

La controversia constitucional 26/99. Cámara de diputados vs. Poder Ejecutivo Federal (Caso Banco Unión)	215
I. El juicio “más notable” de México durante el siglo XX	215
II. El sentido de la resolución	221
III. Contexto histórico de la resolución	222
IV. Influencia de la resolución en la sociedad mexicana	223
V. A modo de conclusión	225

LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 26/99.
CÁMARA DE DIPUTADOS *VS.* PODER EJECUTIVO FEDERAL
(CASO BANCO UNIÓN)¹⁹⁰

Una oportunidad para el fortalecimiento de la división de poderes

I. EL JUICIO “MÁS NOTABLE” DE MÉXICO
DURANTE EL SIGLO XX

He sido invitada por la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a participar en este libro, emitiendo una opinión respecto al que debe ser considerado el juicio *más notable* del siglo XX.

Responder tajantemente a esa cuestión sería dejar de lado asuntos muy importantes con gran repercusión para la vida del país, que sin duda deben haberse resuelto en otros ámbitos jurisdiccionales. Por eso no pretendo, ni con mucho, dejar sentado que el que se expondrá es el juicio más importante del México del siglo XX; sino simplemente establecer la opinión de quien tuvo la oportunidad de conocerlo bajo la óptica del juzgador.

Sin lugar a dudas, la controversia constitucional 26/99 representa, a mi parecer, uno de los juicios de mayor relevancia que el Poder Judicial de la Federación resolvió en el siglo pasado y quizá el precedente más significativo para lo que en el futuro será el control constitucional. En estas líneas trataré de explicar las razones de esta afirmación.

Por principio, se debe decir que además de las importantes cuestiones de fondo, la controversia reviste una circunstancia particular: es el primer asunto, por lo menos el primero que nuestra memoria recuerde, en el que los tres Poderes de la Unión, al más alto nivel, se han visto involu-

¹⁹⁰ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de agosto de 2000, once votos, ponente: Olga Sánchez Cordero de García Vilegas, secretario: Pedro Alberto Nava Malagón, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XII, agosto de 2000, pp. 575 y ss.

crados jurisdiccionalmente. Las cuestiones jurídicas que estuvieron involucradas en el mismo, así como la influencia que dicha sentencia ha tenido en la consolidación del principio constitucional de división de poderes, me inclinan a considerar a este asunto como único en la historia del Poder Judicial.

La resolución en comentario dio muestra de la madurez política y democrática que este país ha adquirido en los últimos años, pues es la primera vez que una contienda entre el Ejecutivo y el Legislativo, es dirimida por los cauces constitucionalmente establecidos, bajo los procedimientos determinados y basándose estrictamente en consideraciones y argumentos jurídicos.

No es difícil recordar que, hasta hace algunos años, estas confrontaciones eran resueltas por otros medios muy alejados de los medios jurisdiccionales, y que hoy, gracias al respeto que han mostrado para sí cada uno de los Poderes de la Unión, ha encontrado resolución en el terreno de los tribunales.

Pues bien, para comprender a plenitud la importancia de esta resolución, es imprescindible llevar a cabo una breve reseña de los antecedentes del caso.

1. *Antecedentes*¹⁹¹

Durante la LVII legislatura, el Ejecutivo federal presentó a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Decreto por el que se expedirían la Ley Federal del Fondo de Garantías de Depósito y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, y se reformarían, adicionarían y derogarían diversas disposiciones de la Ley del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, para Regular las Agrupaciones Financieras y General de Deuda Pública.

Dos eran las partes sustanciales de la iniciativa presidencial. Por una parte, se preveía la creación de un organismo descentralizado de la administración pública federal, cuyo objetivo sería garantizar los depósitos bancarios de pequeños y medianos ahorradores, así como participar en el

¹⁹¹ Esta síntesis se extrae fundamentalmente del “Balance de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura”, en Paoli Bolio, Francisco José (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, 2000, pp. 93-103.

saneamiento de las instituciones bancarias y fungir como liquidador o síndico. Por otro lado, se proponía la creación de una Comisión para la Recuperación de Bienes, con el fin de establecer un mecanismo por el cual el gobierno federal recibiera los bienes y derechos adquiridos por parte del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y por el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval), los administrara y enajenara para obtener el máximo valor de recuperación posible, de acuerdo con las condiciones del mercado.

