



Transparencia, Rendición de Cuentas y Acceso a la Información:
El Fideicomiso Público Mexicano

Tesis que para obtener el título de
LICENCIADA EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

presenta

Mónica Soria Baledón

Director de tesis: Mtro. Javier González Gómez

El Colegio de México – Centro de Estudios Internacionales

México, Distrito Federal, mayo de 2008



AGRADECIMIENTOS

AGRADEZCO sinceramente a todos aquellos que me ayudaron a hacer de un gran reto una enorme satisfacción. A mi familia y a Gabriel, por su apoyo incondicional y ánimo en los momentos difíciles. A mis amigos, por estar en el momento preciso. A mis maestros de El Colegio de México, por sus valiosas enseñanzas. A Javier González, Federico Cortés, Justino Núñez, Mauricio Merino, Carlos Galindo y Mauricio Dussauge, por su tiempo, sus consejos y unos cuantos libros prestados, sin los cuales no hubiera logrado un trabajo tan provechoso. A todos los servidores públicos, por su interés y apoyo durante el trabajo de campo. A todos, GRACIAS.

A mis padres



ÍNDICE

Presentación.....	1
1. El fideicomiso como herramienta de Estado.....	5
1.1 La transparencia y la rendición de cuentas en el gasto público.....	6
1.2 Lo público vs. lo privado.....	11
1.3 El marco regulatorio eficiente.....	13
1.4 Los fideicomisos en el gasto público.....	18
1.4.1 Los fideicomisos públicos entidad.....	20
1.4.1.2 Los fideicomisos de fomento económico y social.....	23
1.4.2 Los fideicomisos públicos no entidad.....	28
1.5 Ámbitos de secrecía legítima y de transparencia obligatoria: el secreto fiduciario.....	33
2. Tres años de controversias por información financiera en el IFAI.....	34
2.1 Control y fiscalización de fideicomisos públicos: antecedentes a la Ley Federal de Transparencia.....	36
2.2 El IFAI y la Ley Federal de Transparencia: de los números a las leyes.....	39
2.3 El IFAI y la Ley Federal de Transparencia: de las leyes a los números.....	41
2.4 El IFAI y el sistema financiero: resistencias a las resoluciones del Pleno..	61
2.5 Los fideicomisos públicos: <i>grosso modo</i>	65
3. El secreto fiduciario frente al derecho de acceso a la información.....	67
3.1 Anatomía del secreto fiduciario.....	68
3.2 Los fideicomisos de fomento económico y social: teoría y praxis.....	73
3.3 Los fideicomisos de fomento económico en el Presupuesto de Egresos....	81
3.4 Soluciones prácticas a problemas prácticos.....	86
Conclusiones.....	89
Anexos.....	94
Referencias.....	100



PRESENTACIÓN

Desde hace algunos años, la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones públicas se consideran aspectos fundamentales del quehacer gubernamental en el país. En especial, con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y su Reglamento¹, se retomó como tema prioritario el acceso a la información, pues las iniciativas tendientes a reglamentar este derecho adicionado en 1977 al artículo 6º constitucional no prosperaron a la par de esta reforma (López-Ayllón, 2004:1; SFP, 2005:139). Pese a la nueva normatividad, la figura del fideicomiso público aún no contaba con un marco regulatorio simple y ágil que permitiera transparentar el ejercicio de los recursos federales asignados a ellos.

En un contexto político-administrativo distinto al de 1977, el surgimiento de controversias por información económica y financiera desde el inicio de labores en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y la relevancia que el tema adquirió en los medios de comunicación, permitieron concretar importantes reformas al marco normativo para mejorar la transparencia, el control y la fiscalización de los fideicomisos públicos.

¹ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002, y su Reglamento el 11 de junio de 2003.

Sin embargo, en términos de la eficiencia regulatoria, el acceso a la información en los fideicomisos de fomento económico y social – una modalidad de la figura – quedó limitado por las disposiciones establecidas en los Lineamientos en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias², mientras que – por el contrario – fueron las mismas disposiciones administrativas las que permitieron el escrutinio ciudadano de los recursos ejercidos en las otras modalidades del fideicomiso público³.

Aunque la literatura sobre transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas es muy amplia, hay pocos estudios del fideicomiso público mexicano y con certeza ninguno que trate ambos temas con suficiente profundidad, justificación principal para haber elegido un tema tan popular en la agenda mediática pero escasa y superficialmente estudiado en los últimos años. En especial, la naturaleza compleja del fideicomiso público mexicano ha dificultado regularlo adecuadamente, no sólo para efectos del control y fiscalización gubernamental de recursos públicos, sino del derecho constitucional de acceso a la información pública.

En virtud de ello, el contenido de la tesis se sustenta principalmente en el aspecto jurídico del fideicomiso público, a partir del cual se cumplen los tres objetivos principales de la tesis: construir una referencia teórico-jurídica para el análisis del fideicomiso público mexicano, analizar los efectos de las modificaciones normativas que regulan al fideicomiso público en el derecho de acceso a la información y contribuir con la mejora regulatoria de esta figura mediante propuestas de cambio a las disposiciones vigentes.

² En adelante Lineamientos de operaciones bancarias.

³ Entidades paraestatales no financieras de la Administración Pública Federal y fideicomisos no entidad, mandatos y análogos.

En el primer capítulo se establecen las bases teóricas y jurídicas para el análisis del fideicomiso público como sujeto de la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental. El aspecto teórico se enfoca en definir conceptos básicos – rendición de cuentas, lo público y lo privado, etc. – con énfasis en la transparencia, y en explicar la relevancia de las normas como herramientas de cambio. El aspecto regulatorio, que posee un apartado introductorio sobre el fideicomiso público, se sustenta en el análisis exhaustivo de la normatividad aplicable a este instrumento jurídico, a partir del cual fue posible definir una tipología muy útil para el desarrollo del segundo y tercer capítulo.

El segundo capítulo demuestra la hipótesis de trabajo, es decir, que las modificaciones al marco regulatorio aplicable a fideicomisos públicos (*VI*)⁴ disminuyeron la reserva de información bajo el causal de secreto fiduciario (*VD*). Ya que no hay datos directos para medir la variable dependiente (*VD*), fue necesario operacionalizar la reserva de información bajo el causal de secreto fiduciario a partir de cinco variables: (*v1*) el número de solicitudes de acceso a la información sobre fideicomisos públicos recibidas entre el 12 de junio de 2003 y el 12 de junio de 2006⁵, (*v2*) el tipo de de respuesta a las solicitudes de acceso a la información sobre fideicomisos públicos recibidas en el mismo periodo, (*v3*) el número de respuestas negativas por secreto fiduciario a esas solicitudes de información, (*v4*) el número de recursos de revisión interpuestos en los casos de negativa por secreto fiduciario, y (*v5*) el porcentaje de cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de la Administración Pública Federal.

⁴ *VI* es variable independiente, *VD* es variable dependiente y *v1*, *v2*, *v3*, *v4* y *v5* son las variables de operacionalización de la variable dependiente.

⁵ Al periodo bajo estudio se le hicieron tres cortes: del 12 de junio de 2003 al 11 de junio de 2004 (Año 1), del 12 de junio de 2004 al 11 de junio de 2005 (Año 2) y del 12 de junio de 2005 al 12 de junio de 2006 (Año 3).

En relación con la variable independiente (*VI*), se operacionalizó mediante bloques de tiempo según las modificaciones al marco regulatorio aplicable a fideicomisos, entre el 12 de junio de 2003 y el 12 de junio de 2006, a fin de evaluar el impacto de las reformas en el derecho de acceso a la información.

Grosso modo, el segundo capítulo se apoya en el análisis estadístico de las solicitudes de acceso a la información y los recursos de revisión interpuestos ante el IFAI sobre fideicomisos públicos entre el 12 de junio de 2003 – fecha en que el IFAI inició sus labores – y el 12 de junio de 2006, como resultado de las controversias por información financiera y sus consecuencias para el acervo jurídico que regula al fideicomiso público mexicano.

Finalmente, el tercer capítulo ahonda en una modalidad particularmente interesante del fideicomiso público mexicano: el fideicomiso de fomento económico y social. Con la publicación de los Lineamientos de operaciones bancarias, el acceso a la información en esta figura jurídica quedó limitado en virtud de las atribuciones que tienen conferidas y las funciones que desempeñan las entidades del sector financiero. Por ello, el objetivo del último capítulo consiste en identificar aquellas ambigüedades jurídicas que impiden incluir al fideicomiso de fomento como sujeto obligado por las disposiciones que en materia de transparencia y acceso a la información pública regulan a los fideicomisos públicos entidad y no entidad, mandatos y análogos; para lo cual, el capítulo se sustenta en el análisis teórico-jurídico del secreto bancario y su variante fiduciaria, y en el estudio teórico-práctico del fideicomiso de fomento y sus aplicaciones.



EL FIDEICOMISO COMO HERRAMIENTA DE ESTADO

Actualmente, los gobiernos afrontan crecientes demandas sociales para las que deben desarrollar nuevas capacidades y fortalecer las ya existentes. En las últimas décadas, esta necesidad se ha reflejado en importantes cambios en las estructuras gubernamentales en todo el mundo, acotando la participación directa del Estado en actividades estrechamente vinculadas con el interés público. En ocasiones⁶, estos cambios han fomentado que la rendición de cuentas en la gestión pública sea más compleja y difícil de asegurar.

Para el sistema político mexicano, el proceso de democratización – iniciado en el terreno electoral con las reformas de la década de los setenta –, ha buscado mejorar a las instituciones y sus procedimientos con esquemas que promuevan la transparencia en la gestión de los recursos públicos y con mecanismos más eficientes para la rendición de cuentas gubernamental; en el que las bases jurídicas sean un instrumento eficaz para que la sociedad pueda evaluar y sancionar el desempeño de sus gobernantes (aregional, 2003:5).

En virtud de ello, el objetivo de este capítulo es establecer las bases teóricas y jurídicas para el análisis del fideicomiso público como sujeto de la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental. El aspecto teórico se enfoca en definir conceptos

⁶ El acotamiento de las funciones del Estado supondría una simplificación de mecanismos conducentes a incentivar o incrementar la rendición de cuentas.

básicos – rendición de cuentas, lo público y lo privado, etc. – con énfasis en la transparencia, y en explicar la relevancia de las normas como herramientas de cambio. El aspecto regulatorio, que posee un apartado introductorio sobre el fideicomiso público, se sustenta en el análisis exhaustivo de la normatividad aplicable a este instrumento jurídico, a partir del cual fue posible definir una tipología muy útil para el desarrollo del segundo y tercer capítulo.

1.1 La transparencia y la rendición de cuentas en el gasto público

Como ocurre con muchos conceptos de la teoría política, persisten desacuerdos sobre el significado y alcance de la rendición de cuentas, pero más allá de las disputas sobre contenido, la esencia del concepto no ha cambiado: la rendición de cuentas busca controlar el poder político, no eliminarlo (Shedler, 2005; Ugalde, 2002, Mulgan, 2000; Behn, 2001; Polidano, 1998; Romzek and Dubnick, 1998).

Considerada como una traducción parcial e imperfecta del inglés “accountability” (Shedler, 2005:11), la rendición de cuentas es un término cuya amplitud y complejidad lo han hecho confundirse con otras nociones relacionadas con el control del poder, por ejemplo: responsabilidad, control, responsividad – otro anglicismo para referirse a “responsiveness” – y diálogo. El problema de no tener una idea clara de los conceptos trasciende al debate de la definición más apropiada, ya que en la práctica, las definiciones influyen en el énfasis puesto a la hora de establecer sistemas de incentivos y/o mecanismos de supervisión y de sanción.

Robert Mulgan, en cuyo estudio distingue a la rendición de cuentas de otros conceptos similares, la define como “el proceso de ser llamado a justificar las acciones

tomadas” (Mulgan, 2000:555). Su definición se apoya en tres elementos: escrutinio externo, justificación y sanciones.

Según Mulgan, la rendición de cuentas es diferente de la responsabilidad en tanto esta última se considera un aspecto de la ética y la moral personal y profesional (Mulgan, 2000:558). Se distingue del control porque existen procedimientos de seguimiento y supervisión que no contemplan justificaciones por las acciones tomadas ni posibilidad de sanción (Mulgan, 2000:563)⁷. También es distinta de la responsividad porque trasciende la satisfacción de expectativas de los ciudadanos como clientes y, por tanto, no se limita a la provisión de servicios. Finalmente, la rendición de cuentas es una actividad dialéctica – por la necesidad de justificar las acciones tomadas – pero no es idéntica al diálogo existente entre ciudadanos en una democracia deliberativa (Mulgan, 2000:570).

Similar a la definición de Mulgan, Andreas Shedler identifica tres dimensiones de la rendición de cuentas: informativa, argumentativa y punitiva⁸ (Shedler, 2005:14), y enfatiza que sin el elemento informativo, no es posible explicar ni justificar el ejercicio del poder, así como tampoco sancionar en caso de falta o ilegalidad. Es por ello que el acceso a la información y la transparencia se encuentran íntimamente ligados al concepto de rendición de cuentas.

Partiendo de los elementos que estos autores identifican como esenciales de la rendición de cuentas y con la finalidad de preservar el énfasis de Shedler en la dimensión informativa del término, es posible formular una definición integral que retome características de conceptos complementarios. Visto de este modo, rendir cuentas significa

⁷ No obstante, Shedler argumenta que la rendición de cuentas puede estar desprovista de alguno de sus elementos constitutivos sin que por ello se consideren procedimientos limitados o enfocados, es decir, “subtipos disminuidos” de la rendición de cuentas (Collier y Levitsky, 1997, cit. por Shedler, 2005:23).

⁸ Aunque se infiere de otras definiciones sobre rendición de cuentas, Luis Carlos Ugalde señala que una característica esencial de la rendición de cuentas es la existencia de una relación entre actores, en la cual uno delega cierta autoridad al otro.

reconocer, responsabilizarse y responder por las acciones y las posiciones tomadas en nombre del gobierno y del interés público en el cumplimiento de tareas y obligaciones definidas; esto implica:

1. Una relación implícita de subordinación,
2. La obligación de informar y justificar las acciones,
3. La garantía de que la información provista sea de calidad, oportuna y veraz,
4. Como resultado de lo anterior, y en caso de ser necesario, la posibilidad de sancionar o hacer recomendaciones.

La existencia de estos cuatro elementos es indispensable para prevenir y corregir abusos de poder, obligar a quienes detentan el poder de abrirse a la inspección pública, forzarlos a explicar y justificar sus actos, así como supeditarlos a la amenaza de sanciones (Shedler, 2005:12).

Ahora bien, la rendición de cuentas como objetivo sólo es alcanzable mediante instrumentos institucionales concretos (Cejudo, 2006:4) o “mecanismos de rendición de cuentas” (Romzek y Dubnick, 1998:6), con los cuales es posible determinar si las responsabilidades delegadas se desempeñaron de manera satisfactoria. La naturaleza y alcance de estos mecanismos dependerá del ámbito en el que se demande la rendición de cuentas: horizontal, vertical o social.

Definida por Guillermo O’Donnell, la rendición de cuentas horizontal se refiere a las relaciones de control entre poderes y agencias del Estado con facultad legal y capacidad de supervisión y sanción, mientras que la rendición de cuentas vertical se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado y entre jerarquías al interior de las

dependencias estatales (O'Donnell, 1999:30)⁹. Como complemento a esta distinción, la rendición de cuentas social concierne a los grupos ciudadanos, movimientos sociales y medios de comunicación que exponen irregularidades en el gobierno, atrayendo la atención pública a temas específicos o exigiendo acción por parte de alguna institución (Smulovitz y Perruzzotti, 2000:148).

Ahora bien, hay diferentes formas de rendir cuentas¹⁰. Según el origen etimológico del término, la rendición de cuentas proviene del latín *computāre* (Behn, 2001:7), que es el verbo compuesto de *com*, que significa junto, y *putāre*, que significa contar o considerar (Barnhart, 1988:200). Por ello, aunque existen diversos estándares normativos que se invocan en la rendición de cuentas (criterios políticos, administrativos, profesionales, financieros, morales, legales, constitucionales, etc.), el más común es el que se refiere al modo en que se gasta el dinero (Behn, 2001:7).

Bajo criterios financieros, la rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia (Shedler, 2005:32); todo ello con la finalidad de favorecer el apego a la ley y el uso mesurado de los recursos públicos, pues los ciudadanos tienen el derecho de saber el origen, la distribución, el uso y el destino de los recursos públicos y sus diversos impactos sociales. Asimismo, permitir el escrutinio ciudadano del gasto público aporta elementos para ejercer informadamente el voto y participar en el debate sobre asuntos que conciernen directamente al ciudadano (Castellanos, 2005:3).

⁹ No obstante, autores como Schitter y Sklar argumentan que todas las relaciones de rendición de cuentas son diagonales u oblicuas, ya que en la práctica, las relaciones inevitablemente asimétricas entre agentes y sujetos de control aparecen como anomalías empíricas (Shedler, 2005:35).

¹⁰ Behn define tres tipos de rendición de cuentas: financiera, legal y basada en el desempeño (Behn, 2001, p.7)

La transparencia en el gasto público – o en términos académicos, la transparencia presupuestaria – tiene particular relevancia en el contexto de la consolidación democrática¹¹ debido al carácter central del gasto público en la política del cualquier gobierno. Por ello, Helena Hofbauer la define como “el hecho de que toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general” (Hofbauer, 2005:37).

Para que la transparencia presupuestaria permita analizar y dar seguimiento a las prioridades gubernamentales en el gasto público, el acceso a la información es fundamental¹². No obstante, a pesar de las reformas en materia de acceso a la información y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), las condiciones de transparencia y acceso a la información presupuestaria siguen siendo limitadas¹³, especialmente cuando se trata de herramientas empleadas por el Estado para ejercer el gasto público – entre ellas, el fideicomiso público –, que operan bajo la protección de los secretos.

¹¹ Más que a la consolidación democrática, Monsiváis Carrillo sostiene que en América Latina, la preocupación por la transparencia y la rendición de cuentas está vinculada con la “calidad democrática” de los regímenes, subrayando que el adecuado funcionamiento de cualquier democracia requiere de un entorno institucional capaz de hacer valer la legalidad y las garantías ciudadanas (Monsiváis Carrillo, 2005:9).

¹² Merino sugiere analizar la transparencia bajo tres perspectivas: el elemento pasivo, el elemento activo y el elemento coactivo. El elemento pasivo de la transparencia “se refiere a las obligaciones que asumen los poderes públicos en relación con la información que producen y que deben poner a disposición de la sociedad sin que ésta lo requiera por medio de un procedimiento específico” (Merino, 2006:130), mientras que el elemento activo se refiere al “conjunto de trámites mediante los cuales los poderes públicos pueden revelar información que de otro modo permanecería oculta” (Merino, 2006:137). Finalmente, el elemento coactivo del derecho de acceso a la información contempla “aquellas facultades que las leyes conceden a los órganos competentes para emitir criterios de clasificación de la información y para sancionar a los funcionarios que eventualmente se nieguen a cumplir con la ley” (Merino, 2006:143).

¹³ Entre las áreas por mejorar según el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005, se recomienda crear y promover mecanismos de participación ciudadana, fortalecer la capacidad de sanción del órgano auditor (Auditoría Superior de la Federación), y fomentar la evaluación integral del gasto público mediante evaluaciones del desempeño y análisis de impacto de las políticas públicas en los tres niveles de gobierno.

1.2 Lo público vs. lo privado

El secreto en la vida jurídica, especialmente el vinculado con el fisco y la economía, es un mecanismo legal cuyo objetivo es salvaguardar el patrimonio de los individuos. Ya sea en materia de valores, de seguros, fiduciario, bancario o fiscal, los secretos se justifican para preservar la estabilidad financiera, la seguridad de las inversiones y la confianza en el sistema económico, ya que la “protección de la información particular, privada y, por lo tanto, secreta de las operaciones bancarias de quienes utilizan los servicios del sistema financiero, es un elemento indispensable para garantizar la confianza de los particulares en dicho sistema” (DGEI, 2004:14), pues los secretos son, esencialmente, relaciones de confianza.

Precisamente por ser relaciones de confianza, los secretos protegen los frutos de la actividad económica – y privada – de los individuos; y en última instancia, protegen la dignidad personal¹⁴. Por ello, la definición de lo privado es producto de una decisión legislativa que traza la frontera y caracteriza lo público y lo privado¹⁵.

Pero nunca hay una frontera indudable, de trazo limpio, perfectamente impermeable, porque las actividades de la vida privada se desbordan hacia todos los campos de la vida social [...] Por eso, la autoridad tiene el derecho y la obligación de cuidar los intereses colectivos, la seguridad y los derechos de las personas; el problema está en saber en qué momento, por qué razón y de qué manera se ven amenazados como para requerir que se ponga un límite a la libertad personal (Escalante, 2004:12).

¹⁴ Según Garzón Valdéz y Escalante, la consolidación de un espacio privado definido en términos de la neutralidad del Estado y la libertad individual, redefinió la dignidad humana asociándola con la capacidad de elección de los individuos (Escalante, 2004:20; Garzón, 2005:8).

¹⁵ Lo privado – un ámbito reducido por lo que respecta la número de sus miembros – se configura mediante una serie de derechos que resguardan la acción de los individuos contra cualquier posible interferencia (Escalante, 2004:17; Garzón, 2005:22); sin embargo, para propósitos de control fiscal – por ejemplo – invocar el derecho a la privacidad resulta inoperante y hasta puede considerarse como “una manifestación del deseo de ocultar infracciones impositivas” (Garzón, 2005:30).

Por ejemplo, la frontera entre secretos legítimos e ilegítimos¹⁶ puede ser difícil de distinguir, “ya que en ocasiones hay desacuerdo acerca de las razones y los criterios que justifican mantener clasificada alguna información oficial” (Shedler, 2005:28). Esto sitúa a la transparencia y la rendición de cuentas en una lucha recurrente por redefinir y reducir las zonas legítimas e ilegítimas de la información confidencial.

Otro problema al definir el límite entre lo público y lo privado¹⁷ es la suposición de que lo público equivale a una apertura masiva, inmediata e indiscriminada de la información en manos del Estado, pues así como hay actividades gubernamentales sujetas a la transparencia obligatoria, también hay actividades necesariamente resguardadas bajo la secrecía legítima¹⁸. Por tanto, no toda la información gubernamental puede hacerse pública, al menos no de modo inmediato.

En ese sentido, aún cuando aquellas actividades resguardadas legítimamente encuentran su fundamento legal en el secreto, los mecanismos para promover la transparencia y la rendición de cuentas deben diseñarse e implementarse bajo un enfoque complementario que satisfaga las necesidades y requerimientos ciudadanos por información, sin comprometer la capacidad del Estado para cumplir con sus tareas. Uno de estos mecanismos es la Ley.

¹⁶ Aquellas actividades del Estado en donde no se justifica “mantenerlas debajo de la mesa”, como las actividades delictivas que se llevan a cabo bajo la protección del secreto bancario, fiscal o fiduciario.

¹⁷ Un tercer espacio concierne a la intimidad de las personas, entendida como el ámbito de los pensamientos, de la moral y la identidad personal, cuya invasión representa una amenaza a la autonomía de cualquier individuo (Garzón, 2005). No obstante, los secretos como figuras jurídicas, no interfieren en el espacio íntimo de las personas – según esta definición –, por lo que la discusión en este ámbito resulta irrelevante para los fines de la investigación.

¹⁸ Como los asuntos de seguridad nacional, seguridad pública, las relaciones internacionales, el combate al crimen organizado, etc.

1.3 El marco regulatorio eficiente

La norma jurídica o el conjunto de ordenamientos que imperan en una sociedad no son fines en sí mismos, sino medios para responder a contingencias de variada naturaleza, alcance y efecto; en donde el Estado se encarga de regular las relaciones entre personas, entre poderes y entre unos y otros con el fin de alcanzar y preservar la paz social.

