

Capítulo VI. Las comisiones de investigación en México a la luz de los recientes cambios en el Congreso de la Unión. Una propuesta de reforma

5. Sobre el dictamen, la votación, la asistencia y otros aspectos del actuar de la comisión de investigación	237
6. Objeto de la investigación	237
7. Término de los trabajos de la investigación	240
8. Las comisiones de investigación en la práctica de la Cámara de Diputados	240
A. Comisión de investigación sobre Teléfonos de México	241
B. Comisión de investigación sobre el Banco Nacional Pesquero y Portuario, Sociedad Nacional de Crédito	243
C. Comisión de Investigación sobre el funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y sus empresas filiales	250
D. Creación de una nueva comisión de investigación sobre el caso Conasupo	267
9. ¿Por qué no ha funcionado el control que se ejerce a través de las comisiones de investigación en la Cámara de Diputados?	269
10. Algunas propuestas de reforma para las comisiones de investigación a la luz de los recientes cambios en la Cámara de Diputados	272

5. SOBRE EL DICTAMEN, LA VOTACIÓN, LA ASISTENCIA Y OTROS ASPECTOS DEL ACTUAR DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN

Toda comisión, según establece el Reglamento del Congreso General, deberá presentar dictamen de los negocios de su competencia dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación (artículo 87).

Cuando alguna comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la cámara en sesión secreta antes de que expire el plazo de cinco días. De acuerdo con los artículos 56 y 86 de la Ley Orgánica del Congreso, las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. El presidente de la comisión tendrá voto de calidad en caso de empate.

Si hay disidencia por parte de algún miembro de la comisión éste podrá expresar su parecer por escrito firmado como voto particular y dirigido al coordinador de su grupo parlamentario con copia al presidente de la comisión, para que aquél, si lo estima conveniente, lo remita al presidente de la mesa directiva de la cámara a fin de que éste lo ponga a consideración de la asamblea.

Un aspecto que parece importante resaltar es que el reglamento contempla la inhibición por parte de los parlamentarios miembros de la comisión cuando tengan interés personal en algún asunto que se les remita a examen, de manera que se abstendrán de votar y firmar el dictamen y deberán dar aviso al presidente de la cámara, a fin de que sean sustituidos para el sólo efecto del despacho del asunto (artículo 82). Finalmente hay que señalar que cualquier miembro de las cámaras puede asistir sin voto a los trabajos de las comisiones, con excepción de las sesiones del Gran Jurado, y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio.

6. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Es en relación con el objeto de la investigación donde, desde mi punto de vista, mayores debilidades presenta la actual regulación.

Según se deduce del texto del propio artículo 93 constitucional, el objeto de las comisiones de investigación será el funcionamiento de los organismos descentralizados federales y las empresas de participación estatal mayoritaria (el conocido como sector paraestatal). Nótese que se excluye totalmente a la llamada administración pública federal (o centralizada, en la que se pueden contar las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, entre otros organismos) de la posibilidad de constituirse en objeto de una comisión de este tipo.

Resulta evidente que el objeto principal de investigación de estas comisiones hoy es casi obsoleto; a nadie escapa actualmente el dato de que la “ola privatizadora” que tuvo por objeto adelgazar al Estado —que inició en 1988 y terminó en 1993—, dejó reducida a su mínima expresión a la administración pública. De las 1155 empresas y organizaciones paraestatales que había al concluir el gobierno de José López Portillo (1982), no quedaban al final del gobierno de Miguel de la Madrid (1988) más que 412; estas empresas públicas se habían reducido a la mitad en 1992 y se pensaba que el proceso de privatización terminaría en 1993. No sólo esto, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari la reprivatización de la banca (en 1990) puso en manos privadas dieciocho instituciones bancarias, antes propiedad del Estado. Así, junto con la banca el gobierno entregó, también, al capital privado, Teléfonos de México, Fertilizantes Mexicanos, Altos Hornos de México, Aeroméxico y Mexicana de Aviación, empresas mineras, ingenios azucareros, constructoras de equipo de transporte, la construcción y operación de carreteras, la generación de energía eléctrica para consumo de empresas, etcétera.⁵¹¹

En nuestros días son muy contadas las empresas públicas, entre otras Petróleos Mexicanos —que se mantiene como propiedad estatal, pero el área de explotación se abrió al capital privado al igual que la mitad de los campos de petroquímica hasta entonces considerados exclusivos de este monopolio estatal—,⁵¹² Comisión Federal de Electricidad, Banco Nacional de Obras Públicas (Banobras) y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). Ciertamente algunas de ellas son dignas de ser objeto de investigación parlamentaria (recientemente lo ha sido esta última), pero este objeto es muy limitado y ello ha restado importancia a estas comisiones, además de que prácticamente las ha dejado en el olvido.

⁵¹¹ Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 75.

⁵¹² *Ibidem*.

De tiempo atrás Orozco Henríquez ha insistido en la necesidad de ampliar “por mayoría de razón [el objeto de las investigaciones y] abarcar a las dependencias centralizadas”⁵¹³ y esto parece sensato, pero no por ello suficiente. Es tiempo de que estas comisiones puedan tener como objeto de investigación un haz más amplio de posibilidades que las convierta en figuras relevantes del hacer parlamentario.

El mismo autor también ha destacado “la conveniencia de que en un futuro en lugar de que sólo se integren eventualmente comisiones investigadoras, se confieran facultades permanentes de investigación a las diversas comisiones legislativas ordinarias, tal y como ocurre en Estados Unidos, donde han desempeñado una función relevante de control”. Ciertamente la intención del autor es loable, ya que se inserta en la idea de fortalecimiento al Poder Legislativo mexicano. Sin embargo, esta posibilidad requiere de un fuerte sistema de comisiones, independiente, experimentado y asentado en la práctica parlamentaria, situación que, por desgracia, no sucede en México.

En el mismo sentido se ha manifestado Barquín Álvarez al señalar que se requiere de un sistema permanente que constituya una instancia superior y continua y que, a su vez, pueda implicar la posibilidad de contar con un sistema de verificación y eventual rectificación de la gestión de los entes paraestatales, contemplados no sólo en su individualidad, sino en conjunto.⁵¹⁴ Asimismo, le parece lamentable la excepcionalidad de este tipo de comisiones porque no persiguen llevar a cabo un control permanente.

Nosotros creemos, y en este sentido adelantamos una conclusión parcial, que es más constructivo antes de establecer un sistema permanente de control, entre otras cosas, ampliar el objeto de fiscalización de las comisiones investigadoras del Congreso mexicano para que puedan abordar *cualquier asunto de interés público*, como sucede, ya lo hemos visto, en ordenamientos de mayor evolución política; dotarlas, vía legislación específica, de las facultades suficientes para cumplir sus funciones, constituir las

⁵¹³ Orozco Henríquez, Jesús, “Organización y funciones del Congreso”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano...*, cit., p. 1021. En similar sentido se ha manifestado Rodríguez Lozano, Amador, “no veo razón alguna que justifique el que la facultad de investigación se circunscriba únicamente a los organismos mencionados y no se extienda, en cambio, a todos los órganos de la administración pública federal”. “La Reforma del Estado y el Congreso de la Unión: una visión desde el Senado sobre el fortalecimiento del Poder Legislativo en México”, *Revista del Senado de la República*, México, núm. 3, abril-junio, 1996, t. 2, p. 19.

