

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 26/99. CÁMARA DE DIPUTADOS VS. PODER EJECUTIVO FEDERAL (CASO BANCO UNIÓN)

Una oportunidad para el fortalecimiento de la división de Poderes

Olga del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas

SUMARIO: I. Antecedentes. II. La controversia constitucional 26/99; 1. Autoridades y actos reclamados; 2. Los argumentos de la Cámara de Diputados; 3. Los argumentos del Poder Ejecutivo; 4. Los argumentos del Procurador General de la República; 5. Réplica. III. La respuesta de la Corte; 1. Síntesis de las causales de improcedencia; 2. Síntesis del estudio de fondo. IV. A modo de conclusión.

*Los tribunales no deben ser, por celo mal entendido, resorte
del gobierno ni auxiliares de una política dada,
sino espejo de la conciencia nacional y
brazo impasible y firme de la justicia.
Tácito*

Sin lugar a dudas, la controversia constitucional 26/99 reviste, además de las cuestiones relevantes que en sí misma conlleva, una circunstancia particular: es el primer asunto, por lo menos el primero que mi memoria recuerda, en el que los tres Poderes de la Unión se han visto involucrados jurisdiccionalmente.

Las cuestiones políticas que la misma reviste, son también significativas; pero eso les corresponderá a otros analizarlo. El presente artículo tiene por objeto examinar las cuestiones jurídicas del caso. Los argumentos de todas las partes involucradas, los razonamientos jurídicos

expuestos, las causales de improcedencia que se argumentaron y, finalmente, la resolución, histórica, por todas las características antes apuntadas.

I. ANTECEDENTES

Comencemos por una breve reseña de los antecedentes del caso ¹:

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

Dos eran las partes sustanciales de la iniciativa presidencial. Por una parte, se preveía la creación de un organismo descentralizado de la administración pública federal, cuyo objetivo sería garantizar los depósitos bancarios de pequeños y medianos ahorradores, así como participar en el saneamiento de las instituciones bancarias y fungir como liquidador o síndico. Por otro lado, se proponía la creación de una Comisión para la Recuperación de Bienes, con el fin de establecer un mecanismo por el cual el gobierno federal recibiera los bienes y derechos adquiridos por parte del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y por el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMEVAL), los administrara y enajenara, para obtener el máximo valor de recuperación posible, de acuerdo con las condiciones del mercado.

Adicionalmente, la iniciativa de la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes preveía que las obligaciones contraídas por

¹ Esta síntesis se extrae, fundamentalmente, del Balance de la Cámara de Diputados en 13 LVII Legislatura. Paoli Bolio, Francisco José, coordinador. *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, México, 2000, pp. 93-103.

el FOBAPROA y el FAMEVAL, así como las obligaciones de las instituciones de banca múltiple intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y aprobadas por el primero de los citados fondos, pasaran a formar parte de la deuda pública directa del gobierno federal.

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

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

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

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

Posteriormente, el 10 de noviembre de 1998, se emitieron, mediante acuerdo con el Ejecutivo Federal, las bases de coordinación para definir el procedimiento de acceso a la información necesaria para llevar a cabo el programa de auditoría referido.

El 19 de enero de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley de Protección al Ahorro Bancario. El régimen transitorio de esta ley resulta importante para el tratamiento de este tema, porque establece un conjunto de facultades y obligaciones a cargo de los poderes Legislativo y Ejecutivo e impone limitaciones a la asunción de la deuda pública.

Los artículos Quinto y Séptimo Transitorios de esa ley facultaron a la Cámara de Diputados para continuar con las auditorías al FOBA-PROA, para concluir las a más tardar en un plazo de seis meses, y establecieron expresamente que el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) sólo podría asumir la titularidad de las operaciones realizadas por el FOBAPROA y el FAMEVAL, una vez concluidas las auditorías y tomando como base sus resultados, a fin de deslindar responsabilidades y determinar la regularidad de dichas operaciones.

Además, por virtud de los citados artículos transitorios, el Ejecutivo Federal quedó directamente obligado a proporcionar la información necesaria a los auditores designados, al establecerse expresamente que el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México, realizarían los actos necesarios para la extinción del FOBAPROA y el FAMEVAL, extinción que, a su vez, se encontraba condicionada a la realización de las auditorías.