Regular significa determinar las reglas o normas para gestionar los recursos de una sociedad con miras al desarrollo económico y al bienestar público (Baldwin & Cave, 1999:19). Para ello, la regulación contempla un conjunto de instrumentos jurídicos para establecer obligaciones y derechos que deben ser observados por el gobierno, las empresas y los particulares (Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006:8)¹⁹. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) identifica tres tipos de regulación (OCDE, 1997:65):

1. La **regulación económica**, referente a las condiciones del mercado y el desarrollo competitivo.
2. La **regulación social**, que busca proteger los derechos laborales, de salud, de educación, el medio ambiente, etc.
3. La **regulación administrativa**, orientada a normar la operación y el funcionamiento de las dependencias y entidades del gobierno²⁰.

Para que la regulación contribuya al desarrollo social, es necesario actualizar el acervo jurídico sobre la base de nuevas realidades y demandas que la velocidad de los

¹⁹ Dichos instrumentos son generalmente actos legislativos o administrativos de carácter general, tales como leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, normas, circulares y formatos, así como lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, entre otros.

²⁰ La Secretaría de la Función Pública identifica también tres tipos de regulación: la económica y ambiental, la administrativa a particulares y la administrativa interna, las cuales son muy similares a las identificadas por la OCDE (SFP, 2005:105).

cambios económicos, tecnológicos y sociales, imponga. Este proceso de adaptación y adecuación del marco normativo se conoce como mejora regulatoria.

La mejora regulatoria es una política pública (Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006:11) basada en cambios para elevar la calidad del sistema jurídico en su conjunto y de los instrumentos jurídicos en particular, ampliar sus beneficios, reducir sus costos y aumentar su eficiencia; así como promover, además del desarrollo social, la transparencia y la rendición de cuentas en las esferas de acción pública sujetas a ella.

Esta política pública abarca no sólo la desregulación, sino también la reforma de normas vigentes, propuestas jurídicas y la creación de nuevos instrumentos para subsanar vacíos o deficiencias jurídicas existentes u originados por los cambios económicos, tecnológicos y sociales que impiden el funcionamiento de un marco regulatorio eficiente.

Como fin en sí mismo, un marco regulatorio eficiente tiene objetivos preventivos y correctivos, ya que al establecer ciertas normas y procedimientos, se encarga de reducir las incertidumbres del poder, limitar sus posibles arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, y volver predecible su ejercicio. Como medio para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, un marco regulatorio eficiente es un entramado jurídico y no una “camisa de fuerza” que pretenda sofocar el ejercicio del poder (Shedler, 2005:26).

Sea de uno u otro modo, un marco regulatorio eficiente disminuye las asimetrías de información, las cuales representan costos administrativos, entorpecen la operación cotidiana de las dependencias, y facilitan que los individuos sigan intereses propios en lugar de trabajar por los de la organización²¹ (Vergara, 2005:27).

²¹ Este fenómeno es conocido como el modelo agente-principal, y Vergara lo ejemplifica en el sector público al argumentar que “es mucho más sencillo desviar recursos de un presupuesto cuyo monto y distribución se desconocen, que de un presupuesto que ha sido ha dado a conocer al público” (Vergara, 2005:32). Otro caso ampliamente documentado en la literatura organizacional, es el modelo agente-principal

Así, un marco normativo simple, ágil, estandarizado y de franca aplicación será facilitador – en coordinación con otros mecanismos – de una gestión administrativa interna eficaz y eficiente que de certeza jurídica a quienes apliquen las normas, y de una gestión de calidad que redunde en mejor atención y servicios a los usuarios²².

En México, la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas surgió con la Agenda de Buen Gobierno del entonces presidente Vicente Fox²³, la cual se articuló a partir de seis estrategias fundamentales: (1) Gobierno honesto y transparente; (2) Gobierno de calidad; (3) Gobierno profesional; (4) Gobierno digital; (5) Gobierno con mejora regulatoria y; (6) Gobierno que cueste menos²⁴.

[...] en el marco de la Agenda de Buen Gobierno, el Poder Ejecutivo Federal ha concentrado sus esfuerzos de manera prioritaria en mejorar los procesos y servicios públicos; establecer mejores sistemas de fiscalización y control; aplicar sanciones por conductas irregulares; dar absoluta transparencia a la gestión pública; generar acuerdos con la sociedad y promover una auténtica cultura anticorrupción entre los funcionarios públicos y la sociedad (PND 2004:331).

Además de la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) a principios del sexenio foxista, del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 han derivado las acciones comprendidas en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo

empleado para explicar la relación entre los políticos y los burócratas de alto nivel (Niskanen, W. *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971).

²² No obstante, la técnica legislativa con la que se diseña un marco regulatorio eficiente no determina en su totalidad los resultados, sólo permite encauzarlo hacia los objetivos deseados.

²³ Diseñada por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental – también creada al inicio de la administración foxista –, la Agenda de Buen Gobierno es un marco de referencia teórico y práctico para diversos proyectos e iniciativas vinculadas con la eficiencia y la honestidad del Gobierno Federal y los servidores públicos, basado en la investigación e intercambio de las mejores prácticas en otros países para la modernización administrativa en el sector público (SFP, 2005:40).

²⁴ <http://www.innova.gob.mx/archivos/2/9/3/files/archivos/sip-3306.pdf>

2001-2006²⁵, la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre otras.

Asimismo, con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)²⁶ y su Reglamento²⁷, se retomó como tema prioritario para la Agenda de Buen Gobierno el derecho de acceso a la información y la transparencia como política de Estado, ya que las iniciativas tendientes a reglamentar este derecho adicionado en 1977 al artículo 6º constitucional no prosperaron²⁸ a la par de esta reforma (López-Ayllón, 2004:1; SFP, 2005:139).

La Ley Federal de Transparencia estableció las obligaciones de transparencia del Gobierno Federal, así como los responsables del acceso, clasificación y la organización de archivos en cada área administrativa que lo conforman, según los principios en los que se cimienta: el carácter público de la información en manos del Estado (artículo 2), la protección de los datos personales (artículos 20 a 27), y el establecimiento del derecho en favor de los particulares sin que la entrega de la información esté condicionada a que se motive, justifique o acredite personalidad alguna (artículo 40).

²⁵ Como la puesta en marcha de los Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (POTCC), que son mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas emprendidos por la Administración Pública Federal para la consecución de logros de la Agenda de Buen Gobierno. El POTCC describe como una institución de la Administración Pública Federal, realiza: pactos intersectoriales, reduce riesgos, cumple con la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública gubernamental, colabora en las acciones de impacto en los índices internacionales y nacionales de la percepción de la corrupción, mejora la regulación interna, da eficiencia a sus programas, digitaliza procesos, y en todas aquellas actividades como procesos, programas y proyectos que colaboran en la transparencia de las acciones de la Administración Pública Federal (SFP, 2005:44).

²⁶ En adelante Ley Federal de Transparencia.

²⁷ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002, y su Reglamento el 11 de junio de 2003.

²⁸ Algunas de estas iniciativas se detallan en López-Ayllón, Sergio, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Hugo A. Concha Cantú, Sergio López-Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coord.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana del acceso a la información*, México, IIJ-UNAM, 2004, pp.1-38, y en Jorge Carpizo, “Constitución e Información”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (ed.), *Constitucionalismo iberoamericano en el siglo XXI*, México, UNAM, 2000, pp.44-48.

Dentro de las excepciones que esta ley señala, la información reservada y confidencial – artículos 3º fracción VI, 13, 14 y 18 – corresponde a los estándares internacionales²⁹ en materia de seguridad nacional, seguridad pública, estabilidad económica y financiera, información empleada en los procesos deliberativos y la toma de decisiones, y la protección de datos personales (López-Ayllón, 2004:32).

Así, el artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia define la información confidencial como aquella entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, así como los datos personales que requieran del consentimiento de los individuos para su difusión, por lo que este tipo de información no está sujeto a un plazo de reserva y deberá permanecer fuera del dominio público.

A diferencia de la información confidencial, la información reservada puede hacerse del conocimiento público cuando se hayan extinguido las causas que dieron origen a su clasificación (LFTAIPG, Artículo 15), pues la reserva opera sólo cuando hay elementos de daño actual o potencial para las funciones del Estado o la integridad física de los individuos por la divulgación de información en manos de las dependencias y entidades gubernamentales.

Con más de cuatro años de operación, la Ley Federal de Transparencia ha producido los conflictos necesarios³⁰ para establecer criterios de aplicación e interpretación con el fin de garantizar el acceso a la información pública, la transparencia gubernamental, la protección de datos personales y la rendición de cuentas en México. De esos conflictos, quizá el más relevante se originó por la resistencia del sector financiero para transparentar

²⁹ En su mayoría plasmados en el documento *A Model Freedom of Information Law*, disponible en www.article19.org/pdfs/standards/modelfoiaw.pdf.

³⁰ El ejercicio cotidiano de la ley ha permitido detectar imperfecciones en el marco normativo, cuya corrección ha redundado en la solución de problemas prácticos en materia de relaciones internacionales, seguridad pública, información económica y financiera, protección de datos personales, y organización de archivos gubernamentales.

los recursos públicos ejercidos mediante fideicomisos; mismo que abrió el debate para redefinir la frontera jurídica entre secretos legítimos e ilegítimos.

1.4 Los fideicomisos en el gasto público

Según el diccionario de la lengua española, el fideicomiso – del latín *fideicommissum* – es la disposición testamentaria por la cual el testador (fideicomitente) deja su hacienda, o parte de ella, encomendada a la fe de uno (fiduciario) para que, en caso y tiempo determinado, la transmita a otro sujeto (fideicomisario) o la invierta del modo que se le señale (RAE, 2001).

Originalmente, el fideicomiso sirvió para disposiciones testamentarias³¹, pero desde hace algunas décadas, la figura jurídica del fideicomiso en México dejó de ser simplemente un contrato del derecho privado para desempeñar una función social encaminada a la consecución de los fines del Estado, cuyos actos jurídicos requieren la aplicación de la legislación mercantil y bancaria, en conjugación con leyes de carácter administrativo³².

[En México] el uso de esta herramienta de gobierno es recurrente debido a que se considera un instrumento ágil para la solución de problemas económicos y sociales urgentes, pues el fideicomiso [...] no se agota en el terreno de la empresa pública o en la constitución y operación de fondos de fomento económico y social, sino que puede ser empleada por el Estado para la realización de múltiples actos jurídicos inherentes al manejo de asuntos de interés público (Villagordoa Lozano, 2003:298).

³¹ Si bien algunos autores ubican los orígenes del fideicomiso en el antiguo Derecho romano (Villagordoa Lozano, 2003:1), otros ubican al *trust* como el antecedente inmediato del fideicomiso en México (Domínguez Martínez, 2004:141)

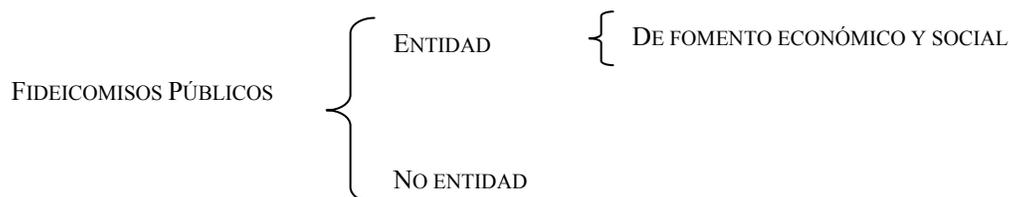
³² El fideicomiso en nuestro país surgió con la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924, y el fideicomiso público se reguló por primera vez en el artículo 1º, fracción III de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 (Valls y Matute, 2003:332).

Según la definición de Valls y Matute, los fideicomisos públicos son la personificación, por virtud de la ley administrativa, de un conjunto de bienes patrimoniales afectos a la consecución de un fin determinado (Valls y Matute, 2003:332). No obstante, el fideicomiso público es susceptible de analizarse:

- I. **Como negocio fiduciario** implica las relaciones jurídicas que se dan en el fideicomiso en general, pero matizadas por los siguientes factores: a) El fideicomitente será siempre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) cuando se trate de la Administración Pública Centralizada, alguna entidad paraestatal con personalidad jurídica y patrimonio propio o el Distrito Federal, y b) los fines que perseguirá serán siempre de interés público (Domínguez Martínez, 2004:197).
- II. **Como entidad del sector financiero**, es una estructura administrativa, sin personalidad jurídica, utilizada por el Estado como instrumento de política económica y social, integrada dentro de instituciones nacionales de crédito autorizadas, que actúan como fiduciarias (Villagordoa Lozano, 2003:326).
- III. **Como empresa pública**, es una unidad jurídico económica constituida total o parcialmente con bienes de la Federación o fondos públicos, orientada a la producción de bienes o prestación de servicios de interés público, cuya organización y funcionamiento se encomienda a una institución fiduciaria, con sujeción al control y vigilancia de la Administración Pública Federal (Sánchez Gómez, 1998:236).
- IV. **Como contrato** es aquél que celebran el ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Distrito Federal, los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal, con una institución fiduciaria, a efecto de transmitirle la titularidad de ciertos bienes o derechos, con la encomienda de realizar fines de interés público en beneficio de un fideicomisario (Acosta Romero, 1989:249; Serra Rojas, 1998:867; Fraga, 2002:204)³³.

³³ Según estos autores, y conforme a la legislación mercantil – artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito –, el fideicomiso público es un contrato y no una persona jurídica.

En la consecución de los fines del Estado el fideicomiso público puede adoptar cualquiera de estas formas, no obstante, según el marco normativo que lo regula en nuestro país, existen dos tipos de fideicomisos públicos³⁴, con sus respectivas variaciones:



1.4.1 Los fideicomisos públicos entidad

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación por Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Por su parte, los artículos 3º fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), y 9º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria³⁵ (LFPRH) incorporan a los fideicomisos públicos como entidades de la administración pública paraestatal³⁶, definidos como aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyan con el propósito de auxiliar al

³⁴ Creados por ley, decreto o acuerdo presidencial.

³⁵ Publicada el 30 de marzo de 2006 en el Diario Oficial de la Federación, que abroga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

³⁶ Debido a que se considera una entidad de la administración pública paraestatal, en términos legales, estos fideicomisos públicos poseen personalidad jurídica y la capacidad de administrarse a sí mismos (SCJN, 2002:72); no obstante, el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal niega la personalidad jurídica de este tipo de fideicomiso.

Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo (LOAPF, Artículo 47).

En este tipo de fideicomiso público, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), será el fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada y – además de las figuras del fiduciario y el fideicomisario – deberá incorporar un Comité Técnico cuya integración, facultades y funcionamiento se ajustarán a las disposiciones de desarrollo y operación que la Ley Federal de Entidades Paraestatales³⁷ (LFEP) establece para los órganos de gobierno (LFEP, Artículo 40).

Como sujeto obligado por la Ley de Transparencia (Artículo 3 fracción XIV), el fideicomiso público entidad debe poner a disposición de los ciudadanos la información sobre su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos y la remuneración mensual por puesto, el domicilio de la Unidad de enlace, las metas y objetivos de las unidades administrativas, los servicios que ofrecen, los resultados de las auditorías realizadas, las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, las contrataciones celebradas, el marco normativo aplicable a dicha entidad, los informes que por disposición legal genere³⁸, así como “cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante” (LFTAIPG, Artículo 7).

³⁷ Esta ley, reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como objetivo regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal (LFEP, Artículo 1°).

³⁸ Informes de auditoría interna, informes de estados financieros e integración de datos para efecto de cuenta pública (LFEP, Artículo 55), así como su Programa Institucional – formulado con base en la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que se deriven del mismo (LFEP, Artículo 47)–, el cual deberá contener los objetivos y metas de la entidad, los resultados económicos y financieros esperados – así como las bases para evaluar las acciones que lleve a cabo –; la definición de estrategias y prioridades, la previsión y organización de recursos para alcanzarlas, la expresión de programas para la coordinación de sus tareas, y las previsiones en torno a las posibles modificaciones a su estructura (LFEP, Artículo 48).

En cuanto a la información sobre el manejo de recursos públicos (LFTAIPG, Artículo 7 fracción IX; PEF 2006, Artículo 69), el fideicomiso entidad³⁹ está obligado a publicar la información sobre su presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación⁴⁰ (PEF), que en el caso de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el artículo 23 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007 (LIF) establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁴¹ entregará al Congreso de la Unión los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública⁴² a que se refiere el artículo 107 fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁴³ (LFPRH), relativos a la información sobre los requerimientos financieros y disponibilidades de la Administración Pública Centralizada, de órganos autónomos, del sector público federal y del sector público federal consolidado; incluyendo a las entidades paraestatales de control presupuestario directo e indirecto⁴⁴ contempladas en los Tomos V y VI del Presupuesto de Egresos de la

³⁹ El fideicomiso público entidad está considerado como entidad fiscalizada según el artículo 2 fracción VI de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF).

⁴⁰ En adelante Presupuesto de Egresos.

⁴¹ Además, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe publicar anualmente en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal (LFEP, Artículo 12, Reformado DOF 24 de julio de 1992).

⁴² En adelante Informes Trimestrales

⁴³ Aunque esta ley se publicó en marzo de 2006, la obligación de presentar los Informes Trimestrales bajo ese nombre y formato, quedó plasmada en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003 (LIF) y los años subsecuentes. No obstante, el portal electrónico de la Secretaría de Hacienda (www.shcp.gob.mx) tiene publicados informes trimestrales de 2000, 2001 y 2002 sobre la Situación Económica y las Finanzas Públicas – según lo estipulado en el PEF y la LIF de esos años –, e informes sobre la Deuda Pública, de conformidad con el artículo 9º de la Ley General de Deuda Pública vigente.

⁴⁴ Las entidades de control presupuestario directo son aquellas cuyo presupuesto está incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y su autorización, seguimiento, control y evaluación se somete al Poder Legislativo mediante los Informes Trimestrales y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Algunas de estas entidades son: la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), etc. Las entidades de control presupuestario indirecto son aquellas cuyos presupuestos no forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, excepto en la medida de los apoyos que reciben del Gobierno Federal. Su control y evaluación se somete al Ejecutivo Federal por conducto de sus coordinadoras sectoriales (Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). Son entidades de control

Federación para el Ejercicio Fiscal 2007 (PEF), así como de las disponibilidades de los fondos y fideicomisos sin estructura orgánica, es decir, de los fideicomisos públicos no entidad.

Los Informes Trimestrales deberán presentarse con desglose mensual e incluirán información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio (LFPRH, Artículo 107). Asimismo, incluirán los principales indicadores sobre resultados y avances de programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos, metas e impacto social, con el objeto de facilitar su evaluación por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y las comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados (LFPRH, Artículo 110); dichos resultados se incorporarán en la Cuenta Pública⁴⁵ y serán considerados para efectos de programación y presupuestación de recursos (LFPRH, Artículo 111; PEF 2006, Artículo 70).

1.4.1.2 Los fideicomisos de fomento económico y social

Los fideicomisos o fondos de fomento económico y social⁴⁶ son una variante del fideicomiso público entidad, constituidos en las instituciones nacionales de crédito⁴⁷ y mediante los cuales se otorgan préstamos crediticios, sea en forma de empréstitos directos o

presupuestario indirecto: las empresas de participación estatal mayoritaria, los organismos públicos descentralizados, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos públicos.

⁴⁵ Como parte de la Cuenta Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público rendirá a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) el Informe de Avance de la Gestión Financiera – relativo a los resultados físicos y financieros de los programas federales aprobados en el Presupuesto para ese año– a más tardar el 31 de agosto del año en curso, según se establece en los artículos 2º fracción IX, y 8º de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF).

⁴⁶ En adelante fideicomisos de fomento.

⁴⁷ Según la teoría, al constituirse dentro de una institución de crédito, el fideicomiso carece de una estructura análoga al resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; en la práctica, sólo uno de los nueve fideicomisos de éste tipo carece de estructura análoga propia.

redescontando documentos que garantizan las obligaciones de los acreditados⁴⁸ (Castañeda Niebla, s.f.:214). Este tipo de fideicomiso público está enfocado al estímulo y apoyo de actividades económicas consideradas prioritarias en los planes y programas de desarrollo gubernamental, por lo que debe – en coordinación con otras instituciones de la banca de desarrollo⁴⁹ – lograr la movilización y el mejor aprovechamiento económico y social de los recursos financieros nacionales⁵⁰ (García Macías, 1981:103).

A lo largo del siglo XX, la constitución de fideicomisos de fomento por parte del Estado mexicano contribuyó al desarrollo económico de importantes proyectos productivos y de infraestructura, como el caso de los ferrocarriles, la industria siderúrgica, textil, petrolera, el vidrio, el cemento, las carreteras y puertos, las presas, etc. (Espinosa Ramos, 2005). Si bien la mayoría fracasó y motivó que el Estado dejara de tener participación mayoritaria en ellos, Castañeda Niebla argumenta que las fallas observadas en estos fideicomisos se debieron a la “incapacidad moral e intelectual de sus gestores” (Castañeda Niebla, s.f.:222).

No obstante, los fideicomisos de fomento se consideran herramientas útiles de la política económica nacional porque en el financiamiento de proyectos de inversión

⁴⁸ Aunque no hay una clasificación jurídica formal, en la práctica los fideicomisos de fomento pueden clasificarse como de fomento simple (Banca de primer piso) y de redescuento (Banca de segundo piso). En términos de transparencia, esta distinción es de suma importancia, la cual se analiza a profundidad en el tercer capítulo.

⁴⁹ Las instituciones de la banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal – empresas de participación estatal mayoritarias – con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas – cuyos reglamentos son expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público – y de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) (De Alba, 2005:57).

⁵⁰ A diferencia de otros fideicomisos públicos, el número de operaciones y el volumen de recursos manejados por los fideicomisos de fomento es tan elevado que requieren la integración de cuerpos técnicos bancarios especializados en operaciones relativas a la producción, comercialización, sistematización y financiamiento de las actividades económicas del país (Villagordoa Lozano, 2003:352), así como normas de registro contable especiales, las cuales expidió la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) bajo el nombre de “Disposiciones de carácter general en materia de contabilidad, aplicables a los fideicomisos públicos a que se refiere la fracción IV de artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores” (DOF 4 de mayo de 2006).

estratégicos y en el apoyo hacia actividades prioritarias, el trato con los beneficiarios se lleva a cabo mediante instituciones bancarias con cobertura nacional, y el riesgo de los empréstitos permanece en el Banco de primer piso – la fiduciaria – (Silva-Herzog, 1981:7).

[De acuerdo con] el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), se planteó la necesidad de coordinar la política fiscal con la política monetaria para establecer condiciones de certidumbre que permitieran mantener la estabilidad del entorno económico y coadyuvar a que la economía nacional creciera de manera sostenida (Informe de Labores SHCP, 2004:69).

Para ello, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 (PRONAFIDE)⁵¹ desarrolló cinco líneas estratégicas: fortalecer el sistema financiero y transformar la banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento – instituciones del Sistema Financiero de Fomento⁵²–, instrumentar la reforma estructural y proveer la infraestructura necesaria para aumentar la inversión nacional y extranjera, elevar el ahorro público y mantener el equilibrio presupuestal, impulsar el ahorro privado, utilizar el ahorro externo como complemento del ahorro interno, (Informe de Labores SHCP, 2006:3).

Considerado entidad del sector financiero⁵³, el fideicomiso de fomento está sujeto al mismo régimen de control y supervisión que el resto de las instituciones de la banca de desarrollo sectorizadas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es decir, a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) y su Reglamento, así como a lo establecido por el artículo 2 fracción VI de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), que

⁵¹ Presentado en junio de 2002.

