

CAPÍTULO QUINTO

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

I. IPAB I

Durante la LVII Legislatura —y a solicitud del Partido de la Revolución Democrática— fue votada por el Pleno de la Cámara de Diputados⁹³ la creación de una comisión para investigar al, en ese entonces recientemente creado, Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).⁹⁴ Dicha comisión iniciaría sus trabajos el 10 de mayo de 2000 y presentaría su informe final el 31 de julio de ese mismo año. Este órgano parlamentario trabajaría no más de tres meses. En la comisión participaron siete diputados,⁹⁵ la presidencia de esta comisión fue rotatoria, de tal manera que mensualmente la ocupó un diputado de cada uno de los tres grupos parlamentarios que la integraron. De igual forma, contó con dos secretarías, las cuales estuvieron a cargo, respectivamente, de un

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

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

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

diputado perteneciente a un grupo parlamentario distinto al del presidente.⁹⁶

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

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

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

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

⁹⁶ *Gaceta Parlamentaria*, 27-04-2000. Acuerdo de Creación.

⁹⁷ *Idem*.

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

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

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

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

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

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

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

⁹⁹ *Gaceta Parlamentaria*, 9 de agosto de 2000. Informe de la comisión.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. IPAB II

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰³ *Gaceta Parlamentaria*, 13 de junio de 2005. Informe de avances de la comisión.

¹⁰⁴ *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2094, 15 de septiembre de 2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

y la caída del sistema de pagos. Se trataba de evitar el colapso del sistema financiero.¹⁰⁶

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

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

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

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

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 340.

¹⁰⁸ *Idem*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1. Relación de acciones y su impacto económico

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

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

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

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

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

¹¹¹ *Ibidem*, p. 154.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con la formalización del Nuevo Programa, el IPAB:

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

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

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

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

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

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

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

¹¹³ *Ibidem*, p. 347.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 336.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las intervenciones se realizaron en las siguientes instituciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

...

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

...

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

...

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

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

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

¹¹⁶ El énfasis es nuestro.

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. INVESTIGANDO A LA PLANTA NUCLEOELÉCTRICA LAGUNA VERDE

Como hemos afirmado, la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados¹¹⁹ eludió la creación de una comisión de investigación sobre el funcionamiento del IPAB. No obstante, desarrolló sólo una investigación de esta naturaleza, el 17 de septiembre de 2001, para investigar a la Planta Nucleoeléctrica Laguna Verde. Los motivos para la constitución de la misma fueron los siguientes:

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

da¹²² por un diputado de cada uno de los grupos parlamentarios del: PAN, PRI, PRD y PVEM. La presidencia recayó en un representante del grupo parlamentario de Acción Nacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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