⁵¹⁴ Barquín Álvarez, Manuel, “La supervisión del Legislativo y la responsabilidad del Ejecutivo”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional...*, cit., p. 550.

como un derecho de las minorías parlamentarias por medio de las cuales se depuren las responsabilidades políticas necesarias.

7. TÉRMINO DE LOS TRABAJOS DE LA INVESTIGACIÓN

Finalmente, el citado párrafo tercero del artículo 93 dispone que los resultados de la investigación se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal pero se olvida el legislador de prever las consecuencias jurídicas en caso de que los resultados de dicha investigación entrañen anomalías.

Parece claro que aun cuando no se establezca expresamente, debe entenderse que, si como resultado de la investigación se acredita que el titular de la dependencia en cuestión incurrió en alguna causal de juicio político (por ejemplo, cierta infracción a la Constitución o a las leyes federales que cause perjuicios graves), nada impide que dicho juicio se sustancie e, independientemente del parecer del Ejecutivo, se destituya y/o inhabilite al responsable.⁵¹⁵ Asimismo, consideramos que si existen indicios suficientes de posibles delitos, éstos deberán ser comunicados al Ministerio Público, con el fin de que valore si hay delitos que perseguir; en el entendido de que éste deberá valorar libremente el informe de la comisión y será sólo él quien determine si se ha integrado correctamente el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad.

8. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN LA PRÁCTICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Escasa y atropellada ha sido la práctica en el uso de las comisiones de investigación en México. Después de su incorporación al texto constitucional en 1977, tres han sido las comisiones de este tipo que se han creado en la Cámara de Diputados.⁵¹⁶ La primera de ellas tuvo como objeto de investigación a Teléfonos de México, Sociedad Anónima (en adelante Comisión Telmex), la segunda al Banco Nacional Pesquero y Portuario,

⁵¹⁵ Cfr. Orozco Henríquez, Jesús, "Modernas tendencias del órgano legislativo en América Latina y España", *Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las Ciencias Jurídicas...*, cit., pp. 1151-1170.

⁵¹⁶ Al no existir una base de datos sobre el particular en la Cámara de Diputados, hemos tenido que realizar un detenido, esperamos que atinado, estudio de los diarios de los debates de dicha cámara y hasta ahora hemos ubicado sólo dicho número de comisiones de investigación.

Sociedad Nacional de Crédito (en adelante Comisión Banpesca) la última y más reciente a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (en adelante Comisión Conasupo).

A. Comisión de investigación sobre Teléfonos de México

El día 6 de noviembre de 1979,⁵¹⁷ 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.⁵¹⁸ 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 siguiente diputados: Juan Sabines Gutiérrez, Manuel Rangel Escamilla, Jesús Murillo Karam, Rodolfo Alvarado Hernández, Pablo Gómez, Hiram Escudero, Hugo Amao González.⁵¹⁹

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 licenciado Rafael Corrales Ayala, 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:

⁵¹⁷ Es preciso señalar que por los comentarios hechos en la tribuna de la Cámara de Diputados esta comisión es la primera que se creó después de la reforma constitucional de 1977.

⁵¹⁸ La solicitud de los diputados se presentó mediante diez oficios, que recogían un total de 101 firmas al tenor siguiente:

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

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

Vid. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 15 de noviembre de 1979, año I, t. I, núm. 38, pp. 28-29.

⁵¹⁹ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 21 de noviembre de 1979, año I, t. I, núm. 38, p. 4.

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.
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.⁵²⁰

Esta comisión en este 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.

⁵²⁰ *Diario de los Debates de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 28 de marzo de 1980, año I, t. I, núm. 13, p. 5.

B. 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 (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 un acuerdo parlamentario, la creación de una comisión de investigación, cuyo objeto fue determinar los siguientes aspectos:

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,⁵²¹ iniciaría sus trabajos el día 22 de febrero de 1990 los cuales

⁵²¹ Esta comisión de investigación estuvo integrada por los siguientes diputados propietarios: Napoleón Cantú Serna, 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 Ayala (del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana). Francisco Ortiz Mendoza (del Partido Popular Socialista). Armando Duarte Möller (del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional). Jaime Enríquez Félix (del grupo independiente). Suplentes: Partido Revolucionario Institucional, Benigno Gil de los Santos, Agustín Gasca Pliego, Mario Ruiz de Chávez, Eric Rubio Barthell, Ricardo Monreal Ávila, Judith Murguía Corral, Antonio Silva Beltrán, Javier Sabtillán Ocegüera, María Esther Valiente Govea, Óscar Navarro Gárate, 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.

concluirían en un plazo de 60 días. Dicha comisión de investigación acordó, para el desarrollo de los trabajos, la creación de tres subcomisiones⁵²² mismas que para trabajar tendrían por objeto el estudio de los tres temas antes señalados para dar solución a ellos era necesaria la siguiente información:

1. Los informes anuales auditados, que necesariamente entregó el Banco Nacional Pesquero y Portuario a la Comisión Nacional Bancaria;
2. Las actas que contienen las resoluciones de los organismos directivos del Banco Nacional Pesquero y Portuario, donde podrían fundarse algunas, o 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 siguientes dependencias: 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 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.

Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Manuel Patricio Estévez Nenninger. Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Jesús Hernández 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.

⁵²² Que tendrían como objeto investigar los asuntos legales, financieros y los casos concretos.

Sin embargo, y 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. Pero antes de conocer éstos y ante la imposibilidad de reproducir el texto íntegro del informe⁵²³ de esta comisión, es oportuno señalar las conclusiones a las que llegaron los diputados, para que con fundamento en éstas podamos exponer, más adelante, las impugnaciones que hicieron los diputados 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 financieros, como su canalización de recursos, situación de cartera, ingresos y resultados de operación, como 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 un 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 ni con ello superar el problema, el Ejecutivo federal procedió a proponer al Congreso de la Unión la

⁵²³ Puede verse en el *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.

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:

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.

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 misma 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.

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

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

Es preciso señalar que después de la lectura del informe de la Comisión investigadora Banpesca y ante la insatisfacción de los diputados de oposición se presentó, por parte de los coordinadores de éstos, un acuerdo parlamentario⁵²⁴ por medio del cual se solicitó: “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

524 Dicho acuerdo era el siguiente: “Honorable asamblea: Considerando que el informe de la Comisión Especial Investigadora del Banco Nacional Pesquero 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”. *Vid. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos*, 24 y 26 de abril de 1990..., *cit.*, p. 81.

y posterior aprobación del informe, que no contó con la aquiescencia de los diputados de la oposición.