El 18 de mayo de 1999, el auditor designado por la Cámara de Diputados, a través de su representante, solicitó a Banco Unión, S. A., información sobre los fideicomisos constituidos en esa institución financiera, la cual se consideró necesaria para concluir las auditorías practicadas al FOBAPROA.

El 21 de mayo del mismo año, el interventor gerente de dicho banco, designado por la CNBV, negó la petición del auditor argumentando que con ello se violaría el secreto fiduciario previsto por el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito.

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

Por su parte, el 24 de junio del mismo año, los integrantes de la CRICP dirigieron un nuevo requerimiento al titular de la SHCP, en el que se solicitó que se giraran instrucciones a la CNBV y al interventor de Banco Unión, para que se diera respuesta a los requerimientos de los auditores.

Mediante oficio de fecha de 6 de julio de 1999, firmado por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Martín Werner Wainfeld, la SHCP dio respuesta tanto al comité técnico como a la CRICP. En dicho oficio se argumenta que la negativa a presentar la información solicitada obedece a que con ello se violaría el secreto fiduciario, lo que, a su juicio, era razón suficiente para que la autoridad se encontrase impedida para proporcionarla. Adicionalmente, se manifestó la imposibilidad de la secretaría para instruir a la CNBV a entregar la información solicitada, arguyendo que no obstante que es un órgano desconcentrado de dicha Secretaría, cuenta con autonomía técnica y facultades ejecutivas, de conformidad con la ley que la crea y regula.

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

Esto motivó a que, por primera vez en la historia parlamentaria mexicana, una comisión de la Cámara de Diputados acudiera en queja ante el Presidente de la República.

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

II. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 26/99

1. Autoridades y Actos Reclamados

Los órganos que se señalaron como demandados fueron el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación, el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Presidente de la CNBV. Los actos que se reclamaron fueron: a) La omisión por parte del Ejecutivo Federal de coadyuvar con la Cámara de Diputados, en términos del artículo 89, fracción I de la Constitución, en relación con el segundo párrafo del artículo Quinto y Séptimo Transitorios de la LPAB, para el efecto de que instruyera a las autoridades que le están subordinadas a entregar al auditor del FOBAPROA la información que se le requirió sobre operaciones fiduciarias realizadas en Banco Unión; b) la resolución administrativa de fecha 23 de julio de 1999, emitida por el Ejecutivo Federal, por conducto del titular de la Secretaría de Gobernación, por virtud de la cual se dio contestación a la queja presentada por la Cámara de Diputados y, como consecuencia de lo anterior, el dictamen contenido en el oficio de fecha 2 de julio de 1999, elaborado por la CNBV, así como la resolución de fecha 6 de julio de 1999, emitida por la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. Los Argumentos de la Cámara de Diputados

Los argumentos vertidos por la Cámara de Diputados se pueden resumir de la siguiente forma:

- Que una interpretación correcta de los artículos Quinto y Séptimo Transitorios de la LPAB permite concluir que las instituciones de crédito intervenidas por la CNBV estaban obligadas a remitir la información solicitada a las autoridades de manera genérica, a efecto de que se cumpliera con la condición resolutoril de que se llevaran a cabo las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados y, en consecuencia, el IPAB estuviera en condiciones de asumir las obligaciones contraídas por el FOBAPROA.
En ese sentido, se argumentó que el único requisito de procedibilidad para que se proporcionara la información solicitada radicaba en que las instituciones de crédito se encontrasen intervenidas por la CNBV o hubiesen participado en los programas de saneamiento financiero, como era el caso de Banco Unión, pues éste se encontraba intervenido por la comisión.
- Que el ejecutivo se obligó directamente, a través de la SHCP y la CNBV, a proporcionar la información que obrara en sus archivos y a coadyuvar con la Cámara en la obtención de la misma y, en general, en la conclusión de las auditorías.
- Que no constituía obstáculo el argumento de que se violentaría el secreto fiduciario debido a que ésta es una protección a favor de los particulares frente a terceros que no constituyan una autoridad, y que la LPAB era un ordenamiento jurídico especial que limitaba el alcance de la norma respectiva de la Ley de Instituciones de Crédito.
- Que la necesidad de obtener la información acerca de los fideicomisos constituidos en Banco Unión estribaba en que, a través de ellos, pudieron haberse celebrado operaciones incluidas en los programas de saneamiento y capitalización.
- Que las autoridades demandadas confundieron la autonomía de gestión con la que cuenta el interventor de Banco Unión, con la dependencia jerárquica derivada de la naturaleza de su designación, que lo subordina a las decisiones que adopte la comisión.