⁵² El Sistema Financiero de Fomento tiene como propósito impulsar la actividad económica en los sectores prioritarios, y en especial, en la micro, pequeña y mediana empresa (Informe de Labores SHCP, 2006:144).

⁵³ Por disposición del artículo 3 fracción IV de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV).

señala como sujeto fiscalizado a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Esto implica que en los Informes Trimestrales⁵⁴, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá incluir un informe sobre el uso de recursos financieros de la banca de desarrollo y fideicomisos de fomento para financiar al sector privado y social, detallando el déficit de operación y la concesión neta de créditos, sus fuentes de financiamiento (LIF 2006, Artículo 24), y las comisiones de compromiso pagadas por los créditos internos y externos contratados (LFPRH, Artículo 107 fracción I).

Además, el artículo 55 Bis 1⁵⁵ de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), establece que las instituciones de la banca de desarrollo enviarán, junto con los Informes Trimestrales, lo siguiente:

I. En el informe de enero a marzo de cada año, una exposición sobre los programas de créditos, de garantías, transferencias de subsidios y transferencias de recursos fiscales, así como aquellos gastos que pudieran ser objeto de subsidios o transferencias de recursos fiscales durante el ejercicio respectivo, sustentado en los hechos acontecidos en el ejercicio anterior con la mejor información disponible, indicando las políticas y criterios conforme a los cuales realizarán sus operaciones a fin de coadyuvar al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, así como un informe sobre su presupuesto de gasto corriente y de inversión, correspondiente al ejercicio en curso. En este informe también deberá darse cuenta sobre las contingencias derivadas de las garantías otorgadas por la institución de banca de desarrollo de que se trate y el Gobierno Federal, así como las contingencias laborales que ésta pudiere enfrentar, al amparo de un estudio efectuado por una calificadora de prestigio, en el ejercicio anterior.

⁵⁴ Mediante los cuales también se cumplen las obligaciones establecidas en los artículos 7 y 12 de la Ley de Transparencia.

⁵⁵ Adicionado DOF 24 de junio de 2002.

II. Dentro de los ciento veinte días siguientes al cierre de cada ejercicio, las instituciones de banca de desarrollo emitirán un informe anual sobre el cumplimiento de los programas anuales del citado ejercicio y en general, sobre el gasto corriente y de inversión, así como de las actividades de éstas en el transcurso de dicho ejercicio. Asimismo, se integrará a este informe el o los reportes elaborados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que envíe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, relativos a la situación financiera y del nivel de riesgo de cada una de las instituciones de banca de desarrollo, y

III. En el informe de julio a septiembre de cada año, un informe sobre el cumplimiento del programa anual de la institución de banca de desarrollo respectiva, durante el primer semestre del ejercicio de que se trate.

Asimismo, cada institución de banca de desarrollo deberá publicar trimestralmente, en dos periódicos de amplia circulación en el país, el estado que guarda su patrimonio, así como los indicadores más representativos de su situación financiera y administrativa.

Pese a que las instituciones del Sistema Financiero de Fomento deben cumplir con numerosas disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, el marco normativo que las regula permite a los fideicomisos de fomento constituirse dentro de instituciones financieras privadas que asuman parcial o totalmente el riesgo de recuperación de los créditos (PEF 2006, Artículo 57)⁵⁶; siempre y cuando los recursos que se otorguen sean canalizados a proyectos productivos viables técnica y financieramente, con base en el dictamen y aprobación previa del comité integrado por las dependencias competentes del sector en el que operen (*Loc cit.*).

Aunque en estos casos no es claro cómo rinden cuentas los fideicomisos de fomento constituidos en la banca privada, el artículo 69 del Presupuesto de Egresos de 2006 (PEF) establece que, con relación a los montos y las personas a quienes se entreguen, por

⁵⁶ Esta disposición también aplica a las instituciones nacionales de seguros, las sociedades nacionales de crédito y demás entidades financieras, bajo ciertas excepciones establecidas en el mismo artículo del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.

cualquier motivo, recursos públicos federales, la entidad fiscalizada que otorgue dichos recursos deberá documentar la entrega de los mismos a través del instrumento que corresponda, el cual precisará los montos entregados y los destinatarios respectivos con independencia de la naturaleza pública, privada o social de éstos, y establecerá la obligación de las partes receptoras o beneficiarias a presentar un informe a las entidades fiscalizadas sobre el uso y destino de los mismos.

Además, como entidad del sector financiero, el fideicomiso de fomento está bajo la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada de vigilar y regular a las entidades financieras⁵⁷ – incluidas las de la banca privada – de conformidad con los artículos 2 y 3 fracción IV de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV).

1.4.2 Los fideicomisos públicos no entidad

En consonancia con las definiciones de empresa pública (Sánchez Gómez, 1998:236) y contrato (Acosta Romero, 1989:249; Serra Rojas, 1998:867; Fraga, 2002:204), el fideicomiso público no entidad es otro mecanismo del Estado para la administración de importantes volúmenes de recursos que, por su capacidad y versatilidad, se presta para

⁵⁷ Se entiende por entidades del sector financiero, a las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, sociedades financieras de objeto limitado, instituciones para el depósito de valores, contrapartes centrales, instituciones calificadoras de valores, sociedades de información crediticia, personas que operen con el carácter de entidad de ahorro y crédito popular, así como otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la CNBV ejerza facultades de supervisión.

llevar a cabo acciones concretas enfocadas hacia fines específicos de interés social⁵⁸ (Beteta, 1981:125), pues es la institución de crédito – el fiduciario – quien administra los recursos y los destina a los objetivos del fideicomiso.

Debido a que el fideicomiso público no entidad carece de estructura orgánica⁵⁹, esta figura jurídica no se sujeta al régimen de control y vigilancia establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) y su Reglamento. No obstante, el artículo 2 fracción VI⁶⁰ de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) reconoce al fideicomiso público no entidad como sujeto fiscalizado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Es por ello que el fideicomiso no entidad está obligado a publicar la información sobre su presupuesto asignado y su ejecución a través de los Informes Trimestrales⁶¹, en cumplimiento con el artículo 23 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007 (LIF), el artículo 107 fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), y el artículo 7 fracción IX y 12 de la Ley Federal de Transparencia, pues aún cuando ésta no reconoce al fideicomiso público no entidad como sujeto obligado, el artículo 69 del Presupuesto de Egresos para 2006 (PEF) establece que las entidades fiscalizadas a que se refiere el artículo 2 fracción VI de la Ley de

⁵⁸ Otros mecanismos de este tipo son el mandato – aquel por medio del cual una persona (mandatario) se obliga a prestar un servicio por cuenta o encargo de otra (mandante) – y el contrato análogo, por lo que el marco normativo que los regula en términos de transparencia y rendición de cuentas también incluye a los fideicomisos públicos no entidad.

⁵⁹ Estos fideicomisos pueden contar o no con un Comité Técnico, según se establezca en el contrato respectivo.

⁶⁰ Reformado DOF 4 de abril de 2005, y en cuyo proceso legislativo se profundizará más adelante.

⁶¹ El artículo 9 párrafo quinto de la LFPRH señala que la unidad responsable de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado los recursos, o que coordine la operación de un fideicomiso público no entidad, tendrá la obligación de reportar en los Informes Trimestrales – de conformidad con el artículo 296 de su Reglamento – los ingresos, rendimientos financieros del periodo, egresos, su destino y el saldo; así como un reporte del cumplimiento de la misión, fines y resultados alcanzados por los fideicomisos. Los Informes Trimestrales además deberán incluir el avance en materia de extinción de los fideicomisos públicos no entidad que coordinen y/o a los que les aporten recursos (PEF 2006, Artículo 23 párrafo 14).

Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) deberán cumplir con las obligaciones de transparencia en materia presupuestaria señaladas en dicha Ley⁶².

Adicionalmente, el artículo 23 fracción I del Presupuesto de Egresos (PEF 2006) dispone que las dependencias y entidades deben reportar los recursos de las subcuentas⁶³ establecidas en los fideicomisos constituidos por las entidades federativas y los fideicomisos mixtos o de propiedad participada⁶⁴ a los que se hayan otorgado recursos públicos federales con el carácter de subsidios o donativos. Asimismo, el artículo 181 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) señala que aquellas dependencias y entidades que utilicen fideicomisos, mandatos o análogos para apoyar la entrega de recursos federales a los beneficiarios de programas sujetos a reglas de operación, tendrán que incorporar en los Informes Trimestrales el registro de dichos programas⁶⁵ y el avance en el cumplimiento de la misión y fines conforme a lo dispuesto en sus reglas de operación.

A diferencia del fideicomiso público entidad, el control y fiscalización de los recursos federales ejercidos mediante fideicomisos no entidad se ha complicado debido a que el universo de estos actos jurídicos ha aumentado y mostrado un dinamismo notable en

⁶² Los poderes Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales también deberán reportar los recursos ejercidos vía fideicomiso público en los Informes Trimestrales (LFPRH, Artículo 9).

⁶³ El artículo 10 de la LFPRH establece que las dependencias y entidades podrán otorgar subsidios o donativos, los cuales mantienen su naturaleza jurídica de recursos públicos federales para efectos de su fiscalización y transparencia, a los fideicomisos que constituyan las entidades federativas o los particulares; dichos recursos se identificarán en una subcuenta que deberá reportarse en los Informes Trimestrales, identificando los ingresos, rendimientos financieros del periodo, egresos, su destino y el saldo.

⁶⁴ Los fideicomisos mixtos o de propiedad participada son aquellos constituidos por los particulares, que reciben recursos públicos federales con carácter de subsidios o donativos, los cuales no podrán representar, en ningún momento, más del cincuenta por ciento del saldo en el patrimonio neto de los mismos (LFPRH, Artículo 10 fracción III).

⁶⁵ El registro se presenta en un apartado especial en el que se proporcionan los datos de la dependencia o entidad y la unidad responsable de coordinar dicho programa, la clave de registro, la denominación y objeto del mismo, así como la dirección de Internet en la que la dependencia o entidad hará pública la información que por ley se establece en materia de transparencia y rendición de cuentas de fideicomisos públicos no entidad (Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal 2004, Artículo 167).

la última década. Para la Administración Pública Federal el control de este tipo de fideicomisos públicos se convirtió en obligación desde 1998⁶⁶, año en que se establecieron medidas para registrarlos y supervisarlos. Por ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por conducto del Direcciones Generales de Programación y Presupuesto “A” y “B”, llevará el registro de los fideicomisos, mandatos y contratos análogos⁶⁷, a efecto de que la Unidad de Política y Control Presupuestario de seguimiento financiero a nivel global de los recursos públicos fideicomitados u otorgados en dichos contratos (Reglamento Interior SHCP⁶⁸, artículos 62 fracción XIII, 65 fracción XIX, 65-A fracción XIX y 65-B fracción XI).

Los fideicomisos públicos no entidad, así como los mandatos y contratos análogos que involucren recursos públicos federales, deberán inscribirse en el Registro de Fideicomisos y Mandatos de la Administración Pública Federal, a más tardar a los 20 días naturales posteriores a su formalización o de realizada la primera aportación a cargo del Gobierno Federal en aquéllos constituidos por las entidades federativas o los particulares (Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal 2004, Artículo 166)⁶⁹.

⁶⁶ Mediante el decreto que reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (DOF, 10 de junio de 1998).

⁶⁷ Los fideicomisos públicos no entidad deberán renovar anualmente su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectos de su seguimiento.

⁶⁸ Reformado DOF 18 de julio de 2006. No obstante, el artículo 166 del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal (2004) señala que la Secretaría de Hacienda, por conducto de la Dirección General Jurídica de Egresos, llevará la inscripción, renovación, actualización y extinción de las claves de registro presupuestario de los fideicomisos, mandatos y contratos análogos que involucren recursos públicos federales; atribución transferida a las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto “A” y “B” con la reforma de julio de 2006.

⁶⁹ Los contratos celebrados por la Unidad de Crédito Público con los agentes financieros y las dependencias o entidades que tengan por objeto delegar en éstos la responsabilidad de la administración de recursos provenientes de crédito externo para la ejecución de un programa o proyecto financiado por organismos o instituciones financieras internacionales, no se sujetarán a lo dispuesto por dicho artículo. Asimismo, no se sujetarán a lo dispuesto por este artículo los fideicomisos, mandatos y análogos, cuyo patrimonio se encuentre compuesto únicamente por títulos que representen la participación accionaria del Gobierno Federal en sociedades y que tengan por objeto exclusivamente su administración, la administración

En el caso de recursos presupuestarios otorgados a fideicomisos constituidos por las entidades federativas y los fideicomisos mixtos o de propiedad participada, las dependencias y entidades que con cargo a su presupuesto les hayan otorgado dichos recursos, deberán proporcionar sólo los datos de la subcuenta específica que distinga a los recursos presupuestarios del resto de las aportaciones y permita su identificación, a través del sistema de control y transparencia de fideicomisos⁷⁰ (Reglamento de la LFPRH, Artículo 217 fracción II párrafo 4º)

Ya que en el control y la rendición de cuentas de los fideicomisos públicos no entidad se manejan grandes volúmenes de información, la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la Subsecretaría de Egresos, emitió en el Oficio Circular No.307-A-0238 los lineamientos específicos para la integración de los Informes Trimestrales presentados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. De igual modo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaboró y difundió los Criterios para integrar información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que se debe presentar al H. Congreso de la Unión mediante los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública⁷¹, los cuales establecen la obligación de reportar a través del Sistema de Fideicomisos, Mandatos y Análogos, información del ámbito administrativo (clave de registro, coordinadora sectorial o equivalente, tipo de acto jurídico, grupo temático, etc.), del ámbito financiero (ingresos,

y enajenación de activos, así como la recuperación de cartera a favor del Gobierno Federal, ni los constituidos por los Poderes Legislativo y Judicial, y los entes autónomos (Reglamento de la LFPRH, Artículo 217 fracción II párrafo 9º).

⁷⁰ Denominado Sistema de Fideicomisos, Mandatos y Análogos, módulo del sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP).

⁷¹ En adelante Criterios sobre Fideicomisos – publicados en abril de 2005 –, mismos que son de observancia obligatoria para las dependencias y entidades paraestatales, apoyadas y no apoyadas, de control presupuestario directo e indirecto, que coordinen actos jurídicos que no son entidades paraestatales, o con cargo a cuyos presupuestos les hayan aportado recursos públicos federales.

rendimientos financieros, egresos, etc.), del ámbito funcional-programático (función, subfunción, programa, etc.), y las observaciones pertinentes⁷².

1.5 Ámbitos de secrecía legítima y de transparencia obligatoria: el secreto fiduciario

La naturaleza compleja del fideicomiso público mexicano – y sus variantes – ha dificultado regularlo adecuadamente, no sólo para efectos del control y fiscalización gubernamental de recursos públicos, sino del derecho constitucional de acceso a la información pública.

En especial, este último se enfrentó hace algunos años con un instrumento jurídico encargado de salvaguardar el principio de confianza entre personas: el secreto bancario en materia fiduciaria o secreto fiduciario; en virtud del cual las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se negaban a proporcionar datos sobre las actividades llevadas a cabo con recursos públicos federales, impidiendo su fiscalización por parte de los órganos revisores (ASF, 2006:6).

Ya que la Ley Federal de Transparencia estableció como principio la publicidad de la información, el secreto fiduciario puso en aparente contradicción leyes del derecho público y privado; no obstante, como resultado de las controversias por información económica y financiera atendidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), se aprobaron diversas modificaciones al marco normativo del fideicomiso público mexicano, con efectos positivos para el derecho de acceso a la información en algunas variantes de esta figura jurídica.

⁷² En caso de que no se cuente con algún elemento de la información requerida para su integración en los Informes Trimestrales, las dependencias o entidades deberán reportar en el espacio reservado para observaciones, las causas que justifiquen dicho faltante y cómo será solventado, a efecto de que éstas se incluyan en el Informe correspondiente (Criterios sobre Fideicomisos, Numeral 7).



TRES AÑOS DE CONTROVERSIAS POR INFORMACIÓN FINANCIERA EN EL IFAI

En su cuarto año de existencia, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), al ser la única instancia encargada de interpretar la Ley Federal de Transparencia (LFTAIPG, Artículo 37), ha favorecido la apertura de expedientes, archivos y documentos que en otras épocas estaban fuera del alcance público (IFAI, 2004-2005:8). Asimismo, la gestión del Instituto en sus ámbitos de competencia ha repercutido en modificaciones al marco regulatorio en el que se cimbran el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

En el ámbito de la transparencia financiera, la labor por evitar que las dependencias invoquen de manera injustificada la reserva de información bajo la causal de secreto fiduciario, bancario o fiscal ha favorecido la fiscalización de recursos públicos ejercidos vía fideicomisos públicos (Lina Ornelas, 3 de abril de 2007).

Al respecto, este capítulo pretende demostrar que las modificaciones al marco regulatorio aplicable a fideicomisos públicos (*VI*) disminuyeron la reserva de información bajo el causal de secreto fiduciario (*VD*). Para ello, el análisis se estructura con los siguientes datos:

Ya que no se cuentan con datos directos para medir la variable dependiente (*VD*), fue necesario operacionalizar la reserva de información bajo el causal de secreto fiduciario a partir de cinco variables: (*v1*) el número de solicitudes de acceso a la información sobre fideicomisos públicos recibidas entre el 12 de junio de 2003 y el 12 de junio de 2006⁷³, (*v2*) el tipo de de respuesta a las solicitudes de acceso a la información sobre fideicomisos públicos recibidas en el mismo periodo, (*v3*) el número de respuestas negativas por secreto fiduciario a esas solicitudes de información y (*v4*) el número de recursos de revisión interpuestos en los casos de negativa por secreto fiduciario.

En el análisis también se incluyó (*v5*) el porcentaje de cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de la Administración Pública Federal – elemento pasivo de la transparencia –, pues las cinco variables empleadas para operacionalizar la reserva de información bajo el causal de secreto fiduciario surgieron de la estadística utilizada por el IFAI para evaluar el elemento activo de la transparencia⁷⁴. De hecho, la inclusión de esta variable permitió una interpretación más completa y objetiva con respecto a las variaciones en los datos observados.

En relación con la variable independiente (*VI*), se operacionalizó mediante bloques de tiempo según las modificaciones al marco regulatorio aplicable a fideicomisos, entre el 12 de junio de 2003 y el 12 de junio de 2006, a fin de evaluar el impacto de las reformas en el derecho de acceso a la información.

Grosso modo, el capítulo se apoya en el análisis estadístico de las solicitudes de acceso a la información y los recursos de revisión interpuestos ante el IFAI sobre

⁷³ Al periodo bajo estudio se le hicieron tres cortes: del 12 de junio de 2003 al 11 de junio de 2004 (Año 1), del 12 de junio de 2004 al 11 de junio de 2005 (Año 2) y del 12 de junio de 2005 al 12 de junio de 2006 (Año 3), con la finalidad de observar y comparar las variaciones de la muestra empleada en el análisis estadístico. Ya que el 12 de junio de 2003 corresponde al inicio de labores en el IFAI, los cortes al periodo bajo estudio fueron de un año a partir de esa fecha.

⁷⁴ Cf. nota al pie 12, capítulo I.

fideicomisos públicos entre el 12 de junio de 2003 – fecha en que el IFAI inició sus labores – y el 12 de junio de 2006, como resultado de las controversias por información financiera y económica y sus consecuencias para el acervo jurídico que regula al fideicomiso público mexicano.

2.1 Control y fiscalización de fideicomisos públicos: antecedentes a la Ley Federal de Transparencia

Previo a la entrada en operaciones del IFAI ya existía un marco regulatorio para el control y fiscalización de los fideicomisos públicos, pero poco se conoce sobre su aplicación o sus resultados⁷⁵. Además, la cobertura del tema en los medios de comunicación es escasa y está estrechamente vinculada con reportajes sobre fuentes de financiamiento ilegal de partidos políticos, quizás – como lo apunta Peschard – porque “tan pronto como las elecciones dejaron de ser la fuente de conflicto e impugnación política [...] el nuevo problema se centró en cómo controlar el poder y evaluar, más allá de las elecciones, el ejercicio de los gobiernos y de la función pública” (Peschard, 2005:7).

Tal fue el caso *Amigos de Fox*, en el que a finales de junio de 2000, el Instituto Federal Electoral (IFE) inició la investigación de una supuesta transferencia ilícita de fondos para el financiamiento de la campaña presidencial del entonces candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quesada. Entre las solicitudes de información hechas por el IFE a diversas autoridades federales y estatales entre julio de 2000 y julio de 2001,

⁷⁵ Según Luis Carlos Ugalde, durante el periodo de 1978 a 1994, la Contaduría Mayor de Hacienda (hoy Auditoría Superior de la Federación) sólo pudo auditar, en promedio, 8.9 por ciento de entidades del sector paraestatal, destacando 1979, 1980 y 1981 como años en los que se auditó menos del uno por ciento del universo de entidades del sector (Ugalde, 2000:66 y 67). En cuanto a los fideicomisos públicos no entidad, se desconoce información al respecto, pues fue a partir del Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 1998, que el control de estos fideicomisos se convirtió en una obligación de la Administración Pública Federal.

éste se “enfrentó a las negativas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Secretaría de Hacienda para proporcionar la información que se les solicitaba, aduciendo los secretos bancario, fiduciario y fiscal”⁷⁶ (Córdova y Murayama, 2006:32).

Con la finalidad de trascender dichos secretos, el IFE cerró sus investigaciones para que el Tribunal Electoral de la Federación conociera el caso vía recursos de apelación de parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y posibilitara a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) mediante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) a entregar la información que les fuera solicitada sobre *Amigos de Fox A.C.* (*Loc cit.*)

La investigación, que logró superar los obstáculos legales con pronunciamientos favorables al IFE por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)⁷⁷, reveló un complicado esquema de transferencias e intermediación que involucró a numerosos actores. En consecuencia, el 10 de octubre de 2002, el Consejo General del IFE aprobó el dictamen de la Comisión de Fiscalización y sancionó al Partido Acción Nacional (PAN) y al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con una multa definitiva de 498 millones de pesos (Córdova y Murayama, 2006:35).

Aunque el caso *Amigos de Fox* evidenció a la regulación de los partidos políticos como un asunto de sensibilidad social por la relación cuasi-simbiótica entre la política y el

⁷⁶ Incluso, entre julio de 2002 y abril de 2003, varias personas físicas y morales cuyas cuentas eran investigadas, interpusieron amparos para evitar que el IFE conociera sus operaciones financieras, como el caso de BBVA-Bancomer en calidad de institución fiduciaria del Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México, constituido por Carlos Rojas Magnón (Córdova y Murayama, 2006:33).

⁷⁷ Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) 166/2002 relativa a la inoperatividad del secreto fiduciario frente a las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral (IFE).

dinero⁷⁸, también convirtió al fideicomiso en un objeto de interés público, en especial de la prensa escrita.

En cuanto al marco regulatorio, fue precisamente entre mediados de 2000 y finales de 2002 cuando se hicieron diversas modificaciones legales y administrativas para mejorar el control y fiscalización de los fideicomisos públicos no entidad y de los recursos públicos ejercidos vía fideicomisos privados.

En orden cronológico, las modificaciones al marco regulatorio fueron las siguientes⁷⁹:

- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) 87/2000 relativa al secreto fiduciario y los casos en el que no es oponible a las facultades constitucionales que posee la Cámara de Diputados en relación a la revisión de la Cuenta Pública y el reconocimiento de deuda pública.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.
- Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) 229/2001 relativa a la facultad de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) para requerir a las Instituciones de Crédito información general e impersonal sobre productos o servicios financieros ofrecidos al público.
- *Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal*. Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 2002.
- *Bases de colaboración para el fortalecimiento del control interno y mejora de procesos en materia de constitución, renovación, modificación y extinción de*

⁷⁸ Aún cuando el dinero es necesario para impulsar contiendas políticas competidas, éste puede tener efectos negativos si se utiliza para “alimentar la corrupción en la política” (Peschard, 2005:52).