A pesar de que la anterior solicitud de los diputados de oposición no fue satisfecha, ello no fue óbice para que en el debate del citado informe se manifestaran contrarios al contenido del mismo.⁵²⁵ Muchas fueron las objeciones; merece la pena centrarnos en dos que son importantes, la primera en relación con la información que solicitaron a las dependencias arriba señaladas y la segunda en relación con el secreto bancario; esta última, sobre todo, resulta interesante, porque como hemos podido comprobar, en el capítulo anterior, ha sido un tema que también se presentó en una comisión de investigación en el Congreso de los Diputados en España.

En relación con 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 estas materia y que facilitarían los trabajos de futuras comisiones que llegasen a constituirse con finalidades similares a las de esta ocasión.⁵²⁶

⁵²⁵ 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". *Vid. 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.

⁵²⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 24 y 26 abril de 1990..., *cit.*, p. 78.

Esta recomendación, como resulta obvio, no fue considerada en ese momento ni posteriormente ha sido objeto de estudio por parte del Congreso de la Unión. En el transcurso de este diagnóstico hemos venido insistiendo en la idea de conceder facultades amplias a estas comisiones para el desarrollo de sus investigaciones. En el caso mexicano, preciso es decirlo, también es necesaria una ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo 93 constitucional.

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 no se desarrollara satisfactoriamente. Diversos diputados señalan 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 una análisis cuidadoso del tema.

Es oportuno señalar que ante similares situaciones, en otros países, se preferencia 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 impuesto en el artículo 109 constitucional que hemos analizado. 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 nunca servir 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 se paralice.

C. Comisión de Investigación sobre el funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y sus empresas filiales

La más reciente y polémica comisión de investigación que se ha constituido en la Cámara de Diputados es la denominada Comisión Conasupo. Durante la recientemente extinta 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)⁵²⁷ asumiendo la presidencia el diputado Manuel Hinojosa Juárez (diputado del PRI). El objeto de esta comisión lo constituyeron ocho líneas de investigación; ante la imposibilidad de transcribir el texto íntegro del informe presentado por la comisión investigadora⁵²⁸ y del debate⁵²⁹ 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 1996,⁵³⁰ para después de ello 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 dos despachos asesores que trabajaron durante todo el periodo de investigación.⁵³¹

⁵²⁷ Manuel Hinojosa Juárez (presidente de la comisión) Javier Gutiérrez Vidal, Alfonso Reyes Medrano, Víctor Quintana Silveyra, Adolfo Aguilar Zinser, secretarios; Ignacio González, 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 Bolaños, 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.

⁵²⁸ *Vid.* Texto íntegro *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.

⁵²⁹ El debate sobre dicho informe puede verse en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 26 de septiembre de 1996..., *cit.*, pp. 430-503.

⁵³⁰ Con anterioridad a este día en el que la comisión presentó su informe final sostuvo doce reuniones de mesa directiva, nueve sesiones ordinarias y cinco sesiones extraordinarias; aprobando su plan de trabajo el 14 de diciembre de 1995.

⁵³¹ Los citados despachos profesionales fueron Bladinier y Cía., S. C. y Barriguet Alonso López y Cía., S. C.

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.

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 adoleció durante el periodo citado de diversas violaciones a su normativa, 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, 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.

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

Por lo que respecta a Conasupo, la comisión consideró que sus normas y reglas de operación, tanto en materia de importaciones como de operaciones con efectos exclusivos en territorio nacional, se cumplieron en términos generales, independientemente de los hechos específicos que fueron materia de análisis y de propuestas concretas en otras líneas de investigación.

En relación con la empresa filial Miconsa, la comisión recomendó al Ejecutivo federal que profundizara las investigaciones referidas, con el objeto de verificar si existieron irregularidades que dieran lugar a afectaciones al patrimonio de la entidad, estimándose prudente que en esa even-

tualidad 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 y del grupo *Greenpeace* de México, así como diversas denuncias que formularon algunos diputados sobre la importación de leche irlandesa contaminada. Además del robo, durante los años 1989 y 1990, de leche en polvo propiedad de Conasupo.

En relación con la leche en polvo 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, 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, de la Secretaría de Salud y de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear, actuaron conforme a la normativa aplicable para evitar todo riesgo eventual para los consumidores del producto; asimismo se concluye 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 al faltante de leche en polvo “en territorio nacional” por desviación y apoderamiento ilícito, se concluyó que existió una 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 de investigación propuso al Ejecutivo federal investigara, a través de la autoridad competente, si las fallas observadas en los controles internos 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 específicamente de Estados Unidos, supuestamente contaminado por aflatoxinas, no apto para 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, específicamente de China, no apto para consumo humano, así como la sobrecotización de sus precios de compra y sobreestimación de los costos de fletes.

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 particularmente en el periodo denunciado 1989-1990, ninguna importación 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 1989-1990, 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 en relación con este 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 señalando que 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 de la operación celebrada con la empresa California Panama 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 fundamentalmente a las acciones realizadas por dos funcionarios de dicha empresa, quienes si bien fueron sancionados con inhabilitación por dieciocho años por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no fueron denunciados en su oportunidad ni consignados ante las autoridades penales competentes.⁵³²

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 correspondientes, 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 empresa 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 y a causa de una supuesta conducta irregular de funcionarios del gobierno federal, la comisión en sesión de fecha 17 de julio, 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.

⁵³² Es oportuno señalar que esta línea de investigación está siendo objeto de juicio ante los tribunales. La averiguación previa inicial de este proceso se encuentra sentada en la denuncia 10221/ FEPFB/96 que fue presentada por miembros de la Comisión Conasupo. *Cfr. La Jornada*, 30 de marzo de 1998.

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 no se contó tampoco con ninguna denuncia en concreto a este respecto, excepción hecha de la ya comentada anteriormente en relación con Maseca, que constituyó materia de análisis especial.

Por lo que hace 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 que no era necesario 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 los meses de julio de 1990 a 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 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, respecto de las diversas anomalías en el funcionamiento de Conasupo y sus filiales.

En este 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 fue fraude y además 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 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo remitió, también a la Comisión Conasupo, la relación de los servidores públicos sancionados por la esta dependencia. De acuerdo con dicha lista, fueron 167 los servidores públicos de la Conasupo sancionados administrativamente durante el periodo de 1989 a 1995, de los cuales 68 fueron sancionados con penas económicas.

Por lo que respecta a las filiales de Conasupo hubo 122 casos denunciados por éstas, ante la Procuraduría General de la República, que motivaron diversas averiguaciones previas y en su oportunidad a 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, hace 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, en 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; y
- 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.

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, México, venta de los activos y 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.

En relación con 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.

La *octava y última línea* de investigación fue: analizar las denuncias e informes que reciba la comisión.

En este línea de investigación se recibieron por parte de la comisión diversas denuncias, a saber: la de *Greenpeace* y el Grupo de los Cien sobre la leche supuestamente radioactiva que fue examinada en la tercera línea de investigación.