- Que de esta forma, al no dar debido cumplimiento a las disposiciones de los artículos transitorios de la LPAB, los órganos code mandados violentaron el orden constitucional, no obstante su deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes federales, de conformidad con la fracción I del artículo 89 constitucional, impidiendo con ello el ejercicio adecuado de las facultades que le fueron conferidas a la Cámara de Diputados, tal y como lo dispone la fracción XXX del artículo 73 de la propia Constitución.
- Que se vulneró indirectamente lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, ya que los actos impugnados no estuvieron debidamente fundados, en función de la correcta interpretación de los transitorios referidos.
- Que los actos impugnados no se habían consumado de modo irreparable ya que, a pesar de que había fenecido el plazo de seis meses para que tuvieran verificativo las auditorías al FOBA-PROA, debía atenderse a que la asunción plena de sus funciones por parte del IPAB estaba sujeta a la condición suspensiva de que se cumpliera con las auditorías en cuestión.

3. Los Argumentos del Poder Ejecutivo

Los distintos órganos demandados del Poder Ejecutivo Federal dieron contestación a la demanda mediante sendos escritos enviados a la suscrita, quien fungió como Ministra instructora, entre los días 27 de octubre y 3 de noviembre de 1999.

La Presidencia de la República, por conducto de Germán Fernández Aguirre, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, alegó que la demanda de la Cámara de Diputados era notoriamente improcedente pues los efectos de la resolución pretendida por la Cámara tendrían como efecto vulnerar derechos de terceros (las partes en los fideicomisos cuya información se solicitó). Además, se adujo que los actos impugnados no afectaban la esfera de competencia constitucional de la Cámara de Diputados, presupuesto procesal para la presentación de una controversia constitucional. Así, la Cámara no contaba con interés jurídico en el caso.

Sobre la supuesta validez de los actos tachados de inconstitucionales, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal manifestó que, en cuanto a la entrega de la información solicitada, el FOBAPROA no realizó operaciones de capitalización y compra de cartera de Banco Unión, por lo que no resultaba aplicable lo dispuesto en el artículo Quinto Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Que, por otro lado, argumentó el Consejero Jurídico, las pérdidas de Banco Unión derivaron de la intermediación bancaria y no de los menoscabos en el patrimonio de los fideicomisos, ya que dicho patrimonio corresponde a los beneficiarios de los mismos. Así, la posible ilegalidad de las operaciones de los fideicomisos afectaría a terceros y no a los bancos, y no representarían quebrantos por los que Banco Unión hubiera recibido apoyos y que, en consecuencia, las actividades que se hubieran verificado en cumplimiento de los fideicomisos, se encontraban más allá del alcance de las auditorías.

Que las bases de coordinación suscritas por el Ejecutivo y la Cámara de Diputados para la entrega de la información relativa al programa de evaluación del FOBAPROA, no preveían la entrega de información que perteneciera a particulares. Además, que establecía expresamente: «[...] el proceso de entrega y recepción de información se conducirá de forma que no se afecten derechos de terceros». De esta forma, concluía el abogado del Ejecutivo, de entregarse la información se incurriría en actos de molestia a particulares, sin la debida fundamentación y motivación, pues éstos no están permitidos por la Ley de Protección al Ahorro Bancario; y en violación al secreto fiduciario.

En cuanto a la contestación de la queja presentada ante el Presidente de la República, Fernández Aguirre argumentó que la respuesta a este tipo de quejas no necesariamente debe ser de conformidad con lo solicitado.

A su vez, la Secretaría de Gobernación dio contestación a la demanda por conducto de su titular, Diódoro Carrasco Altamirano, quien señaló como causal de sobreseimiento, que el Presidente en

turno de la Mesa Directiva, diputado Carlos Medina Placencia, no contaba con la legitimación para interponer la demanda, pues no era sino hasta la elección de la Mesa Directiva, conforme al procedimiento previsto por la nueva Ley Orgánica del Congreso General, que el Presidente contaría con la representación legal de la Cámara; y que suponiendo, sin conceder, que ya hubieran entrado en vigor las normas relativas a la Mesa Directiva, se volvería a que los coordinadores de los grupos parlamentarios pudieran formar parte de la misma.