⁷⁹ Se consideran todas las modificaciones legales y administrativas previas al 12 de junio de 2003. Anterior a la tesis jurisprudencial 87/2000 de la SCJN, la única reforma en la materia es la del 10 de junio de 1998.

fideicomisos, mandatos o contratos análogos. Expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 23 de octubre de 2002.

- Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) 166/2002 relativa a la inoperatividad del secreto fiduciario frente a las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral (IFE).

Pese a los cambios en la normatividad, la rendición de cuentas en fideicomisos públicos aún no contaba con un marco regulatorio simple y ágil que permitiera transparentar el ejercicio de los recursos federales asignados a ellos. No obstante, en el contexto de la reforma administrativa impulsada por el gobierno de Vicente Fox⁸⁰, el surgimiento de controversias por información económica y financiera desde el inicio de labores en el IFAI y la relevancia que el tema adquirió en los medios de comunicación, impulsaron el proceso de adaptación y adecuación del marco normativo aplicable a fideicomisos públicos.

2.2 El IFAI y la Ley Federal de Transparencia: de los números a las leyes

En el primer año de labores del IFAI⁸¹ la tarea principal se centró en la consolidación institucional de este órgano de la Administración Pública Federal (IFAI, 2003-2004:73), y aunque sólo se emitieron dos lineamientos vinculados con fideicomisos públicos⁸², el tema adquirió gran relevancia en los medios de comunicación por varios motivos:

⁸⁰ La Agenda de Buen Gobierno. Cf. nota al pie 23, capítulo I.

⁸¹ Periodo comprendido del 12 de junio de 2003 al 11 de junio de 2004.

⁸² Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Expedidos por el IFAI y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de agosto de 2003, y Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados. Expedidos por el IFAI y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de diciembre de 2003.

- **Primero**, por la cantidad de recursos ejercidos en fideicomisos públicos no entidad. De acuerdo con un documento del IFAI que cita información de la Secretaría de la Función Pública (SFP), para el ejercicio fiscal de 2002 el Ejecutivo Federal constituyó 743 fideicomisos por un total de 526 mil millones de pesos, aproximadamente una cuarta parte del Presupuesto de Egresos del mismo año (DGEI, 2005:1).
- **Segundo**, por la diferencia en las cifras presentadas por el Poder Ejecutivo y el Legislativo. De acuerdo con el documento antes citado, en contraste con los datos de la Secretaría de la Función Pública (SFP) para 2002, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) computó para el mismo año un total 600 mil millones de pesos ejercidos en 1600 fideicomisos no entidad (*Loc cit.*)
- **Tercero**, porque no sólo el acceso a la información, sino la negativa *per se* a un documento gubernamental se convirtió en un tema de interés para los medios de comunicación, como ocurrió con los casos de reserva de la información bajo la causal de secreto fiduciario.

Para el segundo y tercer año de labores del Instituto⁸³, el interés de los medios – sobre todo de la prensa escrita – por dar seguimiento a la asignación, uso y distribución de los recursos públicos del Ejecutivo Federal mediante fideicomisos públicos y el consenso de los partidos en torno al tema en el Poder Legislativo⁸⁴, permitieron concretar importantes reformas al marco normativo para mejorar la transparencia, el control y la

⁸³ Del 12 de junio de 2004 al 11 de junio de 2005 y del 12 de junio de 2005 al 12 de junio de 2006 respectivamente.

⁸⁴ Para la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), se presentaron iniciativas del Partido Acción Nacional (PAN), de Convergencia, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Congreso del Estado de Zacatecas, mientras que para la reforma de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) se presentó una iniciativa del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

fiscalización del fideicomiso público mexicano⁸⁵. Con todo, sorprendentemente algunas cifras del estudio de variables que a continuación se presenta matizan la aseveración de que en materia de transparencia y acceso a la información en fideicomisos públicos se hubiera logrado “saltar de una pequeña frase constitucional⁸⁶ a una ley poderosa por su concepción y por sus consecuencias” (Guerrero, 2006:7).

2.3 El IFAI y la Ley Federal de Transparencia: de las leyes a los números

Con el objetivo de facilitar y promover el acceso a la información, el IFAI y la Secretaría de la Función Pública (SFP) desarrollaron el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), un sistema electrónico que permite a cualquier persona pedir información a las dependencias y entidades del gobierno federal a través de Internet⁸⁷. El proceso regular⁸⁸ que sigue una solicitud de acceso a la información se ilustra en la **FIGURA 1**.

En referencia al primer paso de ese diagrama, la **TABLA 1** muestra el número de solicitudes de acceso a la información sobre fideicomisos públicos recibidas durante los tres primeros años de labores del IFAI (*vI*).

Del total, los temas más recurrentes fueron el uso y destino de recursos públicos asignados a fideicomisos públicos no entidad, sus estados financieros, copias de contratos constitutivos y/o modificaciones a estos y sus padrones de beneficiarios.

⁸⁵ Véase pp. 48 y 49.

⁸⁶ Reformado DOF 6 de diciembre de 1977, se adicionó al artículo 6º constitucional el derecho de acceso a la información.

⁸⁷ También se pueden hacer solicitudes manuales llenando el formato del IFAI o por escrito libre, y enviarse por correo simple/certificado o entregarse personalmente a la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad correspondiente. Las solicitudes manuales están sujetas al mismo procedimiento de acceso a la información que las procesadas en el SISI.

⁸⁸ En casos excepcionales el tiempo legal de una solicitud de información puede ampliarse hasta cuarenta días hábiles.

FIGURA 1. DIAGRAMA SIMPLIFICADO DEL PROCEDIMIENTO PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL



*El proceso concluye si el peticionario considera que la respuesta entregada satisface los términos de su solicitud, de otro modo éste puede interponer un recurso de revisión (Véase **FIGURA 2** en p.57).
Fuente: Elaboración propia con datos del Apéndice B “Plazos y Costos” (DGCS, 2006).

TABLA 1. SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE FIDEICOMISOS PÚBLICOS RECIBIDAS ENTRE EL 12 DE JUNIO DE 2003 Y EL 12 DE JUNIO DE 2006⁸⁹.

FECHA	NÚMERO DE SOLICITUDES
Del 12 de junio de 2003 al 11 de junio de 2004	235
Del 12 de junio de 2004 al 11 de junio de 2005	317
Del 12 de junio de 2005 al 12 de junio de 2006	491
Total	1043

Fuente: Elaboración propia con datos del IFAI (Solicitud con número de folio 0673800079606).

⁸⁹ Del total de solicitudes recibidas, el 96 por ciento ingresó por vía electrónica, y el 4 por ciento manualmente. Sin embargo, aunque ingrese a una dependencia o entidad una solicitud “manual” (por escrito libre, mediante el formato del IFAI o incluso por una llamada telefónica), se convierte en solicitud electrónica porque la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad la ingresa al SISI y le comunica al ciudadano cómo darle seguimiento; por lo tanto, toda solicitud formulada se procesa en el SISI, ya que es un procedimiento regulado por el Registro Federal de Trámites.

En gran parte, la temática de las solicitudes de información fue propiciada por las controversias por información económica y financiera y la relevancia que adquirieron en los medios de comunicación por los motivos antes expuestos. Sin embargo, también influyó que los fideicomisos públicos no entidad no sean considerados sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia, pues son las dependencias y entidades del Gobierno Federal quienes se encargan de publicar información sobre este tipo de actos jurídicos en el apartado financiero de su portal electrónico; no obstante, aún cuando el artículo 69 del Presupuesto de Egresos de 2006 (PEF) establece que los fideicomisos públicos no entidad también deben cumplir con las obligaciones de transparencia en materia presupuestaria (LFTAIPG, Artículo 7 fracciones IV, IX, X, XI y XIII), en la práctica esto no se verifica por parte del IFAI⁹⁰.

Finalmente, y acorde con lo anterior, los fideicomisos públicos entidad están obligados a cumplir con las obligaciones de transparencia previstas por la Ley (LFTAIPG, Artículo 7) y su Reglamento (Artículos 8 a 23), por lo que el número de solicitudes a este tipo de fideicomisos fue reducido – 146 solicitudes de 1043, aproximadamente el 13.99 por ciento del total –⁹¹.

En cuanto al aumento en el número de solicitudes en el segundo y tercer año, las interpretaciones tienden a ser divergentes. En el mejor de los casos, dicho aumento muestra una “clara tendencia de parte de la ciudadanía a utilizar con mayor frecuencia la Ley⁹²” (IFAI, 2005:7) con la finalidad de conocer información adicional a la que, en cumplimiento

⁹⁰ El IFAI cuenta con un programa permanente para evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en dependencias y entidades del gobierno federal, pero dicho programa no contempla la evaluación de sujetos distintos a los obligados por la Ley (LFTAIPG, Artículo 3 fracción XIV).

⁹¹ Cabe resaltar que el gobierno federal cuenta con muy pocos fideicomisos públicos entidad, pues según la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2006, sólo existen 21 fideicomisos públicos de este tipo.

⁹² Elemento activo de la transparencia (Cf. nota al pie 12 capítulo I).

con las obligaciones de transparencia, publican las dependencias y entidades del gobierno federal⁹³. No obstante, también es válido suponer que un mayor número de solicitudes de información no necesariamente refleja una sociedad más participativa sino un gobierno que no está garantizando el acceso a la información en fideicomisos públicos a pesar de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y del optimismo reflejado en los resultados del programa de evaluación permanente del IFAI⁹⁴ en relación con el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por la Administración Pública Federal⁹⁵ (v5) (TABLA 2).

TABLA 2. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

DEPENDENCIA /ENTIDAD	FECHA*	EVALUACIÓN TOTAL (PORCENTAJE)	APARTADOS					
			FINANCIERO	REGULATORIO	TOMA DE DECISIONES	RELACIÓN CON LA SOCIEDAD	ORGANIZACIÓN INTERNA	INFORMACIÓN BÁSICA
Administración Pública Federal	Mayo 2004	62.8	45.7	79.6	35.4	81.9	96.6	95.0
	Septiembre 2004	80.6	70.4	90.3	68.2	90.5	96.3	97.6
	Febrero 2005	90.82	85.1	96.6	84.2	96.4	98.6	98.8
	Mayo 2005	93.00	88.5	97.5	88.5	97.1	98.8	98.9
	Septiembre 2005	93.83	90.0	97.1	91.6	96.9	98.2	98.8
	Marzo 2006	95.81	93.6	97.3	94.4	97.9	98.2	99.2
	Julio 2006	96.08	93.31	96.48	94.86	98.08	98.23	99.2

*Las evaluaciones del programa son aleatorias en tiempo y en muestra (no todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se evalúan en el mismo periodo).

Fuente: Elaboración propia con datos del IFAI (Solicitud con número de folio 0673800135707).

⁹³ Elemento pasivo de la transparencia (*Loc cit.*).

⁹⁴ Como se señala en los Informes de Labores al H. Congreso de la Unión del IFAI para los años 2004-2005, 2005 y 2006, entre el 23 de febrero y el 12 de abril de 2004 se realizó la primera evaluación pública a las obligaciones de transparencia, y a partir de junio de 2004 se instauró un programa de evaluación permanente en el que se actualiza periódicamente el nivel de cumplimiento de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal.

⁹⁵ Quizás sea necesario revisar los criterios de evaluación utilizados por el IFAI, a fin de tener resultados coherentes entre el elemento pasivo y el elemento activo de la transparencia.

En especial, esta última hipótesis se apoya en el tipo de respuestas emitidas por las Unidades de Enlace de las dependencias y entidades a las solicitudes de información⁹⁶ relacionadas con fideicomisos públicos (v2). Como puede apreciarse en la **TABLA 3**, la entrega de información vía electrónica disminuyó en el tercer año de 49.21 a 34.21 por ciento, así como la disponibilidad de información en línea durante el mismo periodo.

En contraste, las respuestas por inexistencia de la información solicitada y por incompetencia de las Unidades de Enlace para satisfacer los requerimientos de información de los solicitantes aumentaron casi el doble en el tercer año, pasando de 7.25 a 12.42 por ciento para el primer tipo de respuesta y de 10.09 a 19.95 por ciento para el segundo tipo.

Si bien para el segundo año las cifras mostraban un avance cuantitativo⁹⁷ en la entrega de información gubernamental a los ciudadanos, el tercer año significó un retroceso en términos de transparencia y acceso a la información pública en fideicomisos públicos, excepto por un rubro: la negativa de información por ser reservada o confidencial (v3), la cual mantuvo una tendencia similar durante los tres años (**GRÁFICA 1**).

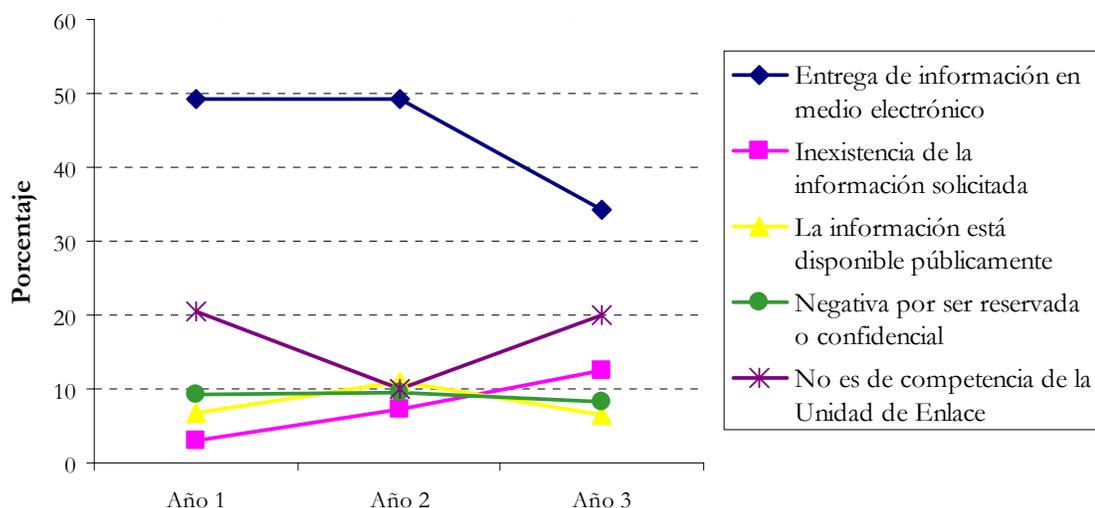
No obstante, la información de la **TABLA 3** es insuficiente para observar el impacto de las reformas al marco regulatorio aplicable a fideicomisos públicos (VT) en la reserva de información por secreto fiduciario (VD). Esto se debe a que la Ley Federal de Transparencia contempla diversas causales de reserva⁹⁸, una de las cuales es el secreto fiduciario (LFTAIPG, Artículo 14 fracción II).

⁹⁶ Segundo paso en el diagrama de la **FIGURA 1**.

⁹⁷ No es posible hacer un análisis cualitativo de la información entregada puesto que no existe un sistema de sondeo que mida el grado de satisfacción ciudadana hacia las respuestas otorgadas por las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal a sus solicitudes de información.

⁹⁸ Véase p.17.

GRÁFICA 1. RESPUESTAS A SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SOBRE FIDEICOMISOS PÚBLICOS RECIBIDAS ENTRE EL 12 DE JUNIO DE 2003 Y EL 12 DE JUNIO DE 2006⁹⁹.



Fuente: Elaboración propia con datos de la **TABLA 3**.

Por ello, la **TABLA 4** muestra – además del total de solicitudes con respuesta negativa – el total de respuestas negativas por secreto fiduciario (v3). Es importante mencionar que a diferencia de las **TABLAS 1** y **3**, se hicieron más cortes al periodo bajo estudio (del 12 de junio de 2003 al 12 de junio de 2006) con la finalidad de poder observar el impacto de la variable independiente (*VI*) en la variable dependiente (*VD*)¹⁰⁰. Los periodos se agrupan de la siguiente manera:

⁹⁹ El primero, segundo y tercer año corresponden al periodo comprendido del 12 de junio de 2003 al 11 de junio de 2004, del 12 de junio de 2004 al 11 de junio de 2005 y del 12 de junio de 2005 al 12 de junio de 2006, respectivamente.

¹⁰⁰ Inicialmente la variable independiente (*VI*) se operacionalizó mediante bloques de tiempo idénticos a los de la variable dependiente (*VD*) – Años 1, 2 y 3 –, sin embargo, no era posible identificar aquellas reformas normativas con mayor incidencia en el derecho de acceso a la información por causal de secreto fiduciario.

TABLA 3. TIPO DE RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE FIDEICOMISOS PÚBLICOS RECIBIDAS ENTRE EL 12 DE JUNIO DE 2003 Y EL 12 DE JUNIO DE 2006.

TIPO DE RESPUESTA	AÑO 1*	%	AÑO 2	%	AÑO 3	%	TOTAL	%
Entrega de información en medio electrónico	116	49.36	156	49.21	168	34.21	440	42.18
Inexistencia de la información solicitada	7	2.97	23	7.25	61	12.42	91	8.72
La información está disponible públicamente	16	6.80	35	11.04	32	6.51	83	7.95
Negativa por ser reservada o confidencial	22	9.36	30	9.46	40	8.14	92	8.82
No es de competencia de la Unidad de Enlace	48	20.42	32	10.09	98	19.95	178	17.06
La solicitud no corresponde al marco de la LFTAIPG	3	1.27	4	1.26	7	1.42	14	1.34
No se dará trámite a la solicitud**	3	1.27	4	1.26	5	1.01	12	1.15
Notificación de disponibilidad de información	2	0.85	9	2.83	3	0.61	14	1.34
Notificación de envío	2	0.85	5	1.57	22	4.48	29	2.78
Requerimiento de información adicional	11	4.68	10	3.15	33	6.72	54	5.17
Notificación lugar y fecha de entrega	3	1.27	5	1.57	14	2.85	22	2.10
Respuesta del solicitante a la notificación de entrega de información con costo	1	0.42	2	0.63	6	1.22	9	0.86
Información parcialmente reservada o confidencial	1	0.42	2	0.63	1	0.20	4	0.38
Notificación de pago	0	0	0	0	1	0.20	1	0.09
Total	235	100	317	100	491	100	1043	100

*El primero, segundo y tercer año corresponden al periodo comprendido del 12 de junio de 2003 al 11 de junio de 2004, del 12 de junio de 2004 al 11 de junio de 2005 y del 12 de junio de 2005 al 12 de junio de 2006, respectivamente.

** Conforme a lo establecido en el artículo 48 de la Ley Federal de Transparencia, no se dará trámite a una solicitud cuando se haya realizado de forma ofensiva o que ya hubiese sido entregada información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona.

Fuente: Elaboración propia con datos del IFAI (Solicitud con número de folio 0673800079606).

PERIODO*	REFORMAS
1. 12/06/03 – 18/08/03	<p>1. Del inicio de labores en el IFAI a la publicación de los Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Expedidos por el IFAI y publicados en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 18 de agosto de 2003.</p>
2. 19/08/03 – 09/12/03	<p>2. De la reforma previa a los Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados. Expedidos por el IFAI y publicados en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 9 de diciembre de 2003.</p>
3. 10/12/03 – 06/09/04	<p>3. De la reforma anterior al <i>Acuerdo que establece los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el control, la rendición de cuentas e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales otorgados a fideicomisos, mandatos o contratos análogos</i>. Publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 6 de septiembre de 2004.</p>
4. 07/09/04 – 31/12/04	<p>4. Del <i>Acuerdo</i> previo a los Lineamientos en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias, así como al cumplimiento de obligaciones fiscales realizadas con recursos públicos federales por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Expedidos por el IFAI y publicados en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 22 de diciembre de 2004 y,</p> <p><i>Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal</i>. Acuerdo publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 2004.</p>
5. 01/01/05 – 20/04/05	<p>5. De la última modificación al Decreto que reforma el artículo 2º fracción VI de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 4 de abril de 2005,</p> <p>Oficio Circular No.307-A-0238 mediante el que se expiden los Lineamientos para guiar a las dependencias y entidades en la integración de la información que deben entregar directamente, en forma trimestral, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados, publicado el 12 de abril de 2005,</p>

	<p>Oficio Circular No.307-A-0239 mediante el que se dan a conocer los Criterios para integrar información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que se debe presentar al H. Congreso de la Unión mediante los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, publicado el 12 de abril de 2005, y</p> <p>Oficio Circular No.SCAGP/200/010/2005 mediante el cual se establecen los mecanismos con los que los Órganos Internos de Control (OIC) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal evaluarán y verificarán el cumplimiento a las disposiciones en materia de Fideicomisos, Mandatos y Análogos, publicado el 20 de abril de 2005 por la Secretaría de la Función Pública¹⁰¹.</p>
6. 21/04/05 – 30/12/05	6. De las modificaciones anteriores al Decreto que reforma el artículo 117 y deroga el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 30 de diciembre de 2005.
7. 31/12/05 – 30/03/06	7. De la reforma previa a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 30 de marzo de 2006 y que abroga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y todas aquellas disposiciones opuestas a la nueva Ley.
8. 31/03/06 – 04/05/06	8. De la nueva Ley a las Disposiciones de carácter general en materia de contabilidad, aplicables a los fideicomisos públicos a que se refiere la fracción IV de artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 4 de mayo de 2006.
9. 05/05/06 – 06/06/06	9. De la modificación anterior al Decreto que reforma el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 6 de junio de 2006.
10. 7/06/06 – 12/06/06	De la última reforma (9) al final del tercer año.

* Algunos periodos agrupan más de una reforma normativa debido a que se expidieron con pocos días de diferencia, en los cuales no se recibieron ni se terminaron solicitudes de acceso a la información relacionadas con fideicomisos públicos.

¹⁰¹ Es decir, las Guías de operación para la captura de información sobre fideicomisos, mandatos y análogos, y formatos para integrar anexos en los Informes Trimestrales y publicar información en Internet y en el *Diario Oficial de la Federación*.

TABLA 4. RESUMEN DE SOLICITUDES CON RESPUESTA NEGATIVA¹⁰² RECIBIDAS Y TERMINADAS* ENTRE EL 12 DE JUNIO DE 2003 Y EL 12 DE JUNIO DE 2006.

PERIODO	NÚMERO DE SOLICITUDES RECIBIDAS**	NÚMERO DE SOLICITUDES TERMINADAS	NEGATIVAS POR SECRETO FIDUCIARIO	FIGURA QUE CLASIFICA	
				FIDEICOMITENTE	FIDUCIARIO
1. 12/06/03 – 18/08/03	2	2	2	2	0
2. 19/08/03 – 09/12/03	9	8	7	4	3
3. 10/12/03 – 06/09/04	21	21	16	9	7
4. 07/09/04 – 31/12/04	2	2	2	2	0
5. 01/01/05 – 20/04/05	16	8	5	1	4
6. 21/04/05 – 30/12/05	33	37	28	6	22
7. 31/12/05 – 30/03/06	5	8	3	0	3
8. 31/03/06 – 04/05/06	5	3	1	0	1
9. 05/05/06 – 06/06/06	3	5	5	1	4
10. 7/06/06 – 12/06/06	0	2	2	0	2
Total	96	96	71	25	46

* El número de solicitudes terminadas puede diferir del número de solicitudes recibidas en un mismo periodo debido a los tiempos legales de respuesta. De acuerdo con información del IFAI, el tiempo promedio para una respuesta “Negativa por ser reservada o confidencial” es de 16.2 días hábiles, mientras que el tiempo promedio para una respuesta de “Información parcialmente reservada o confidencial” es de 20.6 días hábiles (IFAI, Reporte gráfico al 31 de diciembre de 2007). Estos promedios no consideran casos excepcionales en los que el tiempo legal de una respuesta puede ampliarse hasta cuarenta días hábiles (DGCS, 2006).

