólo para hacer frente a los obstáculos y limitantes que han presentado, sino incluso para dar continuidad a los trabajos emprendidos por sus antecesoras.

11. Hasta el momento, las comisiones investigadoras han sido respetuosas de los asuntos *sub iudice*, pues han preferido no pronunciarse al respecto cuando un asunto está siendo analizado por el Poder Judicial y han optado por remitir a los interesados a las instancias correspondientes.
12. Una situación que se presentó en el caso de la comisión investigadora Conasupo I y se repitió en el caso de Construcciones Prácticas II, fue la nula participación en la elaboración del informe final de los miembros de oposición al gobierno en turno; en el primer caso, el gobierno era priista y en el segundo panista; en la última de estas comisiones los diputados panistas integrantes de la comisión optaron por elaborar su propio informe y dar con éste respuesta al elaborado por la mayoría de la comisión.
13. La presidencia de este tipo de comisiones en no pocas ocasiones ha sido rotatoria, tal es el caso de la comisión Conasupo II e IPAB I. Tal vez este mecanismo permita la participación de los diputados de los distintos grupos parlamentarios que integran la comisión investigadora en la presidencia, pero en gran medida puede convertirse en un obstáculo para dar continuidad e inmediatez al desarrollo de los trabajos de la comisión.
14. Dos inconsistencias más se han advertido a lo largo de estos años; la primera tiene que ver con la irresponsabilidad de los grupos parlamentarios por omitir el nombramiento de los diputados que integrarían la comisión, o bien, una vez nombrados —e iniciado sus trabajos— sustituirlos. La segunda se refiere a la presentación tardía de la publicación del plan de trabajo de la comisión investigadora. Estos dos aspectos

dejan entrever que estos órganos parlamentarios en algunas ocasiones no han resultado importantes para los grupos parlamentarios. Las anteriores situaciones se presentaron en la primera y segunda comisión sobre Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y en la comisión de investigación en relación con las políticas implementadas para la determinación de los precios del petróleo.

15. Un resultado importante de la comisión de investigación Conasupo II, fue la emisión de la Norma Técnica 316 emitida por la Secretaría de Salud en la que fijó en 50 bq/kg el límite máximo de radioactividad para la leche producida en los países europeos.
16. Otra comisión que produjo de manera colateral resultados importantes es la que investigó al IPAB II, pues motivó la aprobación de las iniciativas de la Ley del Banco de México; la fusión de las comisiones nacionales Bancaria y de Valores en una sola; la creación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y a la postre la aprobación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.
17. En estas tres décadas también se suscitó el hecho de llevar las actividades y los resultados de una comisión de investigación a los tribunales, el caso de la comisión Construcciones Prácticas II provocó la intervención del Juzgado 6o. de Distrito y más tarde la intervención de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El escaso conocimiento de este tipo de comisión como órgano de control parlamentario provocó que dicha participación de la Corte se convirtiera en una intromisión que incluso llegó a condicionar los trabajos de la tercera comisión de esta naturaleza encargada de dar continuidad a los trabajos de las dos comisiones que le antecedieron, y que llegaron a concluir que personas cercanas al presidente Fox cometieran tráfico de influencias, desfalcos al erario público, entre otros excesos.
18. Otra práctica que hemos podido advertir tiene que ver con la presentación de denuncias de hechos por parte de este tipo

de comisiones ante la PGR. Tales hechos, a juicio de los integrantes de las mismas, sugieren algún ilícito y, por tanto, es necesario apelar a la instancia correspondiente para que, en otro ámbito —no el político—, se continúe investigando. Lo anterior también pone en evidencia la interacción de estas comisiones con otros órganos del Estado mexicano. Dichas situaciones se presentaron en comisiones tan controvertidas como las Conasupo I y II, y las tres encargadas de investigar a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V.