Adicionalmente, la iniciativa de la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes preveía que las obligaciones contraídas por el Fobaproa y el Fameval, así como las obligaciones de las instituciones de banca múltiple intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y aprobadas por el primero de los citados fondos, pasaran a formar parte de la deuda pública directa del gobierno federal.

La iniciativa establecía que la consolidación de pasivos por esos conceptos ascendería a \$552, 300, 000,000.00 (quinientos cincuenta y dos mil trescientos millones de pesos, fecha valor 28 de febrero de 1998), ya que deberían formalizarse, junto con sus accesorios, a más tardar el 31 de diciembre de 1998.

Lo anterior fue rechazado por algunos grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, quienes argumentaron cuestiones relativas a la constitucionalidad de la deuda pública contingente contraída por el gobierno federal, y a la posible responsabilidad de servidores públicos involucrados en las operaciones del Fobaproa, particularmente por haber asumido deuda pública sin la autorización del Congreso.

En la Cámara de Diputados se acordó que, como paso previo a la posible asunción de la deuda pública directa, era necesario diferenciar aquellas operaciones irregulares o ilegales para establecer la responsabilidad jurídica a que hubiera lugar.

Por tal motivo, se aprobó en dicha Cámara el “Programa para la Evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México, 1995-1998”, como parte de un esquema de auditorías practicadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la misma Cámara de Diputados sobre el Fobaproa.

El 19 de enero de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Protección al Ahorro Bancario, misma que por virtud de sus artículos 5o. y 7o. transitorios, obligaba al Ejecutivo federal a pro-

porcionar la información necesaria a los auditores designados, al establecerse expresamente que el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México, realizaría los actos necesarios para la extinción del Fobaproa y el Fameval, extinción que, a su vez, se encontraba condicionada a la realización de las auditorías.

El 18 de mayo de 1999 el auditor designado por la Cámara de Diputados, a través de su representante, solicitó a Banco Unión, S.A, información sobre los fideicomisos constituidos en esa institución financiera, la cual se consideró necesaria para concluir las auditorías practicadas al Fobaproa. El 21 de mayo del mismo año, el interventor gerente de dicho banco, designado por la CNBV, negó la petición del auditor argumentando que con ello se violaría el secreto fiduciario previsto por el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Luego de que el auditor reiterara la solicitud, con fecha 10 de junio de 1999, los diputados integrantes del Comité Técnico de Seguimiento a las Auditorías al Fobaproa, creado por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados (CRICP), el 27 de agosto de 1998 suscribieron un documento dirigido al Secretario de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual solicitaron que dicho funcionario girara instrucciones al interventor de Banco Unión, a efecto de que proporcionara la información solicitada por los auditores, argumentando que tal documentación resultaba necesaria para la conclusión de las auditorías previstas en la ley.

Mediante oficio de fecha de 6 de julio de 1999, firmado por el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Martín Werner Wainfeld, la SHCP dio respuesta tanto al comité técnico como a la CRICP. En dicho oficio se argumenta, fundamentalmente, que la negativa a presentar la información solicitada obedece a que con ello se violaría el secreto fiduciario, lo que a su juicio era razón suficiente para que la autoridad se encontrara impedida para proporcionarla.

Inconforme con la respuesta dada por la secretaría, el 14 de julio de 1999 la CRICP presentó ante el presidente de la República una queja en contra de los funcionarios José Ángel Gurría Treviño y Eduardo Fernández García, secretario de Hacienda y presidente de la CNBV, respectivamente. Trece días después, la Secretaría de Gobernación dio contestación a la queja formulada por la CRICP, reiterando la negativa de aportar la información solicitada.

Finalmente, el 7 de septiembre de 1999 el Pleno de la Cámara de Diputados, a propuesta de la CRICP, acordó presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una demanda de controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal en razón de las distintas negativas de éste para entregar la información a que se ha aludido.

2. *La respuesta de la Suprema Corte de Justicia (cuestiones de fondo)*

Luego de desestimar las causales de improcedencia argüidas por las autoridades demandadas del Ejecutivo Federal y de haber señalado los argumentos vertidos por cada una de las partes, se concluyó que la litis constitucional en la controversia consistió esencialmente en resolver si el Ejecutivo Federal debía ordenar al secretario de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que requiriera a Banco Unión, Sociedad Anónima, para que proporcionara la información solicitada sobre los fideicomisos operados por dicha institución de crédito a la Cámara de Diputados; o bien, si como opuso la parte demandada, estaba legalmente impedida para dar esas órdenes porque incurriría en responsabilidad por violar el secreto fiduciario.