** Hubo un mayor número de solicitudes en los periodos más largos, sin embargo, hay otros factores – además del tiempo – que influyen en el número de solicitudes enviadas, por ejemplo, los periodos vacacionales, alguna situación noticiosa que incremente el interés de la ciudadanía e incluso las campañas de difusión del IFAI (Justino Núñez, 18 de febrero de 2008).

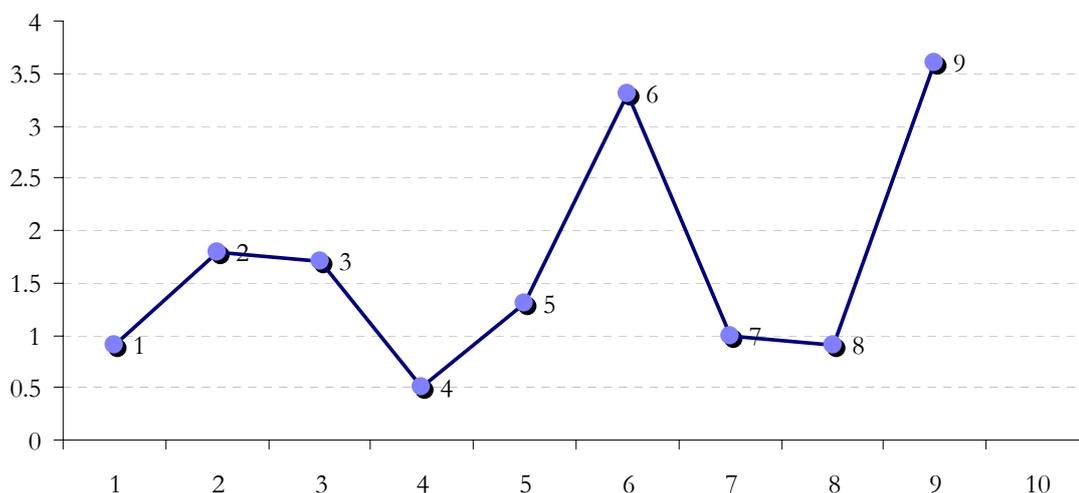
Fuente: Elaboración propia con datos del IFAI (Solicitud con número de folio 0673800079606).

Si bien en el 74 por ciento de las respuestas negativas se clasificó la información con fundamento en el secreto fiduciario, eso no significa que las modificaciones al marco regulatorio aplicable a fideicomisos públicos hubieran quedado sin efecto sobre el derecho de acceso a la información; por el contrario, las **GRÁFICAS 2 y 3** muestran el

¹⁰² La tabla incluye el número total de respuestas “Negativa por ser reservada y confidencial” e “Información parcialmente reservada o confidencial” durante los tres años bajo estudio. Cf. **TABLA 3**.

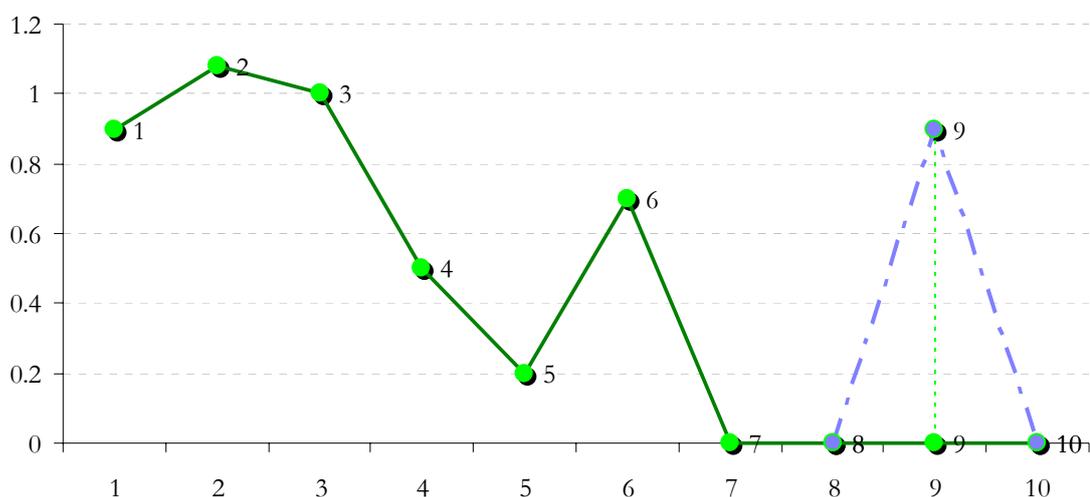
comportamiento de las negativas por secreto fiduciario (v3) según la figura jurídica que clasifica la información¹⁰³.

GRÁFICA 2. NEGATIVAS POR SECRETO FIDUCIARIO SIN DISTINCIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA QUE CLASIFICA LA INFORMACIÓN (12/06/03 AL 12/06/06).



Fuente: Elaboración propia con datos de la **TABLA 4**.

GRÁFICA 3. NEGATIVAS POR SECRETO FIDUCIARIO EN LAS QUE EL FIDEICOMITENTE ES QUIEN CLASIFICA LA INFORMACIÓN (12/06/03 AL 12/06/06).



Fuente: Elaboración propia con datos de la **TABLA 4**.

¹⁰³ Ya que los diez cortes hechos entre el 12 de junio de 2003 y el 12 de junio de 2006 se hicieron de acuerdo con las reformas al marco regulatorio, se obtuvo el promedio mensual de negativas por secreto fiduciario para cada periodo, a modo de eliminar el sesgo metodológico derivado de dichos cortes.

La distinción de la figura jurídica que clasifica la información es esencial para evaluar el impacto de la normatividad en el derecho de acceso, pues las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal “no podrán reservar con fundamento en el Artículo 14 fracción II de la Ley (Federal de Transparencia) la información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias que se lleven a cabo con recursos federales, sin perjuicio de que dicha información pueda ubicarse en algún otro supuesto de clasificación previsto en la Ley” (Lineamientos de operaciones bancarias, disposición tercera).

Por otro lado, las entidades – en calidad de fiduciarias – están obligadas a mantener el secreto bancario o fiduciario frente “a todos aquellos que no han formado parte, con su voluntad, de la relación que origina una operación bancaria” (Méjan, 2000:119), ya que este tipo de entidades carecen de las facultades y atribuciones legales para discernir si el interés jurídico de un tercero es legítimo y suficiente (*Loc cit.*).

Por ello, aún cuando el comportamiento de la **GRÁFICA 2** es similar al de la **GRÁFICA 3**, sería un error considerar a la tercera (punto **3**) y sexta (punto **6**) reformas como las de mayor impacto en la reserva de información por secreto fiduciario (*VD*), pues a diferencia de la **GRÁFICA 2**, la **GRÁFICA 3** permite inferir que también la cuarta reforma (punto **4**) tuvo un impacto positivo en la variable dependiente (*VD*). La **GRÁFICA 3** también permite observar que, con excepción del punto **9** – un caso atípico¹⁰⁴ –, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en su calidad de fideicomitentes, dejaron de reservar la información con fundamento en el secreto fiduciario después de la sexta reforma (punto **6**) al marco normativo aplicable a fideicomisos públicos.

¹⁰⁴ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público invocó el secreto fiduciario por tratarse de un fideicomiso privado (FIMPE) que no maneja recursos públicos.

El **CUADRO 1** resume las características principales de la normatividad que, de acuerdo con esta gráfica, tuvo mayor impacto en la reserva de información por secreto fiduciario (VD).

CUADRO 1. NORMATIVIDAD CON MAYOR IMPACTO EN LA RESERVA DE INFORMACIÓN POR SECRETO FIDUCIARIO.

REFORMA	Figura que regula	Objetivo	Define y asigna con claridad las obligaciones	Establece sanciones y órganos de vigilancia	Señala con claridad las excepciones
3. Acuerdo que establece los lineamientos [...] para el control [...] de los recursos públicos federales otorgados a fideicomisos, mandatos o contratos análogos ¹⁰⁵ .	Fideicomisos no entidad, mandatos y análogos	Mejorar el control y fiscalización de los recursos públicos ejercidos vía fideicomisos no entidad, mandatos y análogos	Si	Si	No
4. Lineamientos de [...] clasificación [...] de información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias ¹⁰⁶ [...]*	Dependencias y entidades de la APF	Mejorar el acceso a la información mediante la reglamentación del Artículo 14 fracción II de la Ley Federal de Transparencia	Si	No	Si
6. Decreto que reforma el artículo 117 y deroga el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC).	Instituciones de crédito	Actualizar los supuestos de develación del secreto bancario	Si	Si	Si

* La reforma 4 también incluye al *Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal*, cuyo objetivo es regular el proceso presupuestario mediante la simplificación de normas que flexibilicen “el ejercicio del gasto de las dependencias y entidades, elevando la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos”. No obstante, se consideró que esta normatividad tuvo poco o nulo impacto en la reserva de información por secreto fiduciario debido a que no contempla obligaciones de transparencia gubernamental.

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad analizada en el cuadro.

Si bien el Acuerdo para el control de recursos públicos (punto **3**) y los Lineamientos de operaciones bancarias (punto **4**) tuvieron un efecto positivo en la

¹⁰⁵ En adelante Acuerdo para el control de recursos públicos.

¹⁰⁶ Lineamientos de operaciones bancarias.

variable dependiente (*VD*)¹⁰⁷, la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito (punto 6) fue decisiva para evitar la reserva de información por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en su calidad de fideicomitentes. Es posible que, según la jerarquía de las leyes, el lector considere obvia esta premisa, no obstante, el proceso de mejora regulatoria siguió otra lógica por los siguientes motivos.

Previo a la entrada en operaciones del IFAI ya existía un marco regulatorio para el control y fiscalización de los fideicomisos públicos¹⁰⁸, incluidas algunas tesis jurisprudenciales en relación con casos de inoperatividad del secreto fiduciario. Sin embargo, los obstáculos para el acceso a la información en esta figura evidenciaron la insuficiencia de la Ley Federal de Transparencia para garantizar el pleno ejercicio de este derecho constitucional.

Con el surgimiento de controversias por información económica y financiera, se emitieron nuevas regulaciones y se modificaron otras, unas para instrumentar las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia – como en el caso de los tres lineamientos publicados –, y otras para complementarlas. De las segundas, aunque la mayoría se emitieron para mejorar el control, la vigilancia y la fiscalización del fideicomiso público mexicano, casi todas establecieron obligaciones explícitas de transparencia gubernamental, como fue el caso del Acuerdo para el control de recursos públicos (punto 3).

Quizá la expedición de los Lineamientos de operaciones bancarias no contempló una reforma previa a los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) por la existencia de las tesis jurisprudenciales en la materia, el principio de publicidad de la información de la Ley Federal de Transparencia, la garantía constitucional de

¹⁰⁷ Es decir, la reserva de información por secreto fiduciario.

¹⁰⁸ Véase pp. 38 y 39.

acceso a la misma¹⁰⁹, y otros antecedentes jurídicos con obligaciones de transparencia gubernamental. En otras palabras, se pensó que los Lineamientos de operaciones bancarias impedirían la reserva injustificada de la información respaldándose en las normas de mayor jerarquía que les antecedieron, pues generalmente un “ordenamiento de menor nivel que detalla la instrumentación de una norma superior, tiene mayor impacto en determinar la operación real ésta” (Javier González, 15 de febrero de 2008).

Lo interesante es que las modificaciones normativas anteriores a la reforma de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) procuraron precisar que el fideicomiso público no debe tener las mismas características de alta confidencialidad del fideicomiso privado¹¹⁰, y aunque a la fecha no hay una distinción explícita en ella¹¹¹, una cuidadosa lectura del nuevo artículo 117 permite apreciar la intencionalidad legislativa por estructurar e integrar en un solo ordenamiento jurídico dichas modificaciones¹¹².

Sin embargo, lo más relevante – y lo menos obvio – es que la reforma normativa (*VI*) con mayor impacto en la reserva de información por secreto fiduciario (*VD*) fue la que regula la seguridad patrimonial de los individuos y no las obligaciones de transparencia (en términos de la Ley Federal de Transparencia) ni el derecho de acceso a la información, pues el objetivo primordial de la reforma a los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito fue la actualización de los supuestos de develación del secreto bancario y fiduciario para efectos de control presupuestario y no de la sexta garantía constitucional¹¹³.

Pero ¿cuál hubiera sido el comportamiento de la reserva de información por secreto fiduciario sin el Acuerdo para el control de recursos públicos ni los

¹⁰⁹ El 20 de julio de 2007 se adicionó al artículo 6º constitucional el principio de máxima publicidad de la información.

¹¹⁰ Figura originalmente regulada por la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924 (Valls y Matute, 2003:332).

¹¹¹ Porque se regula a cualquier tipo de fideicomiso.

¹¹² Por ejemplo, las fracciones V, VII y VIII del artículo 117 elevaron a rango de Ley lo establecido en el Acuerdo para el control de recursos públicos.

¹¹³ Véase el **ANEXO LEGAL**.

Lineamientos de operaciones bancarias? Aunque la respuesta es meramente especulativa, es probable que posterior a la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito se hubieran presentado casos de reserva¹¹⁴ por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por lo siguiente:

- Sin la publicación de los Lineamientos de operaciones bancarias la Ley Federal de Transparencia se hubiera quedado sin los criterios de interpretación que hoy reglamentan al artículo 14 fracción II de la Ley, pues en ellos se definen y asignan con claridad las obligaciones de los actores involucrados, así como las excepciones en la materia. La ausencia de estos criterios no hubiera sido cubierta por la Ley de Instituciones de Crédito porque ésta no regula el derecho de acceso a la información.
- Aunque la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito retoma varios elementos publicados en el Acuerdo para el control de recursos públicos, ésta no establece ciertas obligaciones de transparencia para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, figuras reguladas por el Acuerdo y no por dicha Ley. Estas obligaciones son importantes para el derecho de acceso a la información en la medida en que su cumplimiento da certeza jurídica sobre la existencia misma de la información.

Si bien hay evidencia de que algunas de las modificaciones al marco regulatorio aplicable a fideicomisos públicos (*VI*) disminuyeron¹¹⁵ la reserva de información bajo el causal de secreto fiduciario (*VD*), la investigación quedaría incompleta sin el análisis de los recursos de revisión interpuestos en la materia (*v4*).

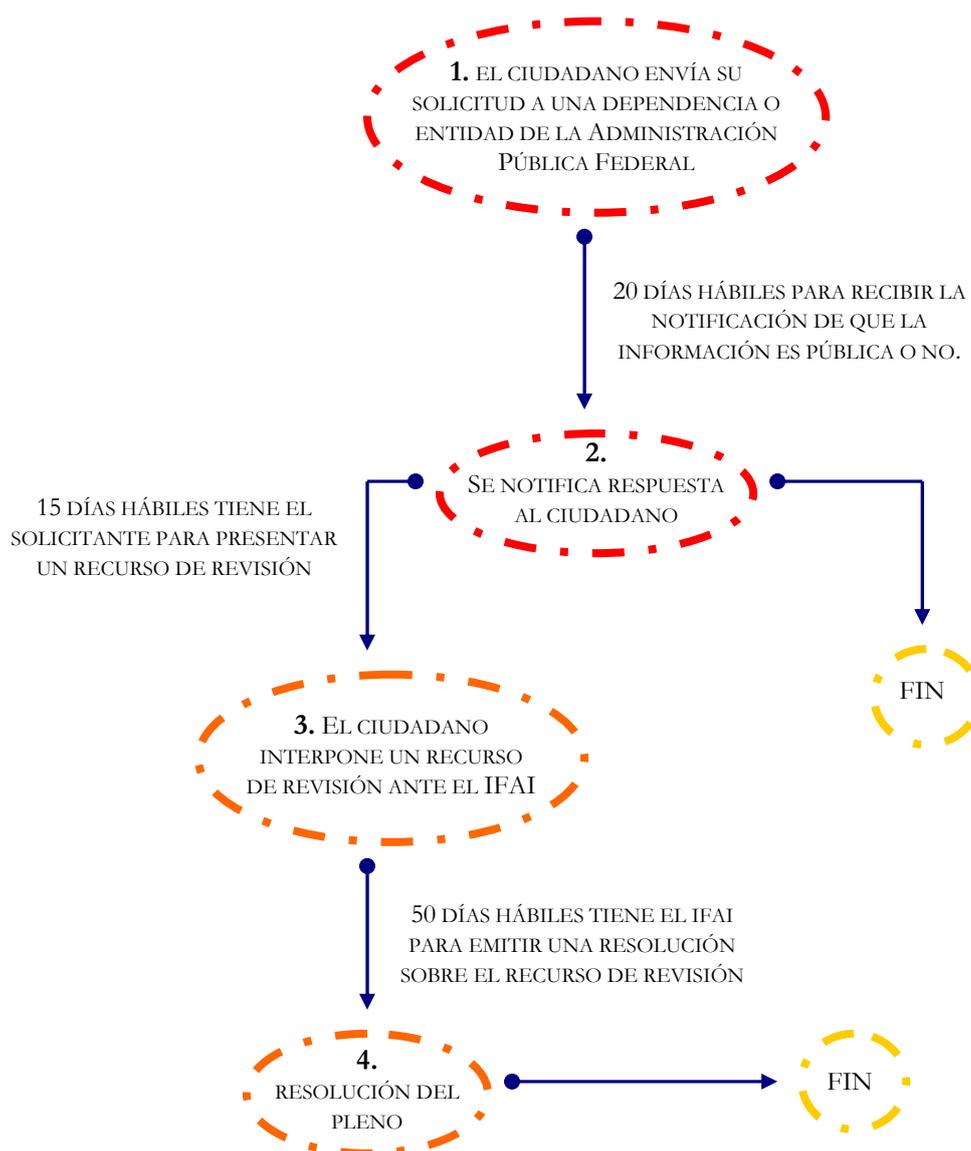
Cuando se niega al solicitante el acceso a la información porque ésta se encuentra en los supuestos de clasificación o inexistencia, o cuando el peticionario considera que la información entregada no satisface los términos de su solicitud, éste puede interponer un recurso de revisión ante la Unidad de Enlace de la dependencia o

¹¹⁴ Sin incluir casos atípicos como el de la **GRÁFICA 3**.

¹¹⁵ Es importante aclarar que aún cuando las modificaciones antes mencionadas evitaron la reserva de información por parte de las dependencias y entidades de la APF en su calidad de fideicomitentes, la fiduciaria está obligada por Ley a negar la información cuando se le solicita directamente.

entidad correspondiente, ante el IFAI o mediante el SISI (IFAI, 2005:15). El proceso regular¹¹⁶ que sigue un recurso de revisión derivado de una solicitud de acceso a la información se ilustra en la **FIGURA 2**.

FIGURA 2. DIAGRAMA SIMPLIFICADO DEL PROCEDIMIENTO PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN E INTERPOSICIÓN DE RECURSOS DE REVISIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos del Apéndice B “Plazos y Costos” (DGCS, 2006).

De las 1043 solicitudes procesadas en el SISI en materia de fideicomisos públicos, la **TABLA 5** muestra una relación porcentual entre el total de recursos de

¹¹⁶ En casos excepcionales el tiempo legal para que el Pleno del IFAI resuelva en definitivo un recurso interpuesto puede ampliarse hasta ochenta días hábiles.

revisión interpuestos (74 recursos) en contra de las respuestas a esas solicitudes – tercer paso en el diagrama de la **FIGURA 2** –, pues aún cuando el número de recursos pareciera reducido, la relación porcentual es incluso mayor a la tendencia general entre solicitudes recibidas y recursos interpuestos en otros temas¹¹⁷.

TABLA 5. RESUMEN DE SOLICITUDES RECIBIDAS Y RECURSOS PRESENTADOS ANTE EL IFAI AL 21 DE SEPTIEMBRE DE 2006.

AÑO	2003	2004	2005	2006	TOTAL	TOTAL FIDEICOMISOS
Solicitudes	24,097	37,732	50,127	43,444	155,400	1,043
Recursos	636	1,431	2,639	2,523	7,229	74
Relación porcentual	2.64	3.79	5.26	5.81	4.65	7.09

Fuente: Elaboración propia con datos del IFAI consultados en <http://www.ifai.org.mx/textos/stats.xls>

En materia de fideicomisos públicos, del estudio de los 74 recursos de revisión interpuestos ante el IFAI, el secreto fiduciario fue causa de reserva (v4) en 30 recursos (**TABLA 6**), mientras que en el resto, la información se reservó por motivos de seguridad nacional, la existencia de un proceso deliberativo inconcluso o proceso penal, la inexistencia de la información solicitada o por incompetencia de la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad.

TABLA 6. RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS EN CONTRA DE LAS RESPUESTAS A TALES SOLICITUDES.

FECHA	NÚMERO DE RECURSOS	CASOS DE RESERVA POR SECRETO FIDUCIARIO*
Del 12 de junio de 2003 al 12 de junio de 2006	74	30

*No todos los casos de reserva por secreto fiduciario derivaron de una respuesta “Negativa por ser reservada o confidencial” o por “Información parcialmente reservada o confidencial”, sino de una respuesta de “Entrega de información en medio electrónico” que contenía el archivo adjunto con la reserva de información por secreto fiduciario.

Fuente: Elaboración propia con datos del IFAI (Solicitud con número de folio 0673800079606).

¹¹⁷ Por ejemplo: trámites, concesiones, estadísticas, estructura orgánica de alguna dependencia o entidad, remuneraciones de los servidores públicos, gastos operativos, gastos administrativos, contratos, etc.

Aunque no es posible observar el impacto de las modificaciones normativas en la reserva de información por secreto fiduciario vía el análisis de los recursos de revisión interpuestos, estos se incluyeron por un error – del SISI y del IFAI – en la clasificación de las solicitudes de información por tipo de respuesta.

Es decir, de acuerdo con la relación porcentual entre solicitudes de información recibidas y recursos interpuestos (**TABLA 5**), aún cuando en materia de fideicomisos públicos ésta es un poco más elevada que la tendencia promedio en otros temas (7.09 y 4.37 por ciento respectivamente), la relación porcentual entre las solicitudes con respuesta negativa por secreto fiduciario (71)¹¹⁸ y los recursos interpuestos en contra de tales respuestas (30 casos)¹¹⁹ es del 42.25 por ciento, un dato inconsistente con la tendencia general¹²⁰.

Ya que los recursos interpuestos en contra de la reserva de información por secreto fiduciario necesariamente derivaron de una negativa de acceso, el error de clasificación estuvo en no considerar a las respuestas de “Entrega de información en medio electrónico” que contenían archivos adjuntos con la reserva, como respuesta “Negativa por ser reservada o confidencial” o como “Información parcialmente reservada o confidencial”; y por lo tanto, no es posible determinar el número de “errores de clasificación”, un dato interesante para observar el comportamiento de las variables estudiadas a lo largo del capítulo¹²¹.

Ahora bien, con respecto a la resolución de los treinta recursos interpuestos, veintiuno se resolvieron a favor del ciudadano y nueve en contra. Esto se debió a que 20

¹¹⁸ Véase **TABLA 4**.

¹¹⁹ Véase **TABLA 6**.

¹²⁰ La tendencia promedio es de 0.04 recursos interpuestos por solicitud, o sea, por cada 25 solicitudes terminadas se interpone un recurso de revisión. La relación porcentual entre las solicitudes con respuesta negativa por secreto fiduciario y los recursos interpuestos en contra de tales respuestas, supondría que por cada 3 solicitudes terminadas se interpone un recurso de revisión.