19. Las nuevas tecnologías también hicieron su aparición en los trabajos de este tipo de comisiones como un medio para evitar la falta de información y como instrumento para comunicar sus resultados de manera directa y efectiva a la ciudadanía; tal fue el caso de la comisión Construcciones Práctica II que creó su propio sitio *web*.
20. Uno de los datos por demás relevante en el trabajo de estas comisiones tiene que ver con qué hacen los diputados con los resultados de sus investigaciones, si bien está prescrito constitucionalmente la elaboración de un informe final que se hará del conocimiento del Ejecutivo federal, lo cierto es que en ocasiones dicho informe no es público o es entregado sólo a la Junta de Coordinación Política y en gran medida el contenido del mismo es desconocido no sólo para la ciudadanía sino, incluso, para el resto de los diputados que integran la Legislatura; tal es el caso de la comisión Construcciones Prácticas, en su tercera edición, de la Procesadora de Sal, de las comisiones que investigaron al IMSS y al IMPI.
21. Tal vez este recuento debería concluir con un abultado corte de caja, una larga factura que nos permitiera cuantificar en metálico cuánto le ha costado al erario público federal los excesos, en unos casos, del tráfico de influencias de corrupción y, en otros, la mala gestión de los gobiernos del PRI y del PAN. Basten sólo unas cifras extraídas de los informes de las que podríamos denominar como investigaciones más significativas, La comisión Banpesca, en su momento

(1979), concluyó que procedía la declaración de quiebra técnica y liquidación de dicho banco por 2.7 billones de viejos pesos, más 650 millones de viejos pesos de su capital social que ascendía a 3.4 billones de viejos pesos; monto que por tratarse de una banca de desarrollo pasaría a convertirse en deuda pública. La comisión Conasupo I, además de evidenciar la compra de leche radioactiva, de maíz contaminado con aflatoxinas y de frijol chino no apto para consumo humano evidenció que, solamente, las operaciones de Conasupo y sus empresas filiales, con resultados al 25 de junio de 1999, golpearon al erario con 1 billón 631 mil 352 millones, 919 mil 220 viejos pesos.

Una cifra más, igual de indignante, que ofreció la comisión Conasupo II fue que el registro de mermas en las materias y productos de Conasupo, en virtud de no existir inventarios confiables, pudo calcularse en: 1 billón, 454 mil 456 millones, 187 mil 455 viejos pesos.

Si bien en su momento, el costo fiscal del rescate bancario se estableció en diversas cifras, la comisión investigadora IPAB II, con base en información de su antecesora, pudo determinar, al 31 de diciembre de 2004, en 1 billón 248 mil millones de pesos que, medido como proporción del PIB de ese año, resultó equivalente al 16.98%.

Por su parte la comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública otorgados por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., además de poner al descubierto actos de corrupción de diversos servidores públicos concluyó que por actos vinculados a dicha empresa se provocó un daño al erario público por 334 millones de pesos. Por último, pero no por ello menos importante, debemos señalar que producto de las disfuncionalidades de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, la comisión ISOSA llegó tarde a una investigación que debió plantearse, por lo menos en los años



noventa, para investigar los recursos de un fideicomiso que modernizaría el sistema aduanero del país y que logró sobrevivir en la opacidad durante tres sexenios cuyo patrimonio, al 31 de marzo de 2005, ascendía a 19 mil 523 millones 753 mil pesos que, sin ningún tipo de control, fueron manejados al margen de la Tesorería de la Federación.

Las cifras hablan por sí solas y lo que resulta por demás evidente y palpable en estas tres décadas, es el franco declive de la clase política mexicana, de los servidores públicos, de los jueces y de los representantes populares. De ahí el desencanto de la sociedad mexicana, cada vez más lejana de los gobiernos que dicen cuidar el interés general y sólo cuidan los intereses de sus “empresas amigas”. De ahí la desazón de los jóvenes que ven en el dinero fácil el éxito de sus pobres vidas. De ahí el deterioro de los valores y la moral pública, de la ausencia de la mística en el ejercicio del servicio público.