Una denuncia con fecha 16 de julio que sugirió se investigaran las cuentas denominadas *overnigth accounts* de la Conasupo, las cuales permitían hacer inversiones en el extranjero durante periodos nocturnos, sin afectar la operación cotidiana de la paraestatal, lo 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.

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, 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 Conasupo.

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 es propietario de algunos negocios importantes.

En sesión extraordinario, el diputado Carlos Navarrete Ruiz propuso se investigara la versión de que en el tiradero municipal de la ciudad 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 en relación con las actividades de Impecca (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 Impecca, 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 Impecca la cantidad que tenía derecho a recibir dicha empresa no fue pagado en su integridad. En relación a este asunto, la comisión no entró al fondo por tratarse de un asunto *sub iudice*.

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 SCL, quienes manifestaron que suscribieron 19 mil acciones al momento de fundarse tal subsidiaria de Miconsa y no habían tenido posterior conocimiento de si son o no son accionistas de dicha empresa que actualmente sustituye a la entidad antes citada. En relación con

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 líneas⁵³³ 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 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 Orgánica del Ministerio Público Federal y los ordenamientos penales aplicables.

Diversas y muy variadas fueron las opiniones, denuncias, acuerdos y coincidencias que en relación al 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, más o menos objetivo, del desarrollo y conclusiones de la Comisión Conasupo.

En relación con 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

⁵³³ Hay que señalar en este momento, que si bien estas 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 Conasupo Víctor Manuel Domínguez León, expulsado de la paraestatal por hacer críticas a la misma, y la relativa a esclarecer la vinculación entre Conasupo, narcotráfico y contrabando.

años de la investigación (1982-1992), tales empresa fueron: Triconsa, Boruconsa, Adsa, Impecca, 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 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 Maseca, así como los documentos que sustentan la desincorporación de Liconsa.

En relación con 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 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. Según señaló en la tribuna el diputado Martínez Guerra, el primer indicio oficial de la contaminación de leche en México al parecer proviene 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, continúa el diputado, que en el segundo semestre de 1986, es decir inme-

diatamente después del accidente de Chernobil 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, el 1º de noviembre de 1987, con 5 mil 820 toneladas de leche y 56 mil kilos de mantequilla, todos salieron del puerto de Cork República de Irlanda. Para mayores datos el legislador señaló que las empresas exportadoras se llaman Irish Dairy Board, de leche y An Board Baine, de mantequilla.⁵³⁴

En relación con 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 en los partidos de oposición al señalar 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 comparencias, 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 que actualmente es el mismo que era en 1986 y 1987. Del director general de Conasupo en aquel tiempo ingeniero Costemalle, del secretario de Salud, Guillermo Soberón Acevedo; del subsecretario de Regulación Sanitaria y Normas, de la misma secretaría, el doctor Jaime Martuchelli; del ex secretario de Comercio Héctor Hernández Cervantes. Todas estas solicitudes de comparencias de funcionarios y técnicos que conocieron del problema fueron rechazadas por los diputados priistas que constituían la mayoría en dicha comisión.⁵³⁵

Una práctica unanimidad también existió, entre los grupos de la oposición, al señalar que las empresas que compraron las plantas de Liconsa en

⁵³⁴ *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.

⁵³⁵ *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.

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 constitución y en la licitud de su capital.⁵³⁶

Otro tema que provocó acalorados debates entre priistas 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.⁵³⁷

Lo singular de este caso no concluyó ahí, sino que lo insólito fue que el licenciado Ovalle, como se ha señalado entonces director de Conasupo, durante la investigación de la paraestatal era diputado de esa la LVI Legislatura y no se presentó, como era de esperarse, su comparecencia para ilustrar sobre el particular.

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, no fueron suficientes para la mayoría de los diputados de oposición, pues no quedaba claro en el informe cuál fue el destino final de dicho producto, ni si había sido 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 sabe 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 siembran. En ambos rubros sigue existiendo materia de investigación.

⁵³⁶ Muchas otras denuncias se hicieron en este sentido, sobre el particular *vid. Diario de los Debates del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 26 de septiembre de 1996..., *cit.*, pp. 447-448.

⁵³⁷ 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".

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 se atribuyó la paternidad del mismo junto con el presidente de la comisión, Manuel Hinojosa, y el diputado Ignacio González Rebolledo.⁵³⁸

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.

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 129 votos a favor, y 219 en contra.

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; 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 Comisión de Régimen Interno y Concertación Política la que decidiera si continuaban o no los trabajos. Todavía el 3 de octubre en el orden del día 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 comunicado⁵³⁹ al pleno de la cámara acordó concluir los

⁵³⁸ 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.

⁵³⁹ 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 1998, año III, núm. 11, pp. 644-645.

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 entre los medios de comunicación y la opinión pública.⁵⁴⁰

En el apartado siguiente no entraremos al análisis de los problemas de fondo, pues en las líneas de investigación del caso Conasupo los aspectos de corrupción —como pueden ser los sobrepagos 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 consecuencia en la salud de miles de mexicanos aún resulta imposible cuantificar. Por lo anterior, nos limitaremos simplemente a destacar algunos de 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 la Comisión Conasupo 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.⁵⁴¹ Muchos fueron los desaciertos de esta comisión; formularemos sólo cuatro críticas sustanciales, no a las líneas de investigación, sino a la conformación de la comisión, al desarrollo y a los resultados de la misma.

1) En relación con su composición. Dicha comisión estuvo integrada por cinco diputados de la oposición frente a once legisladores priistas (proprietarios), la presidencia la ejerció un legislador de este último grupo parlamentario (vale recordar que en caso de controversia el presidente tiene voto de calidad).

Es muy probable que la composición de la Comisión Conasupo haya reflejado la integración de la Cámara de Diputados y, por consiguiente, a

⁵⁴⁰ Una buena recopilación de las reacciones que provocó la supresión de los trabajos de la Comisión puede verse en Zamora, Guillermo, *Caso Conasupo: La leche radiactiva, el crimen más atroz contra el pueblo mexicano*, México, Planeta, 1997.

⁵⁴¹ 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. *Vid.* por ejemplo el editorial de *La Jornada* del día 26 de septiembre de 1996; o la nota cronológica del *Reforma* sobre el desarrollo de esta comisión, ese mismo día, entre otros.

los legisladores del PRI les correspondiera un mayor número de representantes, pero aun así, no fue adecuado para el desarrollo de la investigación que la presidencia la ejerciera un diputado de ese mismo partido. Si en todas las comisiones parlamentarias la presidencia es una “pieza clave” para sacar adelante los proyectos e iniciativas de la comisión, en las de investigación, es fundamental y, como ya se ha señalado, debe recaer, sobre todo en investigaciones relevantes, en un miembro de la oposición parlamentaria, o en un diputado aprobado por consenso de todas las fuerzas representadas en la comisión.

