

## INTRODUCCIÓN

Desde siempre, la forma de ejercer el poder ha estado en el centro del debate político y con toda probabilidad se trata de una discusión que nunca se agotará. Estrechamente vinculado a la preocupación por el ejercicio del poder está el interés por encontrar fórmulas adecuadas para su limitación y control. Puesto que el poder tiende a expandirse no basta con confiar en su “autolimitación” o en que sus titulares van a ejercerlo correctamente sin salirse de los ámbitos que les corresponden. Es necesario limitar el poder y establecer sistemas —mecanismos de control— que aseguren la efectividad de tales limitaciones.

Los mecanismos de control a que se acaba de hacer referencia pueden ser de muy diversa índole. De manera análoga a como Jellinek distinguía entre “garantías” sociales, políticas y jurídicas en el derecho público (o de la Constitución), puede distinguirse también, como ya ha sido señalado por algún autor, entre controles sociales, políticos y jurídicos. Dentro de los controles políticos, ocupa un papel muy destacado el control que el Parlamento ejerce sobre el Ejecutivo. Este control, innato a las formas parlamentarias de gobierno en las que el Ejecutivo es elegido por los representantes del pueblo y, tras su elección, queda sometido a su control y, en última instancia, a la necesidad de contar con su confianza, está presente, también, con sus propias particularidades en los sistemas presidenciales en los que, si bien, el Legislativo no puede remover al Ejecutivo —y, a la recíproca, éste no puede disolver las cámaras— existe, sin embargo, una fuerte actividad de vigilancia por parte del Parlamento y de sus órganos sobre los actos del Ejecutivo. Dentro de esos instrumentos de control que hoy en día se han generalizado en sistemas tanto parlamentarios como presidenciales están las comisiones de investigación que, como veremos con más detenimiento en las páginas que siguen, se presentan como un medio efectivo e idóneo de control político.

Como acaba de recordarse, el control parlamentario y muchas de sus formas de ejercicio son hoy comunes a todos los regímenes democráticos, tanto parlamentarios como presidenciales. Dentro de estos últimos debe encuadrarse a México, cuya Constitución de 1917 otorga al Legislativo importantes facultades de control sobre el gobierno y la administración. No obstante, y como es sabido, las peculiares circunstancias del sistema político y el predominio del Partido Revolucionario Institucional tanto en el Congreso como en la Presidencia de la República, han hecho que, en la práctica, el Poder Legislativo haya aparecido normalmente sometido al Ejecutivo, de manera que las disposiciones sobre el control parlamentario se han convertido en papel mojado. Esto mismo ha ocurrido con las comisiones de investigación que, introducidas en 1977 mediante reforma constitucional, han tenido, sin embargo, muy poca efectividad práctica; a tal grado que tampoco han despertado el interés de los estudiosos del derecho.

Tras las controvertidas elecciones de 1988, en virtud de las cuales la oposición tuvo un arribo más decisivo a la Cámara de Diputados, que se consolidó en las más recientes de julio de 1997, dicha situación, afortunadamente, ha empezado a cambiar. Pensamos que la nueva composición del Congreso es una coyuntura que permite una potenciación de las comisiones de investigación como órganos efectivos de control de los actos del Ejecutivo. Esta mayor relevancia se percibió ya, en alguna medida, con la llamada Comisión Conasupo. No obstante, los trabajos de ésta evidenciaron las carencias de la regulación actual y la necesidad de profundas y serias reformas para que este instrumento de control pueda en verdad jugar el importante papel que desempeña en otros ordenamientos con mayor consolidación democrática.

Estas fueron las razones que me condujeron a la elección de las comisiones de investigación como tema de mi tesis doctoral, texto que se corresponde en gran medida con el contenido del presente libro. Decidido el tema de investigación era necesario, sin embargo, determinar las coordenadas de su estudio. Desde el primer momento aparecía claro que el presente trabajo no podía consistir en un estudio de la regulación y la realidad de las comisiones de investigación en México. De una parte, porque esa realidad es, como se ha dicho, extremadamente pobre, no existiendo, en consecuencia, una experiencia digna de estudio y de la que se pudiera sacar suficiente provecho. La regulación era, igualmente, escasa e incompleta. Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, la doctrina mexicana apenas si

ha dedicado atención a este fenómeno. Por ello era preferible acudir a la experiencia del derecho comparado. Consciente de que cada ordenamiento es peculiar y de que no se pueden hacer transplantes indiscriminados de fórmulas políticas y soluciones jurídicas de unos a otros sistemas, no podíamos, tampoco, desconocer que existe una similitud de problemas que ha llevado, en ocasiones, a una cierta igualdad en las soluciones ofrecidas por los distintos ordenamientos. Como se verá en las páginas siguientes, esto ocurre también en el caso de las comisiones de investigación. De aquí que optáramos por realizar un estudio de las comisiones de investigación en España, que sirviera posteriormente como punto de referencia para abordar la regulación mexicana y, sobre todo, para hacer unas propuestas de reforma que son imprescindibles para que el Congreso mexicano pueda cumplir la misión que ineludiblemente le corresponde y, así, contribuir a la efectiva implantación de un modelo de régimen constitucional liberal-democrático.