¹²¹ Por ejemplo, si después de la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal disfrazaron la reserva de información con respuestas de “Entrega en medio electrónico”.

de las 21 solicitudes de acceso a la información fueron enviadas a dependencias o entidades de la Administración Pública Federal en calidad de fideicomitentes o coordinadoras de operación de fideicomisos públicos. De los diez casos restantes, nueve se resolvieron en contra del ciudadano porque las solicitudes de acceso a la información se hicieron directamente a las instituciones nacionales de crédito en su calidad de fiduciarias¹²².

Finalmente, a pesar de haberse enviado directamente a una institución de crédito, el último caso se resolvió a favor del ciudadano por tratarse de una situación excepcional en la que la institución de crédito fungía como fideicomitente y fiduciaria de un fideicomiso privado creado en 2002 para la administración de los ingenios azucareros expropiados por el Gobierno Federal¹²³.

Si bien las modificaciones al marco regulatorio aplicable a fideicomisos públicos tuvieron un impacto positivo en la disminución de negativas por secreto fiduciario, en términos generales, la falta de entrega de información por inexistencia, incompetencia de las Unidades de Enlace u otras causas¹²⁴ en el tercer año de labores del IFAI, limitó el alcance que en materia de transparencia y acceso a la información en fideicomisos públicos suponía la publicación de la Ley Federal de Transparencia, especialmente porque la resolución favorable¹²⁵ de un recurso interpuesto en contra de una negativa por secreto fiduciario no fue garantía de acceso inmediato a la

¹²² “La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito tendrá carácter confidencial, por lo que las instituciones de crédito, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios, en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los previstos en la fracción XV del citado artículo 46, sino al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio” (LIC, Artículo 117).

¹²³ Para un análisis más detallado del caso, puede consultarse el expediente del recurso 1651/05 en <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2005/1651.pdf>

¹²⁴ Véase **TABLA 3** y **GRÁFICA 1**.

¹²⁵ Al solicitante.

información, tal y como evidenciaron los amparos en contra de las resoluciones del IFAI.

2.4 El IFAI y el sistema financiero: resistencias a las resoluciones del Pleno

El sector financiero, a diferencia de otros sectores económicos, se caracteriza por su gran hermetismo y discrecionalidad en el manejo de los recursos que depositantes, ahorradores e inversionistas encomiendan a las instituciones financieras. Esta discrecionalidad ha sido motivo de protección y regulación a nivel mundial y en especial en países que buscan fomentar la inversión nacional y extranjera gracias a la certidumbre jurídica y atractivos fiscales que sus instituciones ofrecen. En México, la realidad es que pocos ámbitos del sector público han mostrado tal nivel de resistencia a la apertura informativa como en el ámbito financiero (Marván, 2005:22).

De acuerdo con datos del IFAI, las dependencias y entidades con el mayor número de negativas de información son el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), la Procuraduría General de la República (PGR), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Nacional Financiera S.N.C. (NAFINSA), el Instituto Nacional de Migración (INAMI), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) (IFAI, 2003-2004:31).

Incluso, durante los dos primeros años de labores del IFAI, se presentaron 42 amparos del sistema financiero¹²⁶ en contra de las resoluciones emitidas por el Pleno del Instituto (IFAI, 2004-2005:27, IFAI, 2005:20), motivados por la supuesta ilegalidad en la actuación del IFAI.

¹²⁶ Se incluyen los juicios de Amparo Indirecto por parte de las siguientes instituciones de banca múltiple: Banco Mercantil del Norte S.A., Banco Santander Mexicano S.A., Banco Interestatal S.A., Banca Serfin S.A., y Banco Capital, S.A.

De acuerdo con la cobertura de los medios de comunicación al respecto, “las dependencias no han cuestionado la constitucionalidad de la Ley Federal de Transparencia, sino la legalidad de actuación del IFAI, que revisa y puede modificar las decisiones de todos los organismos del Ejecutivo en materia de acceso a la información pública” (*Mural*, 7 de noviembre de 2003:11), lo cual supuestamente contravenía lo estipulado en los antiguos artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC).

Más adelante, la Secretaría de Economía (SE) y el Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (BANCOMEXT) también interpusieron amparos ante el Poder Judicial con la finalidad de que se declararan ilegales las disposiciones del IFAI, pero el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito resolvió con la siguiente tesis:

“Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XIX, Febrero de 2004. Tesis: I.7o.A.275 A. Página: 1073. Materia: Administrativa, Común. Tesis aislada.

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LAS PERSONAS MORALES OFICIALES OBLIGADAS POR AQUÉL ÓRGANO A PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR LOS PARTICULARES CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO.

El artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Amparo, dispone que las personas morales oficiales podrán ocurrir al juicio de garantías únicamente cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. En consecuencia, si el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver el recurso de revisión contemplado por el numeral 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, obliga al comité de información de alguna dependencia a proporcionar la información solicitada por un particular, tal comité carece de legitimación para ocurrir al juicio de garantías, en atención a que dicha determinación, materialmente jurisdiccional, no afecta su patrimonio, entendido como una disminución material en sus bienes, sino únicamente lo vincula a exhibir la documentación respectiva” (IFAI, 2003-2004:51; *Reforma*, 18 de marzo de 2004:9).

En el segundo y tercer año de labores del Instituto, la cobertura de los medios por dar seguimiento a la asignación, uso y distribución de los recursos públicos del Ejecutivo Federal mediante fideicomisos públicos, se centró en casos y controversias muy particulares, como las resistencias del Instituto para la Protección y el Ahorro Bancario (IPAB) para entregar las minutas de su Junta de Gobierno y las actas de entrega del entonces Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)¹²⁷, la supuesta triangulación de fondos de la Lotería Nacional mediante el fideicomiso Transforma México a la fundación Vamos México¹²⁸, las irregularidades en el manejo de los fideicomisos Aduanas I y Aduanas II¹²⁹, entre otros.

Aunque la mayoría de los fideicomisos sujetos a controversias políticas fueron obligados a entregar información y a rendir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos depositados en ellos, el proceso de apertura fue largo y complicado en algunos casos. Por ejemplo,

“En el caso del IPAB, [...] se ha impulsado una peculiar estrategia tendiente a posponer el cumplimiento de las resoluciones del IFAI, relevando a su Titular de la Unidad de Enlace cada vez que jueces de Distrito en materia administrativa del Distrito Federal y Tribunales Colegiados de Circuito resuelven la improcedencia de juicios de amparo indirecto que se promueven, con lo que, al sustituir y designar a un nuevo titular, éste vuelve a interponer el procedimiento señalado” (IFAI, 2004-2005:30).

Al año siguiente, como consecuencia de una resolución dictada por el Pleno del IFAI a un recurso de revisión interpuesto en contra de la Secretaría de Hacienda y

¹²⁷ Véase Víctor Fuentes, “Presentan resistencia a decisiones del IFAI”, *Mural*, 7 de noviembre de 2003, Nacional, p.11, Víctor Fuentes, “Levantam bancos muros contra el IFAI”, *Reforma*, 12 de julio de 2004, Nacional, p.1.

¹²⁸ Véase Enrique Mendez y Roberto Garduño, “Donativos de ida y de vuelta, estrategia de Vamos México”, *La Jornada*, 18 de junio de 2004, Política, p.5, y EFE, “Senado mexicano elimina secreto bancario a fideicomisos públicos, Agencia EFE, 30 de septiembre de 2005, Internacional, en www.efe.com

¹²⁹ Véase Juan Antonio Zúñiga, Israel Rodríguez y Víctor Cardoso, “Desaparecerán empresa que opera con recursos del erario en aduanas”, *La Jornada*, 8 de noviembre de 2005, Economía, p.4, Elizabeth Velasco, “En este año transformarán en públicos los fideicomisos, asegura Eduardo Romero Ramos”, *La Jornada*, 8 de noviembre de 2005, Economía, p.3.

Crédito Público (SHCP)¹³⁰, cuatro mandos de la Subsecretaría de Egresos (SSE) de la dependencia intentaron apararse ante el Poder Judicial argumentando la posibilidad de incurrir en responsabilidades administrativas y penales por violación al secreto bancario (DGEI, 2005:7).

Las demandas de amparo promovidas por los funcionarios de la Subsecretaría de Egresos de Hacienda (SSE-SHCP) derivaron en la comparecencia ante el Senado de la República del entonces Subsecretario de Egresos, Carlos Hurtado, y del Procurador Fiscal de la Federación, Luis Felipe Mancera Arrigunaga (*Reforma*, 18 de febrero de 2005), así como en propuestas de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados para reformar la Ley de Instituciones de Crédito (LIC).

No obstante, a principios del cuarto año de labores del IFAI y a más de seis meses de la reforma a los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, se suscitó una controversia en la Comisión Especial de la Problemática Minera de la Cámara de Diputados por la resistencia de la banca privada – Scotiabank Inverlat – para aportar información sobre los 55 millones de dólares del Fideicomiso F-9645-2 que el sindicato minero debió entregar a sus agremiados por la privatización de las empresas Cananea y Mexicana de Cobre (*El Universal*, 14 de julio de 2006).

Un caso similar ocurrió con el Banco Santander, a quién multó el IPAB por negarse a entregar documentos relacionados con el FOBAPROA. La publicación de documentos fue ordenada por el IFAI en una de sus primeras resoluciones sobre apertura del rescate bancario – 17 de febrero de 2004 – pero aún después de la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito en diciembre de 2005, Santander seguía respaldándose en el secreto bancario (*Reforma*, 24 de mayo de 2006).

¹³⁰ El IFAI argumentó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no demostró de qué forma la transparencia en fideicomisos públicos ponía en riesgo la estabilidad económica, financiera o monetaria del País.

2.5 Los fideicomisos públicos: grosso modo

En cifras globales, a principios de septiembre de 2004 se tenían registrados a nombre del Gobierno Federal 153 fideicomisos que manejaban recursos por más de 53 mil millones de pesos, de los que “no se informaba sobre los ingresos, egresos y destino de las inversiones” (*El Norte*, 6 de septiembre de 2004:1).

A mediados de abril de 2005 se tenían registrados 721 fideicomisos públicos no entidad, los cuales manejaban recursos por 128 mil millones de pesos (*Mural*, 18 de abril de 2005:9), e incluso, aunque en ese mismo año se redujo el número total de fideicomisos públicos federales, se estima que el monto que manejaron aumentó en un 34 por ciento: en el último trimestre de 2005, 666 fideicomisos públicos no entidad tuvieron una disponibilidad total de 218 mil millones de pesos, mientras que 21 fideicomisos públicos entidad ejercieron 1,505 millones de pesos (*El Economista*, 8 de noviembre de 2005:1 y 5 de enero de 2006)¹³¹.

Finalmente, en octubre del mismo año, el Auditor Superior de la Federación, Arturo González de Aragón reveló que de un total de mil 353 fideicomisos federales en revisión por el manejo de aproximadamente 662 mil millones de pesos – el 10 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país según el funcionario –, hasta esa fecha sólo 20 de ellos rendían cuentas efectivamente (*Notimex*, 27 de octubre de 2005).

Aunque estas cifras son desalentadoras, el marco normativo para el control, la transparencia y la rendición de cuentas en fideicomisos públicos ha mejorado

¹³¹ La información de la prensa escrita contrasta parcialmente con las cifras oficiales, pues para abril de 2005 se tenían registrados 685 fideicomisos, mandatos y contratos análogos por un monto total de 190, 752 millones de pesos, mientras que para el último trimestre de 2005 disminuyeron a 661 actos jurídicos no entidad por un monto total de 232, 123 millones de pesos, sin embargo, si se concentró un mayor número de recursos federales en menos fideicomisos públicos (Informes Trimestrales, Anexo XV Segundo Trimestre de 2005:6 y Cuarto Trimestre de 2005:6).

considerablemente, pues aún con las resistencias del sistema financiero se logró impedir la reserva injustificada¹³² de información bajo la causal de secreto fiduciario.

Asimismo, esto demuestra que aún cuando la técnica legislativa no determina la totalidad de los resultados de cambio, la construcción de un marco regulatorio eficiente sigue siendo una pieza fundamental para impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en el gasto público, especialmente en los fideicomisos o fondos de fomento económico y social, figuras jurídicas que, aunque parcialmente analizadas en el capítulo anterior y objeto de estudio en el siguiente, permanecen resguardadas bajo el secreto fiduciario por considerarse entidades del sector financiero.

¹³² Injustificada en el sentido de que eran las dependencias y entidades de la APF, en su calidad de fideicomitentes, quienes invocaban el secreto fiduciario como causal para reservar información pública.



EL SECRETO FIDUCIARIO FRENTE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Expedidos por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 2004, los Lineamientos en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias, así como al cumplimiento de obligaciones fiscales realizadas con recursos públicos federales por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal¹³³ tienen como fin “garantizar el acceso y la divulgación de la información relativa al manejo, administración, transferencia y asignación de recursos públicos federales [...] con los que se llevan a cabo operaciones fiduciarias, bancarias y fiscales” (*Loc cit.*).

Para alcanzarlo, en ellos se establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que se constituyan como fideicomitentes, fideicomisarios o cuentahabientes de las operaciones fiduciarias que se realicen en virtud de fideicomisos públicos considerados entidades paraestatales, así como fideicomisos, mandatos o contratos análogos que involucren recursos públicos federales, deberán otorgar el acceso a la información relativa a dichas operaciones, de conformidad con el procedimiento previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

¹³³ Lineamientos de operaciones bancarias.

No obstante lo anterior, ciertas dependencias y entidades quedaron exceptuadas de tal disposición en virtud de las atribuciones que tienen conferidas y de las funciones que desempeñan¹³⁴, en especial las entidades del sector financiero, entre las que se encuentra el fideicomiso de fomento económico y social. Por tanto, el objetivo del tercer y último capítulo de la tesis consiste en identificar aquellas ambigüedades jurídicas que impiden incluir al fideicomiso de fomento como sujeto obligado por las disposiciones que en materia de transparencia y acceso a la información pública regulan a los fideicomisos públicos entidad y no entidad, mandatos y análogos; para lo cual, el presente capítulo se sustenta en el análisis teórico-jurídico del secreto bancario y su variante fiduciaria, y en el estudio teórico-práctico del fideicomiso de fomento y sus aplicaciones.

3.1 Anatomía del secreto fiduciario

En el primer capítulo se mencionó que el secreto en la vida jurídica, especialmente aquél vinculado con el fisco y la economía, es un mecanismo legal cuyo objetivo es salvaguardar el patrimonio de los individuos¹³⁵; por eso, el derecho al secreto bancario se considera un requisito de protección jurídica de los particulares que cualquier Estado de Derecho debe garantizar, sin que por ello su intención sea, ni pueda ser en modo alguno, la obstrucción de la justicia (SCJN, 1998 y 2000; Méjan, 2000:51).

¹³⁴ En el cumplimiento de obligaciones fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y los organismos fiscales autónomos también quedan exceptuados de tal disposición.

¹³⁵ La seguridad patrimonial hace referencia a la tranquilidad que el cliente obtiene de que su vida económica se desarrolle con discreción (Méjan, 2000:107). No obstante, el secreto bancario también es un mecanismo legal para atraer capitales e incentivar la captación de ahorro externo (Comisión de Hacienda y Crédito Público, 2005).

En México, la legislación expresa en materia de secreto bancario emana de lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política¹³⁶, y establece la obligación de discreción y las sanciones por su violación.

Al respecto, aún cuando la legislación penal agrupa delitos para algunas profesiones entre las que no figura la Banca, sí “incluye el delito por develación de secretos para quien sin justa causa, sin consentimiento del interesado y causándole un perjuicio, revele algún secreto o comunicación reservada conocidos por motivo de su empleo, cargo o puesto¹³⁷” (Méjan, 2000:18).

Ahora bien, el marco regulatorio del secreto bancario también es aplicable a la modalidad del fideicomiso, comúnmente llamado secreto fiduciario¹³⁸, pues ambos tipos de secreto comparten la misma reglamentación, fundamentación y estructura, con la excepción de que el fideicomiso “pretende tener un sistema más estricto de secreto bancario que el resto de las operaciones bancarias” (Méjan, 2000:280) ya que “la materia fiduciaria se presta para atender negocios y asuntos de importante confidencialidad” (Méjan, 2000:275), al grado de reconocerse en el Derecho Positivo la existencia de un *secreto propio* de las operaciones referidas en el artículo 46 fracción XV de la Ley de Instituciones de Crédito.

El secreto bancario y fiduciario contemplan las operaciones activas (el cliente será deudor), pasivas (el cliente será el depositante o beneficiario) y neutras (el cliente

¹³⁶ Previa a la Constitución de 1917, la Ley General de Instituciones de Crédito publicada el 19 de marzo de 1897 en el *Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos* (hoy *Diario Oficial de la Federación*), contempló la necesidad del sigilo en sus artículos 115 y 116, aunque formalmente la figura del secreto bancario apareció en el artículo 71 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios publicada en el *Diario Oficial* (hoy *Diario Oficial de la Federación*) el 24 de diciembre de 1924 (Méjan, 2000:22).

¹³⁷ Artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, 544 fracción II de la Ley Federal del Trabajo, 9 y 10 de la Ley del Servicio Postal Mexicano, 51 fracción XI de la Ley de la Procuraduría General de la República, 43 y 44 del Código de Comercio, 117 de la Ley de Instituciones de Crédito y 210 del Código Penal Federal para el Distrito Federal (Méjan, 2000:58).

¹³⁸ Méjan argumenta que los aspectos jurídicos, contables, fiscales y bancarios de las operaciones fiduciarias han desarrollado una “verdadera especialidad para abogados, contadores y banqueros”, quienes sienten un “orgullo profesional” de llamar lo que la práctica ha establecido como secreto fiduciario y que no está explícitamente legislado (Méjan, 2000:274).

podrá intervenir en la operación) celebradas por una Institución de Crédito, y amparan el nombre del cliente, el tipo de operación, el monto y la información producida previa, durante y posterior a la operación (Méjan, 2000:115). No obstante, la develación del secreto bancario es una parte fundamental de la propia figura, en el que “la obligación de discreción juega con la potestad de dispensarla y con la obligación de informar” (Méjan, 2000:137)¹³⁹. Así como las sanciones, las normas de develación del secreto bancario y fiduciario están contenidas en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), el cual se transcribe a continuación:

“La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente Ley, tendrá carácter confidencial, por lo que las instituciones de crédito, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios que en este artículo se establece, en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los previstos en la fracción XV del citado artículo 46, sino al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio.

Como excepción a lo dispuesto por el párrafo anterior, las instituciones de crédito estarán obligadas a dar las noticias o información a que se refiere dicho párrafo, cuando lo solicite la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular o, en su caso, el fideicomitente, fideicomisario, fiduciario, comitente, comisionista, mandante o mandatario sea parte o acusado. Para los efectos del presente párrafo, la autoridad judicial podrá formular su solicitud directamente a la institución de crédito, o a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades:

¹³⁹ Existen casos específicos – excepciones – en los que las normas del secreto bancario no aplican, algunos de ellos son: procesos de reclamaciones de clientes, prevención de delitos, libradores de cheques sin fondos, etc.

- I.** El Procurador General de la República o el servidor público en quien delegue facultades para requerir información, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado;
- II.** Los procuradores generales de justicia de los Estados de la Federación y del Distrito Federal o subprocuradores, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado;
- III.** El Procurador General de Justicia Militar, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado;
- IV.** Las autoridades hacendarias federales, para fines fiscales;
- V.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectos de lo dispuesto por el artículo 115 de la presente Ley;
- VI.** El Tesorero de la Federación, cuando el acto de vigilancia lo amerite, para solicitar los estados de cuenta y cualquier otra información relativa a las cuentas personales de los servidores públicos, auxiliares y, en su caso, particulares relacionados con la investigación de que se trate;
- VII.** La Auditoría Superior de la Federación, en ejercicio de sus facultades de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública Federal y respecto a cuentas o contratos a través de los cuáles se administren o ejerzan recursos públicos federales;
- VIII.** El titular y los subsecretarios de la Secretaría de la Función Pública, en ejercicio de sus facultades de investigación o auditoría para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos federales. La solicitud de información y documentación deberá formularse en todo caso, dentro del procedimiento de verificación a que se refieren los artículos 41 y 42 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y
- IX.** El Instituto Federal Electoral.

Las autoridades mencionadas en las fracciones anteriores solicitarán las noticias o información a que se refiere este artículo en el ejercicio de sus facultades y de conformidad con las disposiciones legales que les resulten aplicables.

Las solicitudes a que se refiere el tercer párrafo de este artículo deberán formularse con la debida fundamentación y motivación, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los servidores públicos y las instituciones señalados en las fracciones I, VII y IX, podrán optar por solicitar a la autoridad judicial que expida la orden correspondiente, a efecto de que la institución de crédito entregue la información

requerida, siempre que dichos servidores especifiquen la denominación de la institución, el número de cuenta, nombre del cuentahabiente o usuario y demás datos y elementos que permitan su identificación plena, de acuerdo con la operación de que se trate.

Los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación indebida del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten, así como tampoco la obligación de proporcionar la información que les sea solicitada por el Banco de México, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y la Comisión para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Se entenderá que no existe violación al secreto propio de las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de esta Ley, en los casos en que la Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en la ley que norma su gestión, requiera la información a que se refiere el presente artículo.

Los documentos y los datos que proporcionen las instituciones de crédito como consecuencia de las excepciones al primer párrafo del presente artículo, sólo podrán ser utilizados en las actuaciones que correspondan en términos de ley y, respecto de aquéllos, se deberá observar la más estricta confidencialidad, aún cuando el servidor público de que se trate se separe del servicio. Al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones, proporcione copia de las mismas o de los documentos con ellas relacionados, o que de cualquier otra forma revele información en ellos contenida, quedará sujeto a las responsabilidades administrativas, civiles o penales correspondientes.

Las instituciones de crédito deberán dar contestación a los requerimientos que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores les formule en virtud de las peticiones de las autoridades indicadas en este artículo, dentro de los plazos que la misma determine. La propia Comisión podrá sancionar a las instituciones de crédito que no cumplan con los

plazos y condiciones que se establezca, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 108 al 110 de la presente Ley.

La Comisión emitirá disposiciones de carácter general en las que establezca los requisitos que deberán reunir las solicitudes o requerimientos de información que formulen las autoridades a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo, a efecto de que las instituciones de crédito requeridas estén en aptitud de identificar, localizar y aportar las noticias o información solicitadas.”

Una cuidadosa lectura del nuevo artículo 117¹⁴⁰ permite apreciar, no sólo para el proceso de mejora regulatoria sino para efectos de una gestión administrativa más eficiente, la intencionalidad legislativa por estructurar e integrar en un solo ordenamiento jurídico la gran cantidad y diversidad de disposiciones normativas que antecedieron y precedieron a la Ley Federal de Transparencia para el control, vigilancia, transparencia interna y fiscalización de los recursos públicos protegidos por el secreto bancario y fiduciario. No obstante, en términos de acceso a la información pública, persisten ambigüedades en el marco normativo que impiden el escrutinio público de los fideicomisos de fomento.

3.2 Los fideicomisos de fomento económico y social: teoría y praxis

Como entidad del sector financiero¹⁴¹, el fideicomiso de fomento está sujeto al mismo régimen de control y supervisión que el resto de las instituciones de la Banca de Desarrollo sectorizadas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es decir, a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) y su Reglamento, a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), a la Ley de Instituciones de Crédito

¹⁴⁰ Decreto que reforma el artículo 117 y deroga el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2005.

¹⁴¹ Por disposición del artículo 3 fracción IV de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV).

(LIC), a la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV), y otras disposiciones¹⁴².