En este contexto no resultó extraño que un asesor de dicha comisión e incluso miembros, no pertenecientes al partido mayoritario, de la misma hayan puesto de manifiesto que no recibieron “ayuda o cooperación alguna por parte del presidente de la comisión” o declararan “la comisión [...] se vio imposibilitada para llamar a comparecer a [determinados] funcionarios [involucrados con el objeto de la investigación]”.⁵⁴² Lo anterior demuestra que nunca hubo acuerdos sobre temas, por demás importantes y trascendentes, en el seno de la Comisión Conasupo y, sin duda, todo ello fue en detrimento de los resultados.

2) En relación con la información. Resulta obvio que ninguna investigación puede ofrecer buenos resultados si no se cuenta con los documentos y la información necesaria para ello. La investigación sobre el funcionamiento de la Conasupo adoleció, y así se recoge en el informe final, no sólo de determinada información documental,⁵⁴³ sino incluso de la verbal que pudo obtenerse a través de las comparecencias que con tanto interés solicitó la oposición durante los diez meses de investigación y nunca se realizaron. Es preciso, entender que este tipo de comparecencias de especialistas, servidores públicos, académicos, etcétera, no son, ni mucho menos, juicios públicos, todo lo contrario, son medios a través de los cuales los miembros de la comisión reciben, de viva voz y de las personas que más conocieron en su momento sobre los hechos investigados, datos sustanciales sobre el objeto

⁵⁴² La última de estas afirmaciones corresponden a Aguilar Zinser y la primera fue hecha por Guillermo Zamora, ambas se recogen en *op. cit.*, pp. 105 y 160 respectivamente.

⁵⁴³ En relación con información documental negada a miembros de la propia Comisión del caso Conasupo, resulta ilustrativa la denuncia del Partido Acción Nacional en el sentido de haberle solicitado, por escrito, al presidente de la comisión, entre otros documentos, copias fotostáticas de los registros contables con el soporte documental del daño financiero sufrido por Maseca, descripción y copia de la normatividad vigente en la época que se aprobó el pago a Maseca. No sólo se negó a entregar la documentación, sino que dicha petición nunca fue contestada. *Cfr. Diario de los Debates del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 26 de septiembre 1996..., *cit.*, p. 478.

de investigación, y sobre todo son escenarios propicios para aclarar dudas y rumores e intercambiar opiniones sobre una misma problemática.

3) En relación con el objeto. Las ocho áreas de actuación en las que recayó la investigación de la Comisión Conasupo, son, según puede deducirse de la sola lectura, muy amplias y complejas; podría decirse que para cada línea de investigación debería haberse creado una comisión o subcomisión especial.

Delimitar lo más que se pueda el objeto de la investigación debe ser un requisito para la creación de una comisión de este tipo; la rapidez y contundencia de los resultados de la misma son directamente proporcionales con el grado de concreción del hecho que se pretende investigar. No es positivo plantear, como objeto de una comisión de investigación, el seguimiento crítico de toda una actividad gubernamental. Mientras más amplio sea el objeto sobre el que recaerá la investigación, más probable es que los resultados se difundan; si por el contrario, el hecho que se pretende investigar es más concreto los resultados vendrán delimitados por éste.

Con toda la problemática que implicaba la investigación de las ocho líneas materia de trabajo de esta comisión y de los problemas prácticos que por causa de su composición se manifestaron al tiempo que se desarrollaban las pesquisas, resulta evidente que dieciséis diputados y dos despachos asesores no podían con dicho trabajo dada la envergadura de la investigación. Desde un punto de vista más práctico hubiera sido mejor delimitar áreas de investigación y constituir subcomisiones de trabajo, con el fin no sólo de una mejor distribución del trabajo, sino también de que todos los diputados miembros de la comisión colaboraran en el desarrollo de la investigación.

4) En relación con la elaboración del informe final. Como hemos podido comprobar, el texto del informe final de la comisión investigadora del caso Conasupo fue elaborado sólo por tres diputados, a saber: el presidente de la comisión, uno de los once secretarios y un diputado sustituto todos ellos del PRI. Para la elaboración del mismo no se solicitó la presencia de ninguno de los diputados de otros partidos miembros de la comisión.

La elaboración de un informe de esta naturaleza no puede dejarse en manos de unos cuantos diputados, por muy probos que éstos sean. Este tipo de informes, en la mayor parte de los parlamentos democráticos, son elaborados por todos los miembros de la comisión, correspondiendo su redacción al secretario de ésta. En el mismo se integran no solamente los

acuerdos que por mayoría fueron aprobados, sino también los puntos de vista minoritarios (una especie de “votos particulares” *sui generis*) que en el desarrollo de la investigación se presentan. Al informe deben adjuntarse, también, los estudios, estadísticas o documentos que se hayan elaborado en relación con el objeto que motivó la creación de la comisión de investigación.

A pesar de lo anterior, es necesario extraer valoraciones positivas de la comisión investigadora del caso Conasupo. La primera de ellas es, sin duda alguna, la incorporación de la oposición en una comisión de investigación tan relevante como la que aquí evaluamos. La participación de los partidos de oposición, por lo que puede verse en los diarios de los debates y por las noticias que entonces circularon, enriqueció enormemente el debate en torno al controvertido funcionamiento de una paraestatal que era necesario investigar. La segunda evaluación positiva que debe destacarse no está directamente relacionada con el trabajo de la comisión, sino con el interés y seguimiento que los medios de comunicación demostraron por los trabajos de la misma. En relación con este tipo de comisiones, ya lo hemos señalado, los medios de comunicación se convierten en puentes de comunicación entre la Cámara de Diputados y la sociedad civil.

D. *Creación de una nueva comisión de investigación sobre el caso Conasupo*

Extinta LVI Legislatura, y después de las 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 suscrito uno por 238 diputados de PRI y 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 filiales.⁵⁴⁴ 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

⁵⁴⁴ Vid. *Diario de los Debates 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. 876-877.

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.

El día 30 de ese mismo mes 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

1° 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, del PAN; Miguel Ángel Garza Vázquez, Verónica Velasco Rodríguez, del PVEM; Juan José Cruz Martínez, José Luis López López, del PT.

2° 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.

3° 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.⁵⁴⁵

No puede ocultarse que las recientes legislaturas (LVI y LVII), integradas por un número muy significativo de diputados de diferentes partidos políticos, opuestos al PRI, han intentado llamar la atención y corregir, en la medida de lo posible, a través de la creación de estas comisiones investigadoras sobre el funcionamiento de la Conasupo y sus empresas filiales, los procesos viciados en los que por largos años se ha encontrado inmersa esta entidad. Ni duda cabe que estas legislaturas se han enriquecido con la incursión de otros partidos en el seno de la Cámara de Diputados, no sólo porque la discusión es mucho más intensa, sino porque la oposición ha contribuido, en gran medida, a exhibir ante los ojos de la opinión pública las irregularidades que durante muchos años en relación con esta paraestatal permanecieron ocultos.

9. ¿POR QUÉ NO HA FUNCIONADO EL CONTROL QUE SE EJERCE A TRAVÉS DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS?