Que, además, adujo el Secretario de Gobernación, la presentación de la demanda fue extemporánea, pues el plazo de 30 días para presentarla comenzó a correr desde que surtió efecto la expedición del oficio de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, el 6 de julio de 1999, y no desde la expedición del oficio de la Secretaría de Gobernación, de fecha 23 de julio.

Que, por otro lado, el acto de la Subsecretaría de Hacienda debió haberse impugnado por medio del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para atender al principio de definitividad exigido en la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional. Y que, en lugar de ello, se acudió en queja ante el Presidente de la República, vía que no reunía los requisitos de un medio de impugnación.

En relación con las pretensiones de fondo de la Cámara de Diputados, el Secretario de Gobernación contestó que la supuesta ilegalidad de los actos reclamados en la demanda no eran suficientes para plantear su impugnación por la vía de la controversia constitucional, y que, en todo caso, el artículo 73, fracción XXX de la Constitución, que se alegó vulnerado, no le otorgaba facultad alguna a la Cámara de Diputados, sino al Congreso de la Unión en su conjunto.

Gobernación sostuvo que la Cámara solicitó informaciones y documentos que no obraban en poder de la Secretaría de Hacienda y que ésta, a su vez, no podía solicitar a la CNBV, debido a que la

Jerarquía sobre este órgano se circunscribe a aspectos presupuestarios y administrativos, y que deberían respetarse su autonomía técnica y sus facultades ejecutivas.

Tampoco, arguyó, se podía solicitar esta información al interventor de Banco Unión porque éste cuenta con autonomía de gestión y sólo está sujeto al acuerdo de la Comisión en los casos previstos expresamente en las leyes; porque la información solicitada estaba sujeta al secreto fiduciario, cuya violación haría incurrir al interventor en responsabilidades civiles y penales, y que, con ello, se actualizaba la hipótesis del artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, que dispone que, en todo caso, éste puede solicitar información siempre y cuando no sea de la que debe conservarse en secreto.

José Ángel Gurría Treviño, Secretario de Hacienda y Crédito Público, contestó la demanda haciendo valer la causal de sobreseimiento consistente en que los efectos del acto materia de la controversia ya habían cesado, dado que el artículo Quinto Transitorio de la LPAB prescribe que el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados establecerán las medidas pertinentes para que las auditorías concluyan, en un plazo máximo de 6 meses a partir de la entrada en vigor de esa ley, es decir, desde el 18 de julio de 1999.

Que, finalmente, la omisión de coadyuvar con la Cámara de Diputados es inexistente, ya que se dio contestación a la queja presentada declarando su improcedencia.

Los argumentos que Hacienda expuso para sostener la validez de los actos impugnados fueron, en síntesis, los siguientes:

Si se alegó el incumplimiento del artículo 89, fracción I de la Constitución (cumplir y hacer cumplir las leyes federales), se debió establecer en la demanda la ley federal que no se cumplió o no se hizo cumplir, lo cual, a decir de la SHCP, no ocurrió. Ni el Ejecutivo ni sus órganos impidieron a la Cámara la expedición de leyes, por lo que no

hubo invasión a la facultad que otorga el artículo 73, fracción XXX constitucional.

Además, la Secretaría de Hacienda subrayó el argumento de que no existe facultad alguna para que el Ejecutivo solicite información sobre fideicomisos a Banco Unión, para a su vez entregarla a la Cámara de Diputados o a cualquier otra persona, debido a que el Ejecutivo debe actuar conforme a los principios de legalidad y seguridad jurídica, establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Que los únicos supuestos de excepción al secreto bancario y al fiduciario que establecen los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, se encuentran establecidos en el artículo 43 de la LPAB, que prevé la obligación a cargo de las instituciones bancarias de proporcionar al IPAB la información que éste solicite, así como en los propios artículos de la Ley de Instituciones de Crédito, que permite entregar información a la CNBV, pero sólo para efectos de las atribuciones de la propia Comisión.