De hecho, el fideicomiso de fomento está sujeto a un régimen de control y vigilancia interna mucho más estricto que el resto de los fideicomisos públicos estudiados en la presente investigación. Esto se debe a que se le considera una herramienta útil de la política económica nacional, pues está enfocado al estímulo y apoyo de actividades económicas consideradas prioritarias en los planes y programas de desarrollo gubernamental en los que se manejan grandes volúmenes monetarios (García Macías, 1981:103; Villagordoa Lozano, 2003:352). No obstante, en términos de la Ley Federal de Transparencia, persisten ambigüedades en el marco regulatorio que impiden transparentar a la ciudadanía el ejercicio de los recursos públicos asignados en ellos.

Esta variante del fideicomiso público entidad se crea al constituirse en una institución nacional de crédito, mediante la que se otorgan préstamos directos¹⁴³ o se redescuentan los documentos que garanticen las obligaciones de los acreditados¹⁴⁴ (Castañeda Niebla, s.f.:214). Al respecto, Silva-Herzog Flores argumenta que es el fideicomiso de redescuento “el instrumento más poderoso para efectuar la asignación de las corrientes de crédito” (Silva-Herzog Flores, 1981:4) debido a que:

“El trato con los usuarios del crédito se lleva a cabo a través de las instituciones bancarias, quienes realizan el análisis de las solicitudes, evalúan el riesgo y la garantía correspondiente, efectuando el redescuento de la totalidad o parte de la suma comprometida¹⁴⁵; [...] el uso de la red bancaria garantiza la cobertura nacional del mercado financiero, [...] y el riesgo del crédito permanece en la institución intermediaria, es decir, en el Banco de primer piso” (Silva-Herzog Flores, 1981:6 y 7).

¹⁴² Véase pp.23 a 28.

¹⁴³ Fideicomisos de fomento simple (Banca de primer piso).

¹⁴⁴ Fideicomisos o fondos de redescuento (Banca de segundo piso).

¹⁴⁵ Es decir, el dinero que la institución bancaria pone a disposición del acreditado proviene del patrimonio fideicomitado.

Es importante mencionar que en la práctica de redescuento, el trato con los beneficiarios, así como las operaciones crediticias correspondientes, las efectúa – similar a cualquier tipo de fideicomiso – la fiduciaria y no directamente el fondo de fomento¹⁴⁶, como erróneamente se ha llegado a pensar¹⁴⁷ y cuyas consecuencias no han sido menores.

En principio, al considerar al fideicomiso de fomento como una institución de crédito de primer piso, se le excluye de las disposiciones que en materia de acceso a la información, regulan al resto de los fideicomisos públicos (entidad y no entidad)¹⁴⁸. Esto ocurre porque el secreto bancario – en materia fiduciaria, fiscal, de valores, de fianzas, etc. – debe mantenerse frente a “todos aquellos que no han formado parte, con su voluntad, de la relación que origina una operación bancaria” (Méjan, 2000:119), ya que la institución de crédito carece de facultades y atribuciones legales para discernir si el interés jurídico de un tercero es legítimo y suficiente¹⁴⁹ (*Loc cit.*).

No obstante, la idea del fideicomiso de fomento como Banca de primer piso es caduca, pues de las nueve entidades paraestatales de este tipo, sólo tres de ellas otorgan créditos directos¹⁵⁰, mientras que el resto opera como Banca de segundo piso¹⁵¹. Esta forma de operar – la preferencia por la colocación indirecta de créditos – ha respondido a la necesidad de ampliar el padrón de beneficiarios de los programas económicos y

¹⁴⁶ La operación de los fideicomisos o fondos de redescuento tiene distintas modalidades, sin embargo en cualquiera de ellas, la operación crediticia la lleva a cabo el intermediario – la fiduciaria – (Méjan, 2000:267).

¹⁴⁷ El fundamento por el que se excluyó al fideicomiso de fomento de las disposiciones establecidas en los Lineamientos de operaciones bancarias, fue precisamente a raíz de la idea – de parte de los funcionarios públicos que colaboraron en la redacción de dichos Lineamientos – de considerar al fideicomiso de fomento como una institución de crédito que siempre opera como Banca de primer piso (Mónica Estrada, 3 de octubre de 2006).

¹⁴⁸ Específicamente los Lineamientos de operaciones bancarias.

¹⁴⁹ Cuando una entidad financiera posee información que debe ser revelada por orden de autoridad, el principio es acatarla y no tratar de asumir una posición de juez ante dicha orden (Luis Manuel Méjan, 12 de diciembre de 2007).

¹⁵⁰ Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

¹⁵¹ Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), Fondo de Capitalización de Inversión en el Sector Rural (FOCIR) y Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).

sociales impulsados por el Gobierno Federal mediante intermediarios financieros privados, pues se considera que la Banca comercial es más eficiente en la administración de créditos que la Banca pública (Rodrigo Sánchez Mújica, 12 de noviembre de 2007). Quizás el mejor ejemplo de entidades paraestatales que funcionan como Banca de segundo piso son los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), que al canalizar recursos al mercado mediante Intermediarios Financieros Bancarios¹⁵² (IFB) e Intermediarios Financieros No Bancarios¹⁵³ (IFNB) han logrado aumentar la presencia del sistema financiero en el sector agroalimentario y rural¹⁵⁴.

En el caso de los fideicomisos de fomento económico que operan como Banca de primer piso, se ha procurado – sin mucho éxito en algunos sectores – diversificar el crédito mediante intermediarios financieros. No obstante, hasta la fecha los tres fideicomisos – FIFOMI, FONHAPO y FONATUR – “intervienen selectivamente” en los sectores que la Banca comercial no ha accedido a apoyar por falta de estímulos fiscales¹⁵⁵ (Alberto Ortiz Trillo, 1 de febrero de 2008).

Otro argumento a favor del acceso a la información en fideicomisos de fomento es que la versatilidad del fideicomiso no entidad, así como del mandato y el contrato análogo, ha fomentado su uso en áreas otrora exclusivas de las instituciones de la Banca de Desarrollo. Estas figuras jurídicas se agrupan bajo el rubro temático “Subsidios y

¹⁵² Instituciones de Banca Múltiple y Banca de Desarrollo (<http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/inforgeneral/intermediariosFinancieros/InstitucionesdeBanMul.html>).

¹⁵³ Casas de bolsa, sociedades financieras de objeto limitado, entidades de ahorro y crédito popular, sociedades de inversión, administradoras de fondos para el retiro, instituciones de seguros, instituciones de fianzas, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, almacenes generales de depósito, etc. (LCNBV, Artículo 3 fracción IV).

¹⁵⁴ En 2004 se incrementó el número de intermediarios financieros no bancarios y se creó un programa de apoyo para expandir sus estructuras de atención para el financiamiento a pequeños productores. El total de recursos colocados a través de estos intermediarios ascendió a 678 millones de pesos, lo que ha contribuido a la canalización del crédito a nichos no atendidos por la banca privada (FIRA, 2004:11).

¹⁵⁵ Por ejemplo, FIFOMI ha logrado canalizar créditos a los sectores de transformación, industrialización y comercialización de minerales como Banca de segundo piso, pero no al sector extractivo (Alberto Ortiz Trillo, 1 de febrero de 2008).

Apoyos” del Sistema de Fideicomisos, Mandatos y Análogos, módulo del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) que administra la Subsecretaría de Egresos (SSE-SHCP). Según lo establecido en el numeral veinte de los “Criterios para integrar información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que se debe presentar al H. Congreso de la Unión mediante los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública¹⁵⁶”, este rubro temático se define de la siguiente manera:

20. La clasificación de los actos jurídicos en cualquiera de los grupos temáticos enunciados en el numeral anterior, deberá realizarse con base en el objetivo para el cual fue constituido el acto jurídico respectivo.

[...] **Subsidios y Apoyos.** Actos jurídicos constituidos para canalizar mediante instituciones fiduciarias y/o de crédito, recursos con el carácter de subsidios y apoyos que tienen el propósito de atender a poblaciones objetivo definidas, como agricultores, ganaderos y agentes afines; para impulsar el desarrollo de actividades económicas de diversos grupos de población o sectores como minería y pesca; para investigación científica y desarrollo tecnológico; para otorgar beneficios directos en dinero o en especie a la población abierta, ya sean individuos o grupos sociales; así como para promover el acceso a la vivienda, entre otros.

Con la salvedad de que esta definición se refiere a fideicomisos públicos no entidad, los objetivos que persigue son los mismos que los fideicomisos de fomento económico y social. Incluso, este tipo de entidad paraestatal (fideicomiso de fomento) recurre con frecuencia al fideicomiso, mandato y análogo para apoyar sus funciones, pues “el acto jurídico se está utilizando exclusivamente como medio para apoyar la

¹⁵⁶ Oficio Circular No.307-A-0239 mediante el que se dan a conocer los Criterios para integrar información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que se debe presentar al H. Congreso de la Unión mediante los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, publicado el 12 de abril de 2005 (www.funcionpublica.gob.mx).

entrega de recursos federales a los beneficiarios de un Programa sujeto a Reglas de Operación¹⁵⁷” (Verónica Galindo, 15 de octubre de 2007).

No obstante, los apoyos económicos a los que se refiere la definición – la teoría – no se limitan a los subsidios o beneficios en especie, ya que en la práctica, algunos Programas sujetos a Reglas de Operación también contemplan el otorgamiento de créditos a los beneficiarios, facultad exclusiva de las entidades financieras (Rodrigo Sánchez Mújica, 12 de noviembre de 2007).

“Por ejemplo, el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) otorga aportaciones de capital reembolsables, las cuales establecen tasas de interés y plazos de recuperación. Este tipo de apoyo económico, en esencia, posee todas las características de un crédito” (Rodrigo Sánchez Mújica, 12 de noviembre de 2007).

Asimismo, el **CUADRO 2** sintetiza las similitudes y diferencias entre un fideicomiso de fomento económico y social, y el fideicomiso de un Programa sujeto a Reglas de Operación.

CUADRO 2. FINAFIM Y FONDO.

CONCEPTO	FINAFIM	FONDO
Tipo de fideicomiso público	No entidad	Entidad financiera
Dependencia coordinadora	Secretaría de Economía	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Fiduciaria	Nacional Financiera	Banco de México
Tipo de financiamiento		
-Créditos	Si	Si
-Subsidios	Si	Si

¹⁵⁷ Las Reglas de Operación son las disposiciones administrativas a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos (LFPRH, Artículo 2 fracción XLV); de hecho, el Presupuesto de Egresos de la Federación establece que los Programas sujetos a Reglas de Operación deberán presentar una evaluación de resultados a la Cámara de Diputados, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP), a más tardar el último día hábil de septiembre, a efecto de que los resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. Dicha evaluación deberá informar los recursos entregados a los beneficiarios e incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultados de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres, jóvenes e indígenas (PEF, 2006:Artículo 54).

Otros apoyos		
-Asistencia técnica	Si	Si
-Capacitación	Si	Si
Intermediarios financieros	Instituciones de Microfinanciamiento (IM's) e Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB)	Intermediarios Financieros Bancarios (IFB) y No Bancarios (IFNB), Agentes PROCREA

Fuente: Elaboración propia con datos de PRONAFIM y FIRA, consultados en <http://www.pronafim.gob.mx> y en <http://www.fira.gob.mx> respectivamente.

Por un lado, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) fue creado por el Gobierno Federal en 2001 con la finalidad de impulsar las iniciativas productivas de grupos e individuos que no tienen acceso al financiamiento de la Banca Comercial.

Por medio del Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM)¹⁵⁸, PRONAFIM otorga créditos en condiciones preferenciales a Instituciones de Microfinanciamiento (IM's)¹⁵⁹ e Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB) para financiar proyectos productivos en zonas rurales y urbanas en condiciones de pobreza (Reglas de Operación PRONAFIM, 2007:1). También otorga apoyos crediticios y no recuperables para capacitación, asistencia técnica y adquisición del mobiliario e infraestructura informática de las Instituciones de Microfinanciamiento, a fin de coadyuvar con el mejoramiento de sus funciones (*Loc cit.*).

“Esta estrategia de desarrollo productivo parte de reconocer las desventajas en que coloca la desigualdad y la exclusión a amplios sectores de la población, por lo que el PRONAFIM [...] busca fomentar la consolidación y expansión de un sistema sólido y autosustentable de Instituciones de Microfinanciamiento que apoyen a poblaciones en

¹⁵⁸ Clasificado en el rubro “Subsidios y Apoyos” de los Informes Trimestrales.

¹⁵⁹ Las Instituciones de Microfinanciamiento son personas morales o fideicomisos legalmente constituidos, que tienen como objetivo el desarrollo de micronegocios y/o el financiamiento a proyectos productivos y poseen las capacidades técnicas y operativas para canalizar a la población objetivo los apoyos que contempla el FINAFIM (www.pronafim.gob.mx).

zonas marginadas y no marginadas, ofreciéndoles servicios financieros para su desarrollo en forma ágil y oportuna para la materialización de sus proyectos.” (Reglas de Operación PRONAFIM, 2007:2).

Por otro lado, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) son entidades de la Banca de Desarrollo creados por el Gobierno Federal para apoyar el desarrollo de actividades productivas del sector agroalimentario y agroindustrial. Los cuatro fideicomisos que integran FIRA son:

- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO),
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPECA),
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA).

Al igual que FINAFIM, estos fideicomisos de fomento operan como Banca de segundo piso por conducto de Intermediarios Financieros Bancarios (IFB) y No Bancarios (IFNB), y Agentes PROCREA¹⁶⁰, con los que celebran operaciones de crédito y descuento para apoyar a las actividades agrícolas, ganaderas, avícolas, agroindustriales, forestales, pesqueras y otras conexas o afines que se desarrollen en el medio rural¹⁶¹; además brindan capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a dichos sectores (Cruz Báez, 2006).

Asimismo, FIRA tiene establecidos diversos programas de apoyo al sector rural y pesquero mediante los que canaliza subsidios que permiten obtener en condiciones

¹⁶⁰ Al igual que las Instituciones de Microfinanciamiento del FINAFIM, los Agentes PROCREA son personas físicas o morales del sector privado que participan en la distribución de financiamiento y realizan funciones operativas de crédito tales como: promoción, selección del acreditado, contratación, administración, supervisión y recuperación de recursos, dentro del Programa de Crédito por Administración (PROCREA) (www.fira.gob.mx).

¹⁶¹ Por tanto, los clientes directos de FIRA son los intermediarios financieros y no los usuarios finales del crédito (Rodrigo Sánchez Mújica, 12 de noviembre de 2007).

preferenciales créditos de avío¹⁶² a productores de bajos ingresos, y créditos refaccionarios¹⁶³ para todo tipo de productores, así como subsidios para la formación de sujetos de crédito, actividades de Fomento Tecnológico y para el desarrollo de la competitividad que fortalezcan a los proyectos de inversión de los productores (<http://www.sefoechiapas.gob.mx/disenio/index.php?baner=3&cont=3060&c2=0>).

Grosso modo, la revisión general del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) ilustra con sólo un par de ejemplos la utilidad del fideicomiso público no entidad en áreas otrora reservadas a las entidades del sistema financiero, pues en esencia, ambos tipos de fideicomiso están facultados para celebrar operaciones crediticias.

Sin embargo, en términos de la eficiencia regulatoria, el acceso a la información en los fideicomisos de fomento quedó limitado por las disposiciones establecidas en los Lineamientos de operaciones bancarias, mientras que – por el contrario – fueron las mismas disposiciones administrativas las que permitieron el escrutinio ciudadano de los recursos ejercidos en las otras modalidades del fideicomiso público¹⁶⁴.

3.3 Los fideicomisos de fomento económico en el Presupuesto de Egresos

Quizás la noción que se tiene del fideicomiso de fomento como institución de crédito de primer o segundo piso alejó a estas entidades financieras del interés mediático, pues como se mencionó más arriba, una institución de crédito carece de las facultades y

¹⁶² Crédito de corto plazo (sin exceder de 2 años) para necesidades de capital de trabajo. Se conocen también con el nombre de créditos a la producción, porque su importe debe ser invertido precisamente en la adquisición de los medios productivos necesarios para el fomento de determinado proyecto.

¹⁶³ Crédito para financiar la adquisición de activos fijos (maquinaria, equipo, unidades de transporte, ganado, construcción o adaptación de inmuebles, obras de infraestructura, etc.).

¹⁶⁴ Entidades paraestatales no financieras de la Administración Pública Federal y fideicomisos no entidad, mandatos y análogos.

atribuciones legales para discernir si el interés jurídico de un tercero es legítimo y suficiente (Méjan, 2000:119) y, por tanto, estos fideicomisos están obligados a sujetarse a lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC).

Bajo estos términos, era improbable que surgieran controversias por información económica y financiera que cuestionaran la vigencia del fideicomiso de fomento como institución de crédito, y de hecho, la transparencia en fideicomisos de fomento quedó fuera de la agenda mediática.

La gran paradoja es que, desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia hasta la fecha, los medios de comunicación se han esforzado por evidenciar los posibles actos de corrupción gubernamental y la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos ejercidos mediante fideicomisos no entidad, presentando cifras importantes y a la vez minúsculas en comparación con los montos que manejan los fideicomisos de fomento y de los cuales sólo se conoce la información que estas entidades publican en sus Portales de Transparencia.

En el caso de los fideicomisos de fomento, los datos de las **TABLAS 7 Y 8** – el elemento pasivo y activo de la transparencia respectivamente –, muestran concordancia¹⁶⁵, ya que se recibieron pocas solicitudes durante los tres periodos bajo estudio¹⁶⁶, ningún fideicomiso reservó la información por secreto fiduciario¹⁶⁷, no se interpusieron recursos de revisión y prácticamente todos los fideicomisos tuvieron un porcentaje del cien por ciento en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

¹⁶⁵ Opuesto a lo ocurrido con los datos de las **TABLAS 2 Y 3**.

¹⁶⁶ Se recibieron 72 solicitudes de 1043, es decir, el 6.9 por ciento del total (**TABLA 1**). No obstante, las 72 solicitudes representan el 49.31 por ciento de las solicitudes enviadas a fideicomisos públicos entidad (Véase p.43).

¹⁶⁷ Probablemente no se presentaron “errores de clasificación” por tipo de respuesta (Véase p.59).

TABLA 7. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA EN FIDEICOMISOS DE FOMENTO ECONÓMICO Y SOCIAL

DEPENDENCIA /ENTIDAD	FECHA*	EVALUACIÓN TOTAL (PORCENTAJE)	APARTADOS					
			FINANCIERO	REGULATORIO	TOMA DE DECISIONES	RELACIÓN CON LA SOCIEDAD	ORGANIZACIÓN INTERNA	INFORMACIÓN BÁSICA
FIFOMI	16/04/04	94.0	96.0	100	100	75.0	100	100
	08/09/05	100	100	100	100	100	100	100
FONHAPO	17/04/04	55.6	38.8	100	7.1	54.7	100	100
	10/01/05	100	100	100	100	100	100	100
FOCIR	20/07/04	49.4	20.0	50.0	46.4	79.7	100	100
	12/01/05	100	100	100	100	100	100	100
FONDO (FIRA)**	19/04/04	100	100	100	100	100	100	100
	19/08/05	100	100	100	100	100	100	100
FONATUR	25/03/04	68.5	48.0	100	16.4	100	100	100
	13/01/05	100	100	100	100	100	100	100
SHF S.N.C.***	11/01/05	100	100	100	100	100	100	100
	13/06/06	86.8	65.8	100	100	100	96.8	100

*Las evaluaciones del programa son aleatorias en tiempo y en muestra (no todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se evalúan en el mismo periodo).

**Los resultados incluyen al conjunto FIRA, ya que las obligaciones de transparencia son publicadas por el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO). Por tanto, no existen registros de evaluaciones individuales para FEFA, FEGA y FOPESCA¹⁶⁸.

***Los resultados incluyen al Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), pues la Sociedad Hipotecaria Federal S.N.C. se encarga de publicar las obligaciones del Fideicomiso y las propias¹⁶⁹.

Fuente: Elaboración propia con datos del IFAI (Solicitud con número de folio 0673800135707).

TABLA 8. CLASIFICACIÓN DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RECURSOS DE REVISIÓN EN FIDEICOMISOS DE FOMENTO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL 12 DE JUNIO DE 2003 AL 12 DE JUNIO DE 2006.

DEPENDENCIA O ENTIDAD	SOLICITUDES RECIBIDAS	RESPUESTAS NEGATIVAS	NEGATIVAS POR SECRETO FIDUCIARIO	RECURSOS DE REVISIÓN
FIFOMI	21	0	0	0

¹⁶⁸ La inexistencia parcial de la información de FOVI, FEFA, FEGA Y FOPESCA fue confirmada mediante la resolución CI/11/12/2007.04 de la Décimo Segunda Sesión Ordinaria del Comité de Información del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el 11 de diciembre de 2007 (Solicitud con número de folio 0673800135707).

¹⁶⁹ FOVI es un fideicomiso de fomento constituido en 1963 por el Gobierno Federal en el Banco de México, el cual es administrado por la Sociedad Hipotecaria Federal S.N.C. desde el 26 de febrero de 2002. Cabe señalar que FOVI ya no otorga créditos nuevos, únicamente administra los créditos otorgados con anterioridad.

FOCIR	1	0	0	0
FONDO*	6	0	0	0
FONATUR	19	4	0	0
FONHAPO	22	1	0	0
SHF S.N.C.**	3	0	0	0
TOTAL	72	5	0	0

*Los resultados incluyen al conjunto FIRA, pues las solicitudes dirigidas al FEFA, FEGA y FOPESCA se procesan en el SISI a través del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), ya que estos no se encuentran en el catálogo del Sistema.

**Los resultados incluyen a FOVI, pues el SISI procesa las solicitudes vía la Sociedad Hipotecaria Federal S.N.C., ya que éste no se encuentra en el catálogo del Sistema.

Fuente: Elaboración propia con datos del IFAI (Solicitud con número de folio 0673800079606).

Probablemente – como se mencionó con anterioridad – influyó que los fideicomisos de fomento no formaron parte de la agenda mediática durante el periodo bajo estudio (junio 2003 a junio de 2006), pues de otro modo difícilmente puede explicarse la falta de concordancia entre los datos de las **TABLAS 2 Y 3**, que muestran los resultados de la evaluación del elemento pasivo y activo de la transparencia en fideicomisos públicos entidad y no entidad.

Como se sugiere en el capítulo anterior, quizás sea necesario revisar los criterios de evaluación utilizados por el IFAI para medir el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o incluso mejorar las herramientas de evaluación del elemento activo para saber si los requerimientos de información exceden a las obligaciones de transparencia o si efectivamente se solicita información que por Ley debiera estar disponible en Internet¹⁷⁰. No obstante, aún si las herramientas de evaluación de los elementos pasivo y activo fueran imperfectibles y sus resultados verídicos e irrefutables, no habría razón

¹⁷⁰ Por ejemplo, los Portales de Transparencia de las dependencias y entidades publican información sobre el presupuesto asignado y los informes de ejecución del último año, sustituyendo la información del año anterior. En términos de los criterios de evaluación del IFAI, la omisión de ejercicios presupuestarios anteriores no se califica como cumplimiento parcial o incumplimiento de las obligaciones de transparencia (véase **ANEXO TÉCNICO**); sin embargo, para efectos del elemento activo, la omisión de estos datos suele derivar en solicitudes de información para los sujetos obligados.

jurídica para mantener a los fideicomisos de fomento excluidos de los Lineamientos en materia bancaria, al menos no aquellos que operan como Banca de segundo piso.

De hecho, aunque son pocos los fideicomisos de fomento que maneja el Gobierno Federal, los recursos que ejercen anualmente son mucho mayores a los recursos públicos que en conjunto se manejan mediante fideicomisos no entidad, mandatos y análogos (TABLAS 9 Y 10).