La pregunta con la que abrimos este apartado no es, ni mucho menos, de fácil respuesta. Sin embargo, creemos que es necesario analizar, a continuación, de manera crítica a qué se debe la baja eficacia de estos órganos parlamentarios y en la medida de lo posible intentar responder la interrogante. Las deficiencias que se presentan en torno a las comisiones de investigación las reuniremos en cuatro grupos, las mismas no pretenden ser exhaustivas, pero sí servir de preámbulo a las propuestas que en el apartado siguiente nos permitiremos exponer.

1. Por una tergiversada interpretación del artículo 93 constitucional. En primer lugar, nos parece que una indebida interpretación del párrafo tercero del artículo 93 ha sido el principal obstáculo para la creación de este tipo de comisiones. En los veinte años que han transcurrido a partir de su incorporación al texto constitucional, sólo en cuatro ocasiones se han creado las comisiones investigadoras solicitadas. Los debates que se han presenta-

⁵⁴⁵ Al tiempo en que elaboramos este texto, dicha comisión se encuentra desarrollando los primeros trabajos para iniciar sus investigaciones.

do en torno a las comisiones no constituidas nos dan los argumentos para sostener la afirmación con la que empezamos este inciso.

Al margen de las comisiones de investigación que sí se han constituido en la Cámara de Diputados, y que ya hemos analizado anteriormente, se han queda otras⁵⁴⁶ que no han corrido con la misma suerte, porque los diputados priistas que en los diferentes momentos formaban la mayoría en dicha cámara interpretaron que para la creación de una comisión de investigación además de la solicitud de la cuarta parte de los miembros de la cámara se requería la aprobación del pleno de la misma, es decir de la mayoría. Se trata según señaló un diputado priista, en el debate sobre la creación de una comisión de investigación sobre la Comisión Federal de Electricidad, de que dicha cuarta parte de los diputados, “es un requisito de procedencia para que la cámara en pleno resuelva si se integra o no se integra la comisión...”⁵⁴⁷.

⁵⁴⁶ Hasta el momento, de los diarios de debates que hemos analizamos, encontramos las siguientes propuestas para la creación de comisiones de investigación que no se constituyeron. Éstas han sido: “solicitud de que se integre una comisión para investigar el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad y de la Planta nucleoelectrica de Laguna Verde” por considerar que la entrada en funcionamiento de dicha planta tendrá importantes implicaciones económicas, políticas, ecológicas y sociales para el país, y por haber numerosos sectores de la sociedad que se han manifestado en contra de la misma. *Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 11 de octubre de 1988, año I, núm. 16, pp. 56 y ss. La segunda solicitud fue avalada por 135 diputados, cuyo escrito estuvo fechado el 28 de diciembre de 1989 y por medio del cual se solicita, con fundamento en el párrafo tercero del artículo 93, “se acuerde el nombramiento de una Comisión Especial Pluralista para que investigue el funcionamiento del organismo público descentralizado ‘Comisión Federal de Electricidad’ y en su caso se realice una auditoría externa a efecto de determinar la situación financiera del citado organismo...” *Cfr. Diario de los Debates de la Comisión permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 14 de marzo de 1990, año II, núm. 12, pp. 37-38. Esta misma solicitud de auditoría a la Comisión Federal de Electricidad y el cobro de un cargo mensual, al consumo de luz, denominado “clave 11-48”, que con motivo de la revisión del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (mayo 1990) “se autorizó en forma arbitraria y sin ningún fundamento legal”, fueron el objeto de investigación que propuso un nutrido grupo de diputados. *Cfr. Diario de los Debates de la Comisión permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 29-30 de abril y 7-8-14 de mayo de 1991, año III, núm. 6, pp. 14-90. Otra petición de este tipo fue presentada por 128 diputados durante la LI Legislatura que solicitaba “se integre una comisión que investigue el funcionamiento y el estado de las finanzas del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores”. *Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 19 de febrero de 1992, año I, núm. 5, pp. 312 y ss. En idéntico sentido fue presentada otra propuesta con el mismo objeto de investigación. *Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 30 de abril de 1992, año I, núm. 5, pp. 820-865.

⁵⁴⁷ *Cfr. Diario de los Debates de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 7 de mayo de 1991, año III, núm. 6, p. 39. El citado diputado fue Jesús Anlen López.

A todas luces esta interpretación que se hace del párrafo tercero del artículo 93 no es correcta. Según recordábamos, la reforma constitucional a este artículo se dio dentro de la Reforma Política de 1977, cuyo objeto central fue otorgar representación a las minorías y ofrecerles la posibilidad que de llegar a conseguir el consenso de por los menos un 25% de los miembros de la oposición, podrían solicitar, sin mayor trámite, la creación de una comisión de investigación.

2. *Por una escasa regulación de la materia.* Otro de los problemas con los que se han enfrentado la comisiones de investigación que han desarrollado este tipo de funciones, es la falta de normativa con base en la cual puedan actuar libremente. En la mayoría de los informes de las comisiones que hasta ahora han sido creadas se hace una reflexión en el sentido de crear un marco normativo que con fundamento en el párrafo tercero del artículo 93 haga menos difícil el trabajo de investigación de estos órganos parlamentarios.⁵⁴⁸ Los problemas relativos a los desacatos a comparecer o a la negativa de entregar la información que les es requerida a las autoridades, por las comisiones investigadoras, es un problema que fundamentalmente se presenta porque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no prevé nada al respecto en su artículo 47 donde se establecen las obligaciones de estos funcionarios.

3. *Por cuestiones de procedimiento.* Por lo que hemos podido constatar en los diarios de debates, hay comisiones que por cuestiones de procedimiento no han sido creadas, se pierden en los trámites legislativos. Un caso paradigmático en este sentido ha sido la comisión que en torno a la Comisión Federal de Electricidad se solicitaba, ésta tuvo que ser requerida en 1989, 1990 y en 1991. El cambio de legislatura y la sobresaturación en la agenda legislativa han sido las causas más recurrentes para obstaculizar la creación de estas comisiones.

4. *Por la inexistencia de una cultura de exigencia de responsabilidades políticas.* Esta última causa, aunque difícil de demostrar, puede inferirse de los más acalorados y controvertidos debates que, en relación no sólo con las investigaciones realizadas, sino también respecto de las que se han quedado sin desarrollar, se han analizado. Hasta hace muy poco, era

⁵⁴⁸ Incluso tenemos que señalar que durante la LIV Legislatura el diputado Mario Vázquez presentó una solicitud de reforma al artículo 93 por medio de la cual solicitaba se concedieran poderes judiciales a este tipo de comisiones. Sobre este asunto hemos expuesto nuestra idea, pero sin duda es un tema que deberá discutirse en las cámaras. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. 24 y 26 de abril de 1990..., *cit.*, pp. 36 y ss.

frecuente que el líder de la fracción priista reaccionara con automática desconfianza a las solicitudes de la oposición para crear una comisión de investigación, si esto era así el resto de sus compañeros de partido disciplinadamente actuaban en consecuencia, persuadiendo e intentando convencer a los diputados de oposición sobre lo innecesario de una comisión de este tipo, para evitar así la integración de la cuarta parte de las firmas requeridas para su creación; defendiendo y justificando la postura de su líder contraria a la creación de dicha comisión, y en caso de ser aprobada una investigación de este tipo, haciendo uso de cualquier argumento para defender la verdad de la mayoría, incluso ante contradicciones palmarias. En suma, las mayorías suelen ver a las comisiones de investigación no como un instrumento depurador de responsabilidades políticas y como ejercicios productivos para mantener orden (en el gasto, la administración, en las contrataciones, en las desincorporaciones, etcétera) en el sector descentralizado y paraestatal, sino como instrumentos de hostigamiento al sistema de gobierno.

10. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA PARA LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN A LA LUZ DE LOS RECIENTES CAMBIOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La mayor parte de la doctrina mexicana suele coincidir en que a partir de las elecciones (presidenciales y legislativas) de 1988 el sistema político mexicano ha sufrido cambios relevantes. Más allá de los resultados extraídos de las urnas el 6 de julio de dicho año, que en sí mismos representaron un avance, existieron muchas otras consecuencias de extrema importancia, entre ellas el acceso de la oposición a la Cámara de Diputados

Por primera vez en la historia reciente el PRI no contaba con el control de los dos tercios de esta cámara; los doscientos cincuenta votos priistas no le eran suficientes al Ejecutivo federal para reformar la Constitución, esto le llevó a tender forzosamente alianzas con el Partido Acción Nacional que puso a disposición del proyecto gubernamental sus ciento un escaños. Por su parte, la Cámara de Senadores recibiría a cuatro legisladores de oposición.⁵⁴⁹

⁵⁴⁹ Fix-Zamudio ha señalado que si antes de los sesenta el PRI podía considerarse un partido hegemónico, después de la Reforma Política de 1977 se convirtió en un partido predominante y [sólo] después de las elecciones de 1988 el PRI es simplemente un partido mayoritario. *Cfr.* "Las recientes transformaciones del régimen presidencial mexicano", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional...*, cit., p. 236.

Esta situación se reflejó, aunque de una forma muy tímida, en la composición de las comisiones parlamentarias; durante la LIV Legislatura (1988-1991) en la Cámara de Diputados de las treinta y nueve comisiones permanentes cuatro y un comité eran presididas por partidos de la oposición. En relación con las secretarías de las comisiones, el PRI ejercía setenta y seis (es decir, 84%), al PAN le fueron asignadas cuatro y a los restantes partidos diez.⁵⁵⁰

En la siguiente legislatura (1991-1994), aunque nuevamente las comisiones volvieron a contar con una mayoría absoluta de priistas,⁵⁵¹ de las cuarenta y cuatro comisiones permanentes, ocho y un comité eran presididas por los partidos opositores, lo cual representó un avance en relación con la anterior legislatura. Con el fin de otorgar más secretarías a la oposición, sin perjudicar la posición del partido en el poder, se aumentó el número de éstas de noventa —en la anterior legislatura— a la desorbitada cifra de ciento sesenta y uno, así toda la oposición pasó de tener catorce a setenta secretarios y el partido oficial no vio disminuido el número de sus secretarías.

En la LVI Legislatura (1994-1997) la mayoría priista en las comisiones persistió, pero también permaneció el reparto de presidencias a la oposición que aumentó de presidir ocho y un comité a dieciséis comisiones y un comité. Pero, como hemos advertido anteriormente, algo novedoso sucede en esta legislatura; se crean cuatro comisiones especiales (que no son de dictamen legislativo), a saber: Comisión Especial para Chiapas, para el caso Colosio, para el caso Ruiz Massieu y para el seguimiento de la Propuesta 187, todas ellas contaron con mayoría opositora.⁵⁵²

En la actual LVII Legislatura, el Partido Revolucionario Institucional ve superados sus 239 curules por los 261 que resultan de la suma de todos los

⁵⁵⁰ Cfr. Lujambio, Alonso, *op. cit.*, p. 194.

⁵⁵¹ Excepto una: la de Reconstrucción del Palacio Legislativo. *Ibidem*.

⁵⁵² El reparto de los escaños en estas comisiones fue el siguiente: en las dos primeras, es decir la comisión que tendría por objeto analizar el movimiento armado de Chiapas y la comisión que tendría como fin esclarecer el asesinato del candidato a la Presidencia de la República, por el PRI, Luis Donald Colosio, contó con 8 miembros del partido mayoritario y 9 de la oposición en su conjunto (Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo). La Comisión Ruiz Massieu, que tenía como objeto esclarecer el asesinato del secretario general del PRI, estuvo integrada por 7 parlamentarios del partido mayoritario y 8 de la oposición en su conjunto; en el último caso, es decir la comisión encargada del seguimiento de la propuesta que limitaba el acceso a la educación y la seguridad social de los hijos de los inmigrantes ilegales en el estado norteamericano de California (Propuesta 187), se integró por 9 miembros del partido mayoritario y 11 de la oposición en su conjunto. Cfr. Lujambio, Alonso, *op. cit.*, p. 202.

escaños de la oposición. Este tiempo político que nos ha hecho asistir a momentos inimaginables⁵⁵³ hace unos años, según puede inferirse, es una época propicia para dotar de un sentido más auténtico a las comisiones de investigación y convertirlas en instrumentos idóneos para ejercer el control político del gobierno. Las reformas que deben experimentarse en relación con las comisiones de investigación son muchas; en las siguientes líneas expondremos nuestra propuesta resumida de creación y funcionamiento de las comisiones de investigación, desde una idea fundamental: convertirlas en instrumentos idóneos para ejercer el control parlamentario del gobierno.

Así pues, de *lege ferenda* creemos que si se quiere potenciar el papel de las comisiones de investigación en el Congreso mexicano, es preciso concebir a estos órganos como instrumentos de control parlamentario. Para ello es necesario que su creación no dependa de la mayoría parlamentaria sino que, por el contrario, sea la oposición la que decida cuándo debe crearse una comisión de este tipo. Los requisitos que la Constitución mexicana establece para la creación de una comisión de investigación son razonables en relación con la Cámara de Diputados (es decir, la cuarta parte de los miembros de ésta) ya que ciento veinticinco legisladores pueden solicitar dicha creación. Esta situación encuentra correspondencia en la conformación de las más recientes legislaturas, pues en los últimos nueve años (1988-1997) la oposición ha tenido abierta esta posibilidad y la seguirá teniendo en la presente legislatura (LVII) (véase el cuadro anexo). El número de legisladores no debería cambiar en relación con la Cámara de Senadores; también en ésta la solicitud de creación debe estar en manos de una cuarta parte de sus miembros. Aunque en dicha cámara la oposición todavía no tiene una consolidación importante, es conveniente que el número de senadores exigidos no sea tan elevado con el fin de que este instrumento, también en la Cámara Alta, sea una facultad de la oposición. Ninguna condición más debe exigirse para que una comisión de investigación empiece a funcionar, tan sólo las que importan al ámbito de su trabajo interno (elaboración del plan de trabajo, aprobación de la mesa, etcétera). Que la creación de las comisiones de investigación sea un derecho-facultad de las minorías representadas en la Cámara de Diputados y en el Senado, implica una correcta interpretación del párrafo tercero del artículo 93 constitucional, pero no sólo ello; quizá debiera precisarse la ambigüedad