Finalmente, la CNBV, por conducto de su Presidente, Eduardo Fernández García, manifestó en su respectiva contestación que el diputado Medina Placencia carecía de la legitimación procesal activa debido a que, aun cuando el acuerdo de 7 de septiembre fuera suficiente para acreditar su personalidad en el ejercicio de la acción, este acuerdo estableció una facultad mancomunada, a ejercerse conjuntamente con la Dirección General de Asuntos Jurídicos, lo cual no aconteció.

Adujo también que carecía de legitimación pasiva en la causa ya que, conforme a su naturaleza jurídica, no reunía los requisitos que exige la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional para esos efectos, además de que su participación en los hechos materia de la controversia se ciñó únicamente a la emisión de una opinión técnica que le solicitó la Secretaría de Hacienda, en los términos del Reglamento Interior de la propia dependencia.

Que en cuanto a las pretensiones de fondo, alegó, nunca fue requerida por los auditores designados por la Cámara de Diputados, ni por la propia Cámara, para la entrega de la información solicitada.

4. Los Argumentos del Procurador General de la República

Mediante escrito presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Procurador General de la República, Jorge Madrazo Cuéllar, dio cumplimiento a la obligación prevista en el artículo 102 constitucional, en el sentido de intervenir personalmente brindando una opinión técnica en las controversias constitucionales.

El Procurador, en términos generales, consideró fundados los argumentos que habían expuesto las autoridades demandadas del Ejecutivo Federal para sostener la improcedencia de la demanda, así como la constitucionalidad de los actos impugnados.

5. Réplica

En los actos procesales subsecuentes, es decir, en el desahogo de la vista que se dio a la Cámara de Diputados para que alegara lo que a su derecho conviniera (escrito de fecha 29 de noviembre de 1999), así como en la audiencia de pruebas y alegatos, celebrada el día 14 de enero de 2000, la Cámara sostuvo los argumentos vertidos en su demanda, negando que se actualizara alguna de las causales sostenidas por las codemandadas.

De manera particular, la Cámara defendió la legitimación procesal activa del diputado Carlos Medina Placencia, entonces Presidente de la Mesa Directiva, con base en la correcta interpretación de los artículos transitorios de la nueva Ley Orgánica del Congreso General, publicada en el *Diario Oficial* el 3 de septiembre de 1999, según los cuales, únicamente el procedimiento de designación de la nueva Mesa Directiva se verificaría a partir del mes de octubre, pero desde un principio contaría ya este órgano con todas sus facultades, de conformidad con la nueva legislación, entre ellas, la que le confiere a su

Presidente representar legalmente a la Cámara de Diputados. En consecuencia, resultaba irrelevante que el acuerdo del Pleno hubiera señalado que la demanda se interpondría también por conducto de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, debido a que los acuerdos parlamentarios deben interpretarse a la luz de las normas de la Ley Orgánica, entre las cuales claramente se determina qué órgano cuenta con la representación legal de la Cámara de Diputados.

Que en cuanto a la presunta falta de legitimación procesal pasiva de la CNBV, la Cámara argumentó que en las controversias constitucionales, la parte demandada no requiere ser, necesariamente, un órgano originario del Estado, debiendo atenderse a las particularidades del caso concreto y, en este caso, es claro que la serie de actos impugnados tuvo su origen en la opinión técnica emitida por la Comisión.

La Cámara sostuvo también que la queja presentada ante el Presidente de la República era un recurso que debía ser agotado antes de acudir en controversia constitucional, pues, de haberse resuelto favorablemente, hubiera dejado sin efecto el resto de los actos impugnados. Si los demandados consideraron que el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General no resultaba aplicable a este caso, debieron haber declarado desechada la queja desde el primer momento y, en su caso, combatir su constitucionalidad si consideraban que constituía una invasión de la esfera del Ejecutivo.

Además, se adujo, era claro que la Cámara no estaba obligada a interponer el recurso de revisión que prevé el artículo 89 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para agotar el principio de definitividad, pues de su simple lectura se desprende que constituye un recurso meramente optativo, previo a la vía judicial.