Por las razones expuestas, parte importante de este trabajo la constituye el estudio de las comisiones de investigación en España. No obstante, y como revela un simple vistazo al índice, hemos procurado ir más allá. La adecuada comprensión de las comisiones de investigación requiere, en primer lugar, un correcto entendimiento del control parlamentario. Si las comisiones de investigación son instrumentos de este tipo de control resulta obligado delimitar, previamente, qué se entiende por tal; es decir, cómo se concibe el control parlamentario y cuáles son las condiciones que debe reunir. De aquí que dedicáramos un capítulo introductorio a destacar las características más relevantes de este tipo de control.

Terminado este estudio, y después de examinar brevemente el origen y la evolución de las comisiones, era posible establecer ya la correcta comprensión de las comisiones de investigación en el marco de los instrumentos parlamentarios y, más en concreto, de los órganos de control.

Tras estas páginas que podemos calificar como “parte general”, se podía proceder al estudio de la concreta regulación de las comisiones de investigación en España y México. Es, no obstante, evidente que las mismas no aparecen como fenómenos aislados sino que, como hemos dicho, cualquier democracia moderna necesita hoy de estos instrumentos de control. De aquí que nos haya parecido necesario examinar la regulación que sobre ellas existe en otros países. Nos pareció oportuno iniciar el capítulo de derecho comparado abordando, con cierto detenimiento, el estudio de la regulación

existente en los países del *common law* empezando por Gran Bretaña, para continuar con especial detenimiento en los Estados Unidos de América, y ello, por dos razones. En primer lugar, porque se trata de un sistema presidencial, por tanto más próximo al modelo mexicano y, además, porque los Estados Unidos siguen siendo un importante punto de referencia en México. En segundo lugar, porque se trata de uno de los países en los que las comisiones de investigación se han desarrollado de manera considerable y en el que existen soluciones más perfeccionadas. Posteriormente, y dentro de este mismo capítulo, elegimos fundamentalmente, regímenes parlamentarios similares a España, cuyo análisis ilumina la regulación existente en el ordenamiento español; así, se dedican algunas páginas a Italia, Alemania, Francia y Portugal.

Con este bagaje resultaba ya posible detenerse en la regulación española y mexicana. Hemos analizado con especial detenimiento la primera de ellas; no obstante, y como podrá apreciarse, a la hora de abordar el análisis de los problemas específicos hemos trascendido muchas veces de la concreta solución ofrecida por la regulación positiva española para examinar otras opciones y valorar el juego que las mismas han ofrecido en otros países.

El libro concluye con el estudio de las comisiones de investigación en México. Por las limitaciones que el tema presenta en el ordenamiento mexicano, ya apuntadas más arriba, no era posible obtener un estudio exhaustivo. De aquí que hayamos, optado, tras el necesario examen de las peculiares relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, del análisis de la regulación vigente y de la escasa práctica parlamentaria, por realizar algunas propuestas de reforma que, a nuestro juicio, permitirán hacer de esta figura un instrumento útil en manos de la oposición para limitar efectivamente el poder del Ejecutivo y, en última instancia, para hacer cumplir al Congreso mexicano un papel que, por desgracia, no ha podido desempeñar pero que resulta indispensable si se quiere revitalizar el actual sistema democrático.

No quiero concluir estas líneas sin dejar constancia de mi gratitud a quienes hicieron posible que este momento tan importante en mi vida profesional haya llegado. En primer lugar a toda mi familia, cimiento esencial durante toda esta empresa, por el apoyo que me han brindado y el cariño con el que siempre me han distinguido; particularmente a mis hermanos Jesús y Eduardo por su apoyo incondicional y muy cariñosamente al pequeño Jesús Daniel porque desde su llegada ha inundado de alegría

nuestras vidas. Con un afecto muy sincero a mi querido maestro Manuel Aragón, destacado constitucionalista español de cuya sabiduría y gran calidad humana he recibido grandes lecciones, porque con una invaluable labor de magisterio dirigió este trabajo y porque sin su apoyo y decidida apuesta por hacer de mi causa su causa, incluso en los momentos más difíciles, este libro no habría sido nunca una realidad; en la persona del profesor Aragón agradezco, por supuesto, el inconmensurable apoyo de mis colegas del área de derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, con quienes me unen no sólo similares inquietudes académicas sino una entrañable amistad. A mi, también, maestro Sergio García Ramírez, con quien tengo, como todos los estudiosos del derecho en México, una deuda de gratitud, acrecentada en mi caso por la generosa ayuda que siempre me ha brindado, sin regatear esfuerzos, en momentos decisivos de mi vida profesional. Con un cariño especial debo testimoniar mi gratitud a una persona fundamental en mi vida académica, de quien tanto aprendí y aun tengo la suerte de seguirlo haciendo: Rosa María Álvarez de Lara; el estímulo a mis inquietudes intelectuales; el consejo, siempre acertado, pero sobre todo el ejemplo que en ella encontré son causa principalísima de que mi vida transite, hoy, por los senderos de la academia. Al director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, José Luis Soberanes Fernández, porque sin su invaluable apoyo no hubiera sido posible mi estancia en Madrid. A Jesús Urbano Farías Hernández quien, por primera vez, en el ámbito laboral confió en mí.

Finalmente, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, mi Alma Mater, y a la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados porque a través del Comité de Biblioteca e Informática hicieron posible esta publicación.