553 Por ejemplo, el resurgimiento de la Comisión Conasupo, la contestación del informe presidencial del presidente Ernesto Zedillo por el diputado perredista Porfirio Muñoz Ledo.

del texto que como hemos visto ha servido para tergiversar el sentido del mismo. Tal vez una buena fórmula sería: *La Cámara de Diputados y el Senado y, en su caso, conjuntamente están obligados a nombrar comisiones de investigación, cuando así lo solicite una cuarta parte de sus miembros...*

Cuadro. El ascenso de la oposición en la Cámara de Diputados

<i>Partido</i>	<i>1988</i>	<i>1991</i>	<i>1994</i>	<i>1997</i>
PRI	260	321	300	239
PAN	101	90	119	121
PARM	25	14	—	—
PCM	—	—	—	—
PDM	—	—	—	—
PPS	32	12	—	—
PST	—	—	—	—
PSUM	—	—	—	—
PMT	—	—	—	—
PRT	—	—	—	—
PFCRN	34	23	—	—
COALISIÓN	29	—	—	—
PMS	19	—	—	—
PRD	—	40	71	125
PT	—	—	10	7
PVEM	—	—	—	8
Total de escaños	500	500	500	500

La relevante figura de la presidencia de la comisión investigadora debe recaer en un diputado de la oposición o por el contrario en un miembro que cuente con la confianza de todos los integrantes de la misma. La composición de estas comisiones deberá de ser proporcional, cuidando que todos los grupos parlamentarios estén representados en ella, incluso los de menor representación en las cámaras. Así también, para un mejor equilibrio de las fuerzas representadas en la comisión es necesario que las resoluciones se adopten mediante voto ponderado o mayoritario; en todo caso lo que no resulta positivo es conceder al presidente de la comisión el voto de calidad.

En relación con el ámbito material de actuación, éste deberá ampliarse para rebasar el límite impuesto de que las investigaciones versen sólo sobre organismos descentralizados o empresas de participación estatal, a fin de que este tipo de comisiones pueda investigar *sobre cualquier asunto de interés público*. De esta manera queda claro que cada una de las cámaras del Congreso de la Unión podrán, de acuerdo con las competencias que les confieren los artículos 73, 74 y 75 de la Constitución, crear sus propias comisiones de investigación.

Un factor muy importante y decisivo para el buen desarrollo de una investigación parlamentaria es, sin duda, el relativo a sus poderes o facultades; la Ley Orgánica del Congreso se remite en este sentido al Reglamento del Congreso General, pero éste es anterior a la inclusión de estas comisiones, por lo que casi nada prevé en este sentido. La primera observación que en este contexto debemos hacer es señalar la necesidad de que cada cámara tenga su propio reglamento interno de manera independiente, con las disposiciones necesarias para el caso en el que ambas cámaras trabajen conjuntamente.

La posibilidad de requerir información es una facultad indispensable para este tipo de comisiones; en México no hay regulación expresa que establezca el modo y la forma en la que los parlamentarios puedan recabar información del gobierno o de la administración, por ello, muchos de los reclamos experimentados en las comisiones Banpesca y Conasupo fueron en este sentido. El gobierno y la administración no se sienten obligados a atender las solicitudes de los diputados, pues ni la Ley Orgánica del Congreso, ni el Reglamento del Congreso General, ni, como hemos dicho, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regulan nada al respecto. Este es un problema que se está presentando en la recientemente creada Comisión Especial que se encargará de investigar los sucesos acontecidos en la Plaza de las Tres Culturas el 2 de octubre de 1968.⁵⁵⁴ De esta manera se manifiesta con especial importancia la necesidad de una regulación expresa en la materia y en tal sentido resulta imprescindible una ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo 93 constitucional. En ésta será necesario establecer las bases sobre las cuales las comisiones de investiga-

⁵⁵⁴ Recientemente se ha creado con este objeto y con carácter urgente, una comisión especial. El acuerdo de creación estableció como límite para las pesquisas de ésta el próximo 2 de octubre de 1998, año en el que se cumplen 30 años de tan lamentables sucesos. Esta comisión estará integrada por dos representantes de cada una de las fracciones parlamentarias. Ese día, esta comisión estará obligada a rendir el informe de sus estudios. *Cfr. La Jornada*, 3 de octubre de 1997.

ción puedan acceder a todo tipo de información, incluso a aquellos documentos clasificados de secretos o confidenciales como, por otra parte, sucede en otros países.

Otra de las facultades que deben atribuirse a estas comisiones y que debe estar claramente regulada en dicha ley es la de requerir las comparecencias de cualquier persona vinculada con el objeto de la investigación, a los efectos de ser interrogada. En este aspecto la propia ley deberá no sólo de facultar a las comisiones para requerir comparecencias, sino dejar abierta la posibilidad de que cualquier persona de *motu proprio* se presente a declarar, siempre que sus declaraciones estén vinculadas con el objeto de la investigación. Por otra parte, la incomparecencia voluntaria de los requeridos deberá ser sancionada, siempre que no medie justificación razonada, en cuyo caso una vez subsanada ésta, se procederá al interrogatorio. Esta obligación no deberá recaer únicamente en los particulares, sino incluso en funcionarios públicos, quienes en razón de su trabajo pueden conocer de primera mano el tema investigado; en este caso la incomparecencia tendrá que castigarse con la inhabilitación temporal de su cargo, por cuanto es obvio inferir que de éstos debe esperarse una mayor colaboración con la representación popular.

Los resultados obtenidos en el transcurso de la investigación deberán recogerse en un informe final; éste tiene que discutirse en el pleno, a dicho dictamen deben incorporarse, automáticamente, los votos particulares (sin ningún otro tipo de exigencia) de quienes no sostengan el parecer de la mayoría y todo ello deberá publicarse en el *Diario de los Debates* y quizá sea conveniente crear *cuadernos especiales* en los que se recopilen los documentos de creación, desarrollo, acuerdos y resultados de las comisiones de investigación con el fin de acceder de una forma más completa al estudio de las mismas y con la intención de obtener un seguimiento cronológico de todas las comisiones investigadoras creadas en una y otra cámara.

Finalmente, la publicidad deberá ser la regla que rijan las actuaciones de las comisiones, con las excepciones necesarias que tiendan a salvaguardar intereses protegidos por el ordenamiento (derechos fundamentales, seguridad nacional, etcétera). Dicho procedimiento deberá concluir con un pronunciamiento público (y no sólo de remisión de los resultados al presidente de la República) que depure las responsabilidades políticas y, si procede, la aplicación de sanciones administrativas, o la denuncia de presuntos delitos.