Un sistema democrático que no es capaz de atajar la corrupción, en su momento, deja de ser eficaz; incumple el mandato representativo y hace del Estado de derecho un buen abrigo para el invierno.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y control del poder*; Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso, “Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 11, 1987.
- BADILLO, Miguel, *ISOSA. Fraude transexenal a la nación. La historia completa y los documentos*, México, Grijalbo, 2006.
- BOTTARI, Carlo, “L’inchiesta parlamentare nell’ordenamento costituzionale potoghese”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, Guipuzkoa, núm. 15, 1986.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983.
- CERVANTES, Jesusa, *Los hijos de Marta. Historias de impunidad*, México, Debate, 2009.
- CRICK, Bernard, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfel and Nicolson, 1968.
- CROUZAITER, Jean Marie, “Les roles des commissions d’enquête du Congrès des Etats Unis”, *Reveu du Droit Public et Science Politique*, núm. 4, 1975.
- DESADRE, Jacque, “Le Commissions parlamentaires d’enquête ou de contrôle: secret ou publicité des travaux”, *Pouvoirs. Reveu française d’etudes constitutionnelles et politique*, núm. 34, L’Assemblée, 1985.
- ELVIRA PERALES, Ascensión, “Comisiones de investigación en el Bundestag. Un estudio de jurisprudencia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 7, núm. 19, 1987.

- FELICETTI, Francesco, *Evoluzione storica del Parlamento inglese*, Pellegrini, 1983.
- FURLANI, Silvio. “Le Commissioni parlamentari d’inchiesta”, en *Quaderni della Costituzione*, Giuffrè, 1954.
- GALLOWAY, George B., *Congress at the Crossroads*, Nueva York, 1948.
- GAMBOA MONTEJANO, Claudia, *Comisiones de investigación. Marco teórico y fichas técnicas de 16 comisiones constituidas desde la LI Legislatura a la actual LIX Legislatura*, México, Centro de Documentación Información y Análisis, Cámara de Diputados, 2006.
- 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-Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971.
- HERNÁNDEZ, Anabel y QUINTERO, Areli, *La familia presidencial. El gobierno del cambio bajo sospecha de corrupción*, México, Grijalbo, 2005.
- HERNÁNDEZ, Anabel, *Fin de fiesta en Los Pinos*, México, Grijalbo, 2006.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, “Sobre el control parlamentario en comisión”, *Política y Sociedad. Homenaje a Francisco Murillo Ferrrol*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- MAZELLA, Andrea, *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino, 1977.
- MODERNE, Frank, “El control del funcionamiento del aparato administrativo en Francia”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñate, Guipuzkoa, núm. 3, mayo-agosto de 1982.
- MORA-DONATTO, Cecilia, “Las comisiones de investigación en el ordenamiento jurídico español”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, núm. 85, enero-abril de 1996.

- , “La investigación parlamentaria en España y el entorno europeo”, *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, núm. 2, julio de 1997.
- , *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, UNAM-Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1998.
- PÉREZ, Ana Lilia, *Camisas azules, manos negras. El saqueo de Pemex desde Los Pinos*, México, Grijalbo, 2010.
- RAMELLA, Pablo, “Comisiones investigadoras del Congreso”, *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio, en sus treinta y cinco años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, 1988, t. I.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpellaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Edersa, 1982.
- STEIN, Ekkehart (ed.), *Derecho político*, Madrid, Aguilar, 1973.
- TIEFER, Charles, *Congressional Practice and Procedure. A Reference, Research and Legislative Guide*, U.S.A., 1991.
- WORNAT, Olga, *Crónicas malditas desde un México desolado*, México, Grijalbo, 2005.
- ZAMORA, Guillermo, *Caso Conasupo: la leche radiactiva, el crimen más atroz contra el pueblo mexicano*, México, Planeta, 1997.

*Treinta años de investigaciones parlamentarias en México (1977-2007). ¿Qué investigaron los diputados federales?*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir en *offset* el 13 de diciembre de 2013 en los talleres de Formación Gráfica S. A. de C. V., calle Matamoros 112, colonia Raúl Romero, Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, C. P. 57630. Se utilizó tipo *Times New Roman* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural de 57 x 87 de 37 kilos para los interiores y cartulina couché de 154 kilos para los forros; consta de 500 ejemplares