En atención a que las auditorias ordenadas por la Cámara de Diputados están inmersas en las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Federal, referentes a reconocer y, en su caso, mandar pagar la deuda pública, el estudio del tema central de la controversia se realizó sin sujeción estricta a los términos de la litis planteada, atendiendo al principio de suplencia de la queja deficiente, conforme a lo previsto en los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el proyecto se estableció que del análisis del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se desprende que se otorgan a la Cámara de Diputados las facultades constitucionales más amplias para revisar la cuenta pública del gobierno federal, entre las cuales se encuentra la de solicitar toda la información que requiera para cumplir con esos fines.

En mérito de lo anterior, se concluyó que si la información solicitada al Ejecutivo Federal tenía que ver directamente con la facultad de la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública y con las previstas en el

artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Federal, referentes a reconocer y, en su caso, mandar pagar la deuda pública, y dicha información fue negada en los oficios impugnados, es indudable que dichos actos impidieron que la Cámara de Diputados ejerciera esas facultades.

Además, derivado del artículo 93 de la norma fundamental, las Secretarías de Estado tienen obligación de informar a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión sobre las materias que cualquiera de ellas conforme a sus atribuciones esté conociendo, trátese de una ley o un acto diverso. De lo anterior se infiere entonces que la Cámara de Diputados tiene facultades para solicitar la información sobre revisión de cuenta pública y reconocimiento de deuda pública, y conforme al artículo 6o. de la Constitución Federal que en su última parte establece que el Estado garantizará el derecho a la información, éste tiene el deber de informar con veracidad lo que se le solicite.

En lo referente al secreto bancario y fiduciario, se estableció que es deber de las instituciones de crédito, sus órganos, funcionarios, empleados y personas que tengan relación directa con ellas, observar estricta reserva sobre este tipo de operaciones, salvo en los casos de excepción previstos en la ley o cuando lo faculte el mismo cliente. Como regla general, se concluyó entonces que las instituciones bancarias deberán guardar la más absoluta reserva de los negocios jurídicos con sus clientes y tomar las medidas necesarias para evitar que se les puedan causar daños por la violación a este sigilo.

Sin embargo, se precisó que existen ciertos casos en los cuales el secreto bancario y el fiduciario no deben ser obstáculo para la persecución de delitos o la supervisión de las entidades financieras, entre otros. Por lo que se han establecido diversas excepciones que permiten a ciertas autoridades recabar directamente de las instituciones de crédito informes amparados por dicho secreto, como es el caso de las hipótesis que se prevén en los artículos 97, 115, 138 y 140 de la Ley de Instituciones de Crédito; 180 del Código Federal de Procedimientos Penales; 108 y 109 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación; 32 B, fracción IV, y 84 A, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación; 27 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y 43 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Derivado de lo anterior, las instituciones de crédito están obligadas a proporcionar la información que se le solicite, pues en esas hipótesis las instituciones de crédito no están sujetas a lo establecido en los artículos

117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito. En estas condiciones se concluyó que el secreto bancario y el fiduciario no son absolutos, pues la misma legislación reconoce que éstos no deben constituir obstáculo para la procuración e impartición de justicia.

Es importante destacar que en la resolución se precisó que estas excepciones al secreto fiduciario no tienen el alcance de que la autoridad que tiene acceso a esta información confidencial a su vez pueda disponer libremente de la misma, pues dichas excepciones atienden al cumplimiento expreso de facultades de revisión y supervisión.

En términos de los artículos 74, fracción IV, y 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se determinó que las cuestiones de revisión de cuenta pública y reconocimiento de deuda pública, por regla general no interfieren derechos de particulares; sin embargo, cuando excepcionalmente así acontezca debe concluirse que el interés resguardado por el secreto fiduciario no es oponible a dichas facultades tal y como aconteció en el caso concreto, cuando deudas privadas se convirtieron en deuda pública. Por lo que se estimó que en el caso particular el sigilo financiero no es oponible a las facultades constitucionales que posee la Cámara de Diputados para requerir la información solicitada.