III. LA RESPUESTA DE LA CORTE ²

1. Síntesis de las Causales de Improcedencia

Se planteó que la controversia constitucional resultaba improcedente porque los conceptos de invalidez se reducían a controvertir cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad. Lo anterior resultó infundado, por lo siguiente:

Este procedimiento constitucional persigue el control de la regularidad constitucional de leyes y actos que pudieran vulnerar o restringir el ámbito competencial establecido por la Constitución Federal; sin embargo, no puede quedar supeditado al señalamiento estricto de la violación de preceptos de la Norma Fundamental referida al ámbito competencial de los órganos que componen los diversos órdenes jurídicos, pues ello haría ineficaz el citado medio de control constitucional.

No debe perderse de vista que los medios de control constitucional persiguen la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido violentado, por lo que resulta inadmisibles sujetar el control constitucional sólo a determinados preceptos de la Carta Magna.

Lo anterior ha sido sostenido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las siguientes jurisprudencias:

«CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.- Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se

² Agradezco a la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el apoyo brindado para la elaboración de esta síntesis.

encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la «parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control».

Controversia constitucional 31/97.- Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999.- Mayoría de ocho votos (Ausente José Vicente Aguinaco Alemán, votaron en contra José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretario: Humberto Suárez Camacho.

«CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.- El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales

que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano».

Controversia constitucional 31/97.- Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999.- Mayoría de ocho votos (Ausente José Vicente Aguinaco Alemán; votaron en contra José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Para determinar si, en el caso que se expone, se planteó un problema de legalidad y no de constitucionalidad, fue necesario analizar aspectos propios del fondo del asunto, lo cual, como ya fue señalado, no era dable realizar en el estudio de procedencia del juicio, en términos de la jurisprudencia 92/99, visible a fojas 710, Tomo X, septiembre de 1999, Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* que a la letra señala:

«CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.- En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe

desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas».

Controversia constitucional 31/97.- Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999.- Mayoría de ocho votos (Ausente José Vicente Aguinaco Alemán; votaron en contra José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Asimismo se adujo que el juicio era improcedente porque la Cámara de Diputados carecía de interés jurídico por las múltiples razones que fueron expuestas al señalar los argumentos de cada una de las partes en la Controversia.

Sin embargo, esos motivos de improcedencia resultaron inatendibles, ya que todos los aspectos a que se referían ameritaban, necesariamente, un análisis de la cuestión de fondo planteada y no de la procedencia del juicio.

Por otra parte, se adujo que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que la parte actora no agotó la vía judicial prevista en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La causal así expuesta resultó infundada, atendiendo a que los oficios impugnados no se dictaron en procedimiento administrativo alguno, ni pusieron fin a éste ni a ninguna instancia o expediente como lo requiere el artículo 83 de la Ley en cita; el inconforme en las resoluciones impugnadas es la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y no un particular, como lo previene el artículo 12 de la Ley en comento; y, finalmente, que toda vez que los oficios impugnados se refieren a la solicitud de información relacionada con el denominado rescate financiero y en virtud de que conforme al artículo 1º de la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo la materia financiera no se rige por las disposiciones de esta ley, es claro que el

citado medio de defensa legal no podía tener el alcance de solucionar el conflicto materia de la controversia constitucional.

Por último, se señaló que la controversia era improcedente porque los actos impugnados debían estimarse consumados de modo irreparable, porque de obtenerse una sentencia favorable se estarían dando efectos restitutorios a tales actos.

La citada causal también devino improcedente, al tomarse en consideración que los actos impugnados se referían a la negativa del Ejecutivo Federal de proporcionar la información relacionada con las auditorías al Fondo Bancario de Protección al Ahorro solicitada por la Cámara de Diputados, por lo que de estimarse fundados los conceptos de invalidez propuestos, en su caso, tendrían por efecto declarar la invalidez de los oficios de referencia, es decir, válidamente podría cumplirse con el fin inmediato y mediano de la controversia constitucional y desde esta óptica, no podía plantearse que los actos se hubieren consumado de forma irreparable.

2. Síntesis del Estudio de Fondo

Luego de haber señalado los argumentos vertidos por cada una de las partes se concluye que la *litis* constitucional en la controversia consistió, esencialmente, en resolver si el Ejecutivo Federal debía ordenar al Secretario de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que requieran a Banco Unión, Sociedad Anónima, para que proporcionara la información sobre los fideicomisos operados por dicha institución de crédito, a que se refieren los oficios 100-342 de veintitrés de julio, 601-VI-DGC-5269 de dos de julio y 102-IV-186 de seis de julio, todos de mil novecientos noventa y nueve; o bien, si como opuso la parte demandada, estaba legalmente impedida para dar esas órdenes porque incurriría en responsabilidad por violar el secreto fiduciario.