En las relatadas condiciones, se procedió a declarar la invalidez de los oficios impugnados, a efecto de que el presidente de la República dictara las órdenes conducentes para que, por sí o por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, pusieran a disposición de la Cámara de Diputados, a través de los órganos competentes para ello, la información sobre los fideicomisos operados por Banco Unión, Sociedad Anónima, en los términos solicitados por dicha Cámara. Se le otorgó al Ejecutivo un plazo de 30 días contados a partir de la notificación legal de la resolución para que diera cumplimiento a la misma.

II. EL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN

Fueron diversos los argumentos que en esta resolución sustentaron la invalidez de los oficios impugnados por la Cámara de Diputados y que trajeron como consecuencia que el Ejecutivo Federal quedara obligado a proporcionar a la Cámara la información solicitada. La ejecutoria que aquí se detalla habla por sí sola; sin embargo, a nuestro parecer, el punto central de esta resolución y por la cual se estima acertada, se debe a que

el interés privado resguardado por el secreto fiduciario está supeditado al interés colectivo que debe prevalecer en la Cámara de Diputados al efectuar la revisión de la cuenta pública, pues tiene amplias facultades para llevarla a cabo.

Creemos firmemente, como se sostuvo en dicha resolución, que los secretos bancario y fiduciario no deben constituir un obstáculo para la persecución de ilícitos o la supervisión de las entidades financieras. En pocas palabras, este sigilo no fue creado con el objeto de entorpecer la impartición de justicia en nuestro país, ni para impedir que alguno de los Poderes de la Unión hiciera uso de sus facultades constitucionales, y para ello se estableció que el *interés superior de la nación* debía prevalecer por encima de cualquier interés particular.

III. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA RESOLUCIÓN

La sentencia dictada en la controversia constitucional 26/99 es parte del intenso proceso de transformación política y democrática que las instituciones de gobierno en México han experimentado en los últimos años.

Producto de diversas reformas constitucionales y legales acontecidas en la última década, los Poderes Legislativo y Judicial han adquirido mayor independencia y autonomía respecto del Ejecutivo Federal, cuestión que ha traído como consecuencia un debido equilibrio y contrapeso entre los actores de la vida política nacional.

El Poder Ejecutivo, que a lo largo de la historia nacional había tenido una clara tendencia de predominio sobre los órganos restantes de gobierno, en la actualidad se ha mantenido ajeno a cuestiones que no son de su competencia. En la actualidad, se percibe la voluntad del Ejecutivo Federal de ceñirse exclusivamente a las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que no es sino su estricto cumplimiento.

Por otro lado, la conformación del Congreso de la Unión y de los órganos legislativos estatales ha ido variando sustancialmente en los últimos años. Hoy en día, las legislaturas cuentan con una representación pluripartidista que asegura que las distintas corrientes ideológicas, aún minoritarias, intervengan en las decisiones más importantes de este país.

Sólo un mes y medio antes de que se dictara la resolución que aquí se comenta, el Instituto Federal Electoral daba a conocer los resultados de

la elección federal que declaraban vencedor, por primera vez desde el periodo post-revolucionario, a un candidato de oposición en la elección del Ejecutivo Federal, elección que fue calificada por muchos especialistas y por la prensa internacional como la más transparente en la historia de México.

Por su parte, el Poder Judicial Federal no ha escapado a este importante proceso de transformación política. Así, las recientes modificaciones que éste ha vivido en su estructura y organización; los nuevos mecanismos de control constitucional que permiten los efectos generales de una sentencia; la creación de un órgano con independencia administrativa denominado Consejo de la Judicatura Federal que ha contribuido al mejoramiento de las funciones jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en la profesionalización y selección de los integrantes del Poder Judicial Federal; la salida del Ejecutivo Federal en la designación directa de los ministros de la Suprema Corte; la incorporación del Tribunal Electoral en la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como la facultad de defensa de los derechos políticos que hasta hace poco no era reconocida para los particulares, entre otros, nos muestran un creciente fortalecimiento del Poder Judicial Federal que contribuye a una mejor división de poderes.

México vive hoy momentos en verdad importantes. Son plausibles las decisiones que se han tomado en aras de fortalecer a las instituciones gubernamentales y buscar un mejor equilibrio entre los poderes públicos, pero debemos seguir avanzando en esa misma línea. La resolución en la controversia constitucional 26/99 forma parte de este periodo histórico que todavía estamos por valorar en su justa dimensión, pues constituye un paso decisivo para la realización de una de las máximas de todo Estado democrático de derecho: el imperio y vigencia de la ley.

IV. INFLUENCIA DE LA RESOLUCIÓN EN LA SOCIEDAD MEXICANA

En otras ocasiones¹⁹² hemos señalado que el desempeño de los órganos judiciales es un factor que influye en el ámbito político, económico y social. Si las resoluciones de los tribunales son sólidas, imparciales y con-

¹⁹² Véase Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, “La independencia judicial en México. Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 2001.

gruentes, esto afectará de inmediato en la confianza de la población, y si, además, los jueces son independientes, ajenos a intereses personales o de grupos al emitir sus fallos, se ganarán el respeto de gobernantes y gobernados.

El contenido de las sentencias de los órganos judiciales constituye el principal argumento para evidenciar su fortaleza e independencia. Los jueces, y por tanto los ministros de la Suprema Corte de Justicia, hablan a través de sus resoluciones. De éstas podemos derivar hasta qué punto los poderes públicos han influido en las decisiones más importantes que ha tomado el máximo tribunal en México.

Es importante destacar que muchas de las críticas dirigidas al Poder Judicial están basadas en una crisis de percepción que la sociedad ha venido arrastrando por muchos años, por ello es indispensable para cambiar este pensamiento que las sentencias tengan una amplia difusión y así puedan ser conocidas a profundidad por la ciudadanía.

Todavía está por verse, en toda su dimensión, la repercusión que en la sociedad tenga el presente asunto; pero se puede afirmar, desde ahora, que representa una de las sentencias que mayor influencia positiva han tenido en la sociedad mexicana.

Hablar sobre ello no es tarea fácil, especialmente si, como en el caso de quien esto escribe, se participó en la elaboración del proyecto de resolución. En todo caso, siempre será más conveniente recoger las impresiones que sobre esta sentencia ha vertido directamente la sociedad.

Así, podemos señalar que no son pocos los medios de comunicación, los actores políticos y los especialistas en la materia, que definieron a esta resolución como histórica. Por un lado se destacaba que dicha resolución daba muestras de una genuina división de poderes y de la independencia en la actuación de los integrantes del máximo tribunal y, por otro, que es un paso que despierta la confianza de la población en el sentido de que México es un país de leyes.

De acuerdo con las expresiones de los medios de información (prensa escrita, radio y televisión), existe la convicción en la sociedad de que hoy, más que nunca, la Suprema Corte de Justicia puede decidir libremente los asuntos que se le plantean, sin sujeción alguna a cualquiera de los otros dos poderes.

A manera de ejemplo podemos señalar que sólo en el mes de agosto de 2000, se publicaron 721 notas en 18 periódicos y 8 revistas nacionales, relativas a la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

en dicho periodo. En relación a la controversia 26/99, únicamente 6 de ellas fueron negativas, en contraste con las 56 que se emitieron en un sentido francamente elogioso, y el resto tuvieron un carácter meramente neutral.¹⁹³

De lo anterior se puede concluir que, como pocas resoluciones, la sentencia dictada en la controversia constitucional entre los poderes ejecutivo y legislativo fortaleció excepcionalmente la imagen del Poder Judicial de la Federación ante la sociedad y dio muestra de que en un Estado de derecho los conflictos se solucionan mediante la aplicación de la ley.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Sólo nos resta decir que este asunto es un reflejo de lo que en México se ha ido gestando de manera pausada, pero consistente, durante los últimos años: el imperio de la Constitución Federal en todos sus ámbitos; la supeditación de los actos de autoridad y de todo el ordenamiento jurídico a sus postulados. En síntesis, a la vigencia del único sistema que conlleva prosperidad, paz y transición democrática en las naciones: el Estado democrático de derecho.

Ciertamente, muchas son las asignaturas pendientes en este tema; y no puede afirmarse que el camino esté allanado; pero a través del diálogo franco y la discusión de estos temas, se puede avanzar en ese sentido. Son asuntos de democracia.

¹⁹³ Estos datos se basaron en el análisis informativo correspondiente al mes de agosto de 2000, realizado por la Dirección General de Comunicación Social de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien proporcionó esas cifras.