En atención a que las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados están inmersas en las facultades del Congreso de la Unión

previstas en el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Federal, referentes a reconocer y, en su caso, mandar pagar la deuda pública, el estudio del tema central de la controversia se realizó sin sujeción estricta a los términos de la *litis* planteada, atendiendo al principio de suplencia de la queja deficiente, conforme a lo previsto en los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

En el caso particular, la Cámara de Diputados solicitó información, con el objeto de ejecutar el programa para la evaluación integral de las operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 1995-1998.

El citado programa se elaboró a partir del esquema de auditorías que practicaba la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA), como parte de las revisiones de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1996, aprobado por la Comisión de Vigilancia.

En mérito de lo anterior, se concluyó que si la información solicitada al Ejecutivo Federal tenía que ver directamente con la facultad de la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública y ésta fue negada en los oficios impugnados, es indudable que dichos actos impidieron que la Cámara de Diputados ejerciera esa facultad.

Conforme al artículo 73, fracción VIII de la Norma Fundamental, el Congreso de la Unión posee facultades para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, así como para requerir toda la información necesaria para evaluar la procedencia de este reconocimiento.

En el caso que nos ocupa, el Ejecutivo Federal había solicitado al Congreso de la Unión que reconociera y mandara pagar la deuda pública contraída por el FOBAPROA, por lo que la Cámara de Diputados ordenó auditorías a dicho fondo.

Por lo anterior, atendiendo a que las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados están inmersas en las facultades del Congreso de la Unión, previstas en el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Federal, referentes a reconocer y, en su caso, mandar pagar la deuda pública, es claro que la negativa a proporcionar la información solicitada, impidió que el Congreso de la Unión ejerciera esas facultades.

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

En lo referente al secreto bancario, se estableció que es deber de las instituciones de crédito, sus órganos, funcionarios, empleados y personas que tengan relación directa con ellas, el observar estricta reserva sobre cualquier tipo de operaciones, salvo en los casos de excepción previstos en la ley o cuando lo faculte el mismo cliente. Esto es, el secreto bancario cubre la información de depósitos, servicios, o cualquier tipo de operaciones que tengan un carácter bancario.

Por su parte, el secreto fiduciario cubre las operaciones de fideicomiso, mandato y comisión, este secreto es más estricto que el secreto bancario, ya que en términos de la Ley de Instituciones de Crédito sólo pueden tener acceso a la información de las operaciones identificadas

como mandato, comisión y fideicomiso, las partes contratantes, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las autoridades judiciales y tribunales en procesos en donde las propias partes se encuentren en conflicto. Se establece, para el caso de violación de este secreto, una pena más severa que la que se contempla por violación al secreto bancario: la de carácter penal.

Como regla general, se concluyó entonces, las instituciones bancarias deberán guardar la más absoluta reserva de los negocios jurídicos con sus clientes y tomar las medidas necesarias para evitar que se les puedan causar daños por la violación a este sigilo.

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

Así, derivado de lo anterior, las instituciones de crédito están obligadas a proporcionar la información que se les solicite, pues en esas hipótesis las instituciones de crédito no están sujetas a lo establecido en los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito.

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

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

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

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

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

No es objeto de esta exposición analizar las posibles consecuencias políticas que pudiera tener la controversia aquí reseñada. Sin embargo, es indispensable hacer notar que constituye un claro ejemplo de la forma en la que los distintos órganos del Estado mexicano pudieron interactuar en el procedimiento constitucional.

Esta interacción, no hay duda, devino en ocasiones desapacible por la dinámica y las implicaciones naturales del asunto; pero, a pesar de ello, fue dirimida por los cauces constitucionalmente establecidos, bajo los procedimientos determinados y basándose estrictamente en consideraciones y argumentos absolutamente jurídicos.

Todo ello constituye, ni dudarlo, un ejemplo claro de que pueden encontrarse, siempre, salidas institucionales que resuelvan las controversias entre Poderes.

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

Tal como lo ha expresado la voluntad soberana del pueblo en nuestra Carta Magna.