TABLA 9. FIDEICOMISOS DE FOMENTO ECONÓMICO Y SOCIAL
PRESUPUESTO AUTORIZADO 2003-2006
(MILLONES DE PESOS)

FIDEICOMISOS	2003	2004	2005	2006
FONDO (FIRA)	35,897.180	37,011.033	37,948.464	36,768.721
FEFA (FIRA)	70,022.771	66,950.043	66,782.257	64,460.659
FOPESCA (FIRA)	3,052.868	2,997.355	3,110.365	3,013.926
FEGA (FIRA)	3,418.404	1,990.792	2,209.820	2,656.504
FONATUR	494.021	567.021	309.021	162.550
FOCIR*	343.200	303.900	303.600	459.000
FONHAPO	1,651.352	2,847.098	3,619.245	4,438.439
FIFOMI*	2,280.667	3,713.015	4,297.674	4,359.050
FOVI				

* Montos autorizados sin considerar disponibilidades financieras.

Fuente: Elaboración propia con datos del SISI (Solicitudes con números de folio 0657100003807, 0660000009707, 1010200004307, 2028500012507 y 2116000017507), y del Oficio CEFP/1076/2007 en respuesta a la solicitud de información enviada al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, por conducto del Diputado Manuel Cárdenas Fonseca, Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, LX Legislatura.

TABLA 10. RESUMEN DE DISPONIBILIDADES FINANCIERAS EN
ACTOS JURÍDICOS SIN ESTRUCTURA ORGÁNICA¹⁷¹

CONCEPTO*	NÚMERO DE CASOS	PORCENTAJE	MONTO (MILLONES DE PESOS)	PORCENTAJE
Fideicomisos, mandatos y análogos vigentes al 3er	706	100	128,254.1	100

¹⁷¹ La información financiera corresponde a las disponibilidades reportadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sin embargo, en algunos actos jurídicos las disponibilidades se acumulan y pueden corresponder a más de un ejercicio fiscal o año calendario. Por tanto, los datos proporcionados únicamente representan una referencia para el análisis (SHCP, http://www.hacienda.gob.mx/index_info_economica.html).

Trimestre de 2004				
Rubro “subsídios y apoyos”	423	59.9	10,314.6	8.0
Fideicomisos, mandatos y análogos vigentes al 3er Trimestre de 2005	666	100	218,001.2	100
Rubro “subsídios y apoyos”	394	59.2	17,994.2	8.3
Fideicomisos, mandatos y análogos vigentes al 3er Trimestre de 2006	636	100	189,951.1	100
Rubro “subsídios y apoyos”	372	58.5	20,692.8	10.9

*No se tienen datos consolidados para ningún trimestre de 2003, y la clasificación de los actos jurídicos en grupos temáticos no contaba con el rubro de “subsídios y apoyos”.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) consultados en http://www.hacienda.gob.mx/index_info_economica.html. [Informes Trimestrales]

3.4 Soluciones prácticas a problemas prácticos

Sin duda, las numerosas modificaciones al marco normativo del fideicomiso público en el país han mejorado el registro, control y seguimiento de esta figura jurídica en términos de la eficiencia interna de la Administración Pública Federal. No obstante, y aún cuando la transparencia y el acceso a la información pública en los fideicomisos públicos no entidad se considera un gran logro, la información presentada en la **TABLA 10** permite observar que los fideicomisos de fomento ejercen un volumen muy significativo de recursos públicos por entidad, y de cuyo manejo se conoce hasta donde lo permite la normatividad vigente sobre acceso a la información y transparencia¹⁷².

Por ello, una posibilidad para mejorar el acceso a la información en los fideicomisos de fomento es modificar la disposición tercera, párrafo segundo de los Lineamientos en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias, así como al cumplimiento de obligaciones fiscales realizadas con recursos públicos federales por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, expedidos por el Instituto Federal de Acceso a la

¹⁷² Aunque estos fideicomisos tienen un alto grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia, si surgiera una controversia por información financiera el derecho de acceso permanecería limitado por las disposiciones vigentes.

Información Pública (IFAI) y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 2004, para quedar de la siguiente manera:

Tercero. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal no podrán reservar, con fundamento en el artículo 14 fracción II de la Ley (Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental), la información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias que se lleven a cabo con recursos públicos federales, sin perjuicio de que dicha información pueda ubicarse en algún otro supuesto de clasificación previsto en la Ley.

Esta disposición no será aplicable a las sociedades nacionales de crédito, a las organizaciones nacionales auxiliares de crédito y a las instituciones nacionales de seguros y fianzas previstas por el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. **Tampoco será aplicable a los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, previstos por el artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito, cuando estos operen como otorgantes de créditos directos**¹⁷³.

Ahora bien, no es posible eliminar el secreto bancario en la totalidad de los fideicomisos de fomento, pues cuando éstos funcionan como Banca de primer piso – figura fiduciaria – están impedidos legalmente para develar cualquier tipo de información relacionada con las operaciones bancarias, pues como se ha hecho hincapié en un par de ocasiones, las instituciones de crédito carecen de facultades legales para discernir si el interés jurídico de un tercero es legítimo y suficiente” (Méjan, 2000:119).

Por lo tanto, es oportuno, necesario y deseable en razón de la eficiencia regulatoria, que se reconozca jurídicamente la forma en que operan los fideicomisos de fomento económico: como Banca de primer piso (fomento simple) o Banca de segundo piso (redescuento), pues su omisión en la normas conlleva efectos importantes para el derecho de acceso a la información.

¹⁷³ En referencia a los fideicomisos de fomento simple, ya que la “Banca de primer piso” no se contempla como un concepto legal, sino financiero.

No hay que olvidar que para que este derecho satisfaga las necesidades y requerimientos ciudadanos por información sin comprometer la capacidad del Estado en el cumplimiento de sus tareas, la claridad de las normas es fundamental, pues sin duda, el entendimiento adecuado de un instrumento jurídico tan versátil como el fideicomiso permitirá legislarlo con base en los principios y valores jurídicos que la sociedad busca salvaguardar.



CONCLUSIONES

De acuerdo con Manuel Guerrero, la transparencia es una condición, un estado en el que se encuentra la información (Guerrero, 2006:11). ¿Cuál ha sido el avance? Quizás no es posible saber con exactitud qué tan transparente es el gobierno o qué tanto rinde cuentas, pues son conceptos tan amplios que las respuestas dependerían del enfoque de estudio y las herramientas de medición.

Aunque el derecho de acceso a la información pública presenta una problemática similar, el análisis de una variable – la reserva de información por secreto fiduciario – condujo a hallazgos muy interesantes, con implicaciones no sólo para el acceso a la información en un ámbito tan pequeño y concreto como el fideicomiso público, sino para nociones tan amplias como la transparencia y la rendición de cuentas. Antes de entrar en detalle, explicar la restricción principal de la investigación servirá al lector para entender la importancia de los resultados.

La intención del trabajo fue profundizar en un tema del ámbito jurídico – el fideicomiso público mexicano – que resurgió como objeto de interés público durante el sexenio de Vicente Fox. Al tratarse de un tema tan novedoso y de gran interés para los medios de comunicación, las fuentes de información más objetivas o académicas fueron

escasas¹⁷⁴. De hecho, la única referencia verdaderamente objetiva fue la legislación en materia de fideicomisos públicos, pues a partir de ella pudo establecerse una tipología para el análisis del fideicomiso público y sus variantes, interpretar la estadística derivada de las variables de operacionalización, observar el impacto de las reformas legislativas y administrativas en el acceso a la información, e identificar ambigüedades jurídicas que distorsionan el efecto de la normatividad en la materia.

En especial, el análisis jurídico evidenció que la naturaleza compleja del fideicomiso público mexicano ha dificultado regularlo adecuadamente, no sólo para efectos del control y fiscalización de recursos públicos, sino del derecho constitucional de acceso a la información pública, como en el caso de los fideicomisos de fomento económico y social.

Respecto a las diversas fuentes de información, el análisis estadístico permitió demostrar la hipótesis de trabajo, es decir, que las modificaciones al marco regulatorio aplicable a fideicomisos públicos (*VI*) disminuyeron la reserva de información bajo el causal de secreto fiduciario (*VD*)¹⁷⁵. No obstante, los instrumentos de medición empleados – como cualquier otro modelo y aún con la totalidad de la muestra – tienen fallas que sería deseable corregir para efectos de futuras investigaciones en temas de transparencia y acceso a la información pública. También sería interesante evaluar el comportamiento de la variable dependiente con más de una variable independiente, por ejemplo, aquellas vinculadas con valores, símbolos, rutinas, procedimientos administrativos, intereses, etc., y que en la presente investigación no pudieron incluirse por insuficiencia de datos.

¹⁷⁴ Aunque no todas las solicitudes de información enviadas por el autor a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal vía el SISI tuvieron respuestas satisfactorias, sin duda hicieron posible obtener datos suficientes para elaborar la presente investigación.

¹⁷⁵ Por supuesto, algunas modificaciones tuvieron mayor impacto en la variable dependiente que otras, las cuales se analizan con detalle en el capítulo II.

Por su parte, las entrevistas fueron sumamente enriquecedoras para estudiar al fideicomiso de fomento, una variante en donde la estadística es casi inexistente – quizás por haber quedado fuera de la agenda mediática – y en cuyo marco normativo persisten ambigüedades jurídicas que dejan espacios muy amplios para la interpretación de las normas¹⁷⁶, según la opinión de funcionarios públicos en estas entidades financieras y otros más que participaron en la redacción de las disposiciones que las regulan en materia de transparencia y acceso a la información.

Por último, la revisión hemerográfica fue de utilidad para medir los avances, retrocesos y tareas pendientes en el tema, pues “proveer de información, abrirse a las posturas y vigilar el poder son tareas históricas que las concepciones liberales del Siglo XIX han asignado a los medios de comunicación” (Guerrero, 2006:6). Vale la pena mencionar que fue un recurso interpuesto por una periodista en contra de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el detonante principal para convertir al fideicomiso público en un tema de gran sensibilidad política y social (Lina Ornelas, 3 de abril de 2007), con las implicaciones que esto tuvo en las reformas normativas posteriores a la resolución del recurso.

De hecho, aún cuando las modificaciones al marco regulatorio aplicable a fideicomisos públicos tuvieron un impacto positivo en la disminución de negativas por secreto fiduciario, en términos generales, la falta de entrega de información por inexistencia, incompetencia de las Unidades de Enlace u otras causas en el tercer año de labores del IFAI, así como la información publicada en la prensa escrita, evidenciaron los límites de la Ley Federal de Transparencia en materia de transparencia y acceso a la información en fideicomisos públicos, especialmente porque las resoluciones emitidas por el Pleno del IFAI en contra de las negativa por secreto fiduciario, no garantizaron el

¹⁷⁶ El capítulo III contiene una extensa discusión sobre la ausencia de algunos conceptos jurídicos – como la distinción entre Banca de primer y segundo piso – y sus efectos en la aplicación de la normatividad.

acceso inmediato a la información, tal y como demostraron los amparos y resistencias en contra de esas resoluciones¹⁷⁷.

Por lo tanto, es posible argumentar – al menos en el caso mexicano – que no basta publicar una Ley de Transparencia para tener un gobierno transparente si ésta no se acompaña de los instrumentos legislativos y administrativos necesarios para su aplicación. Prueba de esto es que sin la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Federal de Transparencia y las disposiciones administrativas para instrumentarla hubieran tenido un efecto limitado en la reserva de información bajo causal de secreto fiduciario, siendo que la Ley de Instituciones de Crédito no regula las obligaciones de transparencia (en términos de la Ley) ni el derecho de acceso a la información pública, sino la seguridad patrimonial de los individuos.

Ahora bien, probablemente el lector cuestione la ausencia de un análisis de caso, sin embargo, “en una materia como ésta no se deben tomar decisiones de legislación a partir de casos específicos, sino a partir de los principios y valores jurídicos que la sociedad desea proteger” (Luis Manuel Méjan, 12 de diciembre de 2007), pues la versatilidad del fideicomiso público mexicano en la práctica ha hecho de la Ley una excepción y no una regla¹⁷⁸.

Esto ocurre porque el fideicomiso es una herramienta jurídica que dentro de la legalidad permite realizar una gran cantidad de “actos inherentes al manejo de asuntos de interés público” (Villagordoa Lozano, 2003:298), y justamente por eso, las reformas normativas del último lustro han procurado precisar que el fideicomiso público no debe tener las mismas características de alta confidencialidad del fideicomiso privado (Luis

¹⁷⁷ Las cuales, hay que recordar, siguieron presentándose meses después de la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito (Véase capítulo II).

¹⁷⁸ Con la excepción del caso “Amigos de Fox”, analizado brevemente en el capítulo II, la investigación procuró recurrir al menor número posible de casos prácticos por los motivos arriba expuestos y por evitar contaminarla con el efecto político y mediático de casos controversiales que cuestionaran la objetividad de un proyecto académico como el que se presenta.

Manuel Méjan, 12 de diciembre de 2007), y esta pequeña pero importantísima distinción tiene la capacidad de modificar por completo el sentido mismo de una ley.

Por ello, no debe olvidarse lo siguiente: para que la regulación contribuya al desarrollo social, es necesario actualizar el acervo jurídico sobre la base de nuevas realidades y demandas que la velocidad de los cambios económicos, tecnológicos y sociales, imponga. En ese sentido, aún cuando aquellas actividades resguardadas legítimamente encuentran su fundamento legal en el secreto, los mecanismos para promover la transparencia y la rendición de cuentas deben diseñarse e implementarse bajo un enfoque complementario que satisfaga las necesidades y requerimientos ciudadanos por información, sin comprometer la capacidad del Estado para cumplir con sus tareas.



ANEXO LEGAL

Previo al Decreto que reforma el artículo 117 y deroga el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2005, esta Ley establecía lo siguiente:

TÍTULO SEXTO. DE LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DEL PÚBLICO

Artículo 117. Las instituciones de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quienes tenga otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales. Los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten.

Artículo 118. Con la salvedad de toda clase de información que sea solicitada por la Comisión Nacional Bancaria, la violación del secreto propio de las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de esta Ley, incluso ante las autoridades o tribunales en juicios o reclamaciones que no sean aquellos entablados por el fideicomitente o fideicomisario, comitente o mandante, contra la institución o viceversa, constituirá a ésta en responsabilidad civil por los daños y perjuicios ocasionados, sin perjuicio de las responsabilidades penales procedentes.

ANEXO TÉCNICO. CRITERIOS PARA VERIFICAR Y EVALUAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Fracción del Artículo 7° de la Ley ¹⁷⁹	Puntos	Criterios a evaluar	Forma de Evaluación			
			Cumple con la Ley	Cumple Parcialmente	No Cumple	No aplica
I. Estructura Orgánica	3	Organigrama completo de su estructura orgánica básica, no básica y homólogos hasta el séptimo nivel jerárquico	Cuando la dependencia o entidad presenta información completa, es decir, muestra el organigrama completo hasta el séptimo nivel jerárquico e indica qué puestos en su estructura corresponden a cada nivel jerárquico ¹⁸⁰ . Es importante que la dependencia o entidad, en caso de que su estructura no alcanzara hasta el séptimo nivel jerárquico, indique cuál es su último nivel existente en la Entidad.	<p>Cumple parcialmente con la Ley si se omite alguna sección del organigrama. La puntuación se asignará tomando en cuenta dos criterios: el primero que tiene que ver con el grado de desagregación del organigrama, y el segundo con la integridad del mismo. La calificación de la pregunta se obtiene de la siguiente fórmula:</p> $P_I = [CD_{i+1} - (CD_{i+1} - CD_i) \cdot CI_j] * p_i$ <p>Donde: P_I: Puntaje asignado a la fracción I CD_i: Coeficiente de desagregación en el nivel jerárquico i CD_{i+1}: Coeficiente de desagregación en el nivel jerárquico i+1 CI_j: Coeficiente de integridad en el nivel jerárquico j p_i: Puntaje total de la fracción</p> <p>El criterio para evaluar la integridad del organigrama es la proporción del organigrama que se presenta con respecto al que se debería presentar. Los criterios a seguir con respecto al grado de desagregación del organigrama son los siguientes: - 75 por ciento de la calificación si se presenta el organigrama hasta el sexto nivel jerárquico o equivalente - 50 por ciento de la calificación si se presenta el organigrama hasta el quinto nivel jerárquico o equivalente - 25 por ciento de la calificación si se presenta el organigrama hasta el cuarto nivel jerárquico - 0 por ciento de la calificación si se presenta el organigrama hasta el quinto nivel jerárquico o superior</p> <p><u>Ejemplo de evaluación:</u> Si se tiene el caso de que la dependencia o entidad cuenta con 8 direcciones generales, pero sólo presenta en su organigrama a 4 de ellas y hasta el cuarto nivel jerárquico tendrá en el coeficiente de integridad un valor de 50 por ciento, en el coeficiente de desagregación 25 por ciento y en el de desagregación $i+1$ un valor de cero. Lo anterior implica un nivel de cumplimiento en esta fracción del 12.5 por ciento, por tanto el puntaje asignado sería 0.375 puntos, como se muestra a continuación,</p> $P_I = [0 - (0 - 0.25) \cdot (0.50)] * 3 = (0.125) * 3 = 0.375$	Cuando no se presenta el organigrama	
Fracción del Artículo 7° de la Ley	Puntos	Criterios a evaluar	Cumple con la Ley	Cumple Parcialmente	No Cumple	No aplica
II.- Facultades de cada unidad administrativa	3	Total de Unidades Administrativas, incluyendo aquéllas que sean homólogas	Cuando se cuenta con información completa, es decir, se muestran todas las unidades administrativas que aparecen en el organigrama hasta el cuarto nivel jerárquico.	Si presenta las facultades de algunas unidades administrativas. El criterio para calificar esta pregunta es la proporción de las unidades administrativas cuyas facultades son presentadas con respecto al total de unidades administrativas.	No presentan las facultades de las unidades administrativas.	
III.- Directorio de servidores públicos desde el séptimo nivel jerárquico (se verificará conjuntamente con fracción IV)	4	El portal de internet debe presentar el directorio completo (correspondiente a la estructura orgánica básica, no básica y homólogos) en una tabla	Cuando se cuenta con información completa, es decir, se muestra la información de los incisos a) al e); para todos los servidores públicos hasta el	Cuando en el directorio no se incluye a todos los funcionarios públicos hasta séptimo nivel jerárquico, o cuando no se presente la información de los incisos a) al e). La calificación obtenida se realizará mediante los dos criterios expuestos	No presenta el directorio, o no presenta cualquiera de los incisos a) al e).	

¹⁷⁹ Será indispensable que cada fracción contenga la fecha de su última actualización.

¹⁸⁰ Por ejemplo: Secretario (primer nivel), Subsecretario (segundo nivel), Jefe de Unidad (tercer nivel), Director General (cuarto nivel), Director de Área (quinto nivel), Subdirector de Área (sexto nivel), Jefe de departamento (séptimo nivel).

		que incluya los siguientes incisos: a. Nombre; b. Cargo; c. Nivel del puesto en la estructura orgánica; d. Número telefónico directo y/o conmutador con extensión; e. Domicilio para recibir correspondencia; f. Número de fax; y, g. Dirección electrónica	séptimo nivel jerárquico.	(integridad y desagregación) en el parámetro de cumplimiento parcial de la fracción I del presente documento. El criterio para evaluar la integridad del directorio (CI) es la proporción del directorio que se presenta con respecto al que se debería presentar.		
IV.- Remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación (se verificará conjuntamente con la fracción III)	7	El portal de internet debe presentar los siguientes incisos para cada puesto comprendido en la estructura orgánica básica, no básica y homólogos: a) Percepciones netas; b) Percepciones brutas; c) Compensaciones brutas; d) Compensaciones netas; e) Prestaciones del personal de base; f) Prestaciones del personal de confianza; g) Remuneraciones de personal contratado por honorarios; h) Número total de plazas; i) Número total de personal de honorarios; y, j) Vacantes de cada unidad administrativa, con relación a su estructura ocupacional, por lo cual deberá indicar qué puestos son vacantes y para cuáles no se encuentra disponible el presupuesto.	Se cuenta con información completa, es decir, se muestra la información de todos los incisos.	No se presenta la información de los incisos h), i), ó j). El puntaje que se asignará a esta fracción cuando se omite alguno de estos incisos será de 3.5 puntos.	En caso de que no sea posible identificar uno o más de los siguientes incisos: a), b), c), d), e), f) ó g); o no se presenta la información correspondiente a esta Fracción.	
V.- Domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información	4	a) Domicilio para recibir correspondencia; b) Dirección electrónica; c) Números telefónicos de la unidad de enlace; d) Número telefónico del responsable del portal de internet; y, e) Directorio de los servidores públicos habilitados	Cuando se cuenta con información completa, es decir, se muestra la información de todos los incisos.	Si se presenta la información de los incisos a), b) y c) (un punto por cada inciso), pero no se incluye la información de uno o más de los demás incisos. Se incrementa 0.5 puntos la calificación total por cada uno de los incisos d) y e).	En caso de que no se puedan identificar los incisos a), b) o c).	
VI.- Metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos	13	Programa Operativo Anual y Avance Físico Financiero del presupuesto ejercido para todas las unidades administrativas, incluyendo aquellas que sean homólogas.	Si publica la información completa sobre las metas y objetivos de todas las unidades administrativas (Programa Operativo Anual con la calendarización del presupuesto y el Avance Físico Financiero).	No aplica calificar parcialmente.	No se presenta toda la información requerida.	
VII.- Servicios que ofrece	4	Servicios que ofrece con número telefónico para obtener información	Publica todos los servicios que ofrece incluyendo un número telefónico para obtener información.	Publica los servicios que ofrece pero no incluye teléfono o domicilio para atención. De ser este el caso, el nivel de cumplimiento de esta fracción será de 0.75 puntos.	No publica los servicios que ofrece.	Esta fracción no se evaluará cuando la dependencia o entidad no ofrezca ningún tipo de servicios.
VIII.- Trámites, requisitos y formatos	4	Trámites y formatos	Si la dependencia o entidad está sujeta al Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el sitio de Internet de la dependencia o entidad deberá incluir un vínculo con la página del Registro Federal de Trámites y Servicios en donde se pueden encontrar sus trámites y formatos.	No aplica calificar parcialmente.	Si la dependencia o entidad no incluye un vínculo visible en su portal de internet con el Registro Federal de Trámites y Servicios en donde se pueden encontrar sus trámites y formatos.	Esta fracción no se evaluará cuando no se realicen trámites en la dependencia o entidad.
			Si la dependencia o entidad no está sujeta al Título Tercero A de la Ley Federal de	No aplica calificar parcialmente.	Si la dependencia o entidad no está sujeta al Título Tercero A de la Ley Federal de	Esta fracción no se evaluará cuando en la dependencia o

			Procedimiento Administrativo, el sitio de Internet de la dependencia o entidad deberá publicar sus trámites, requisitos y formatos.		Procedimiento Administrativo, y en su sitio de Internet no publica sus trámites, requisitos y formatos.	entidad no se realicen trámites.
Fracción del Artículo 7° de la Ley	Puntos	Criterios a evaluar	Forma de Evaluación			
			Cumple con la Ley	Cumple Parcialmente	No Cumple	No aplica
IX.- Información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución	1	Información sobre el presupuesto asignado y los informes de ejecución	Si el portal de internet incluye la información sobre el presupuesto asignado y los informes de ejecución, o contiene un vínculo entre el sitio de Internet de la dependencia o entidad y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en donde se presenta la información específica de la dependencia o entidad.	No aplica calificar parcialmente.	Si el portal de internet no incluye la información sobre el presupuesto asignado y los informes de ejecución, o no contiene un vínculo entre el sitio de Internet de la dependencia o entidad y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en donde se presenta la información específica de la dependencia o entidad.	
X.- Resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal	4 6 7	a) El número y tipo de auditorías a realizar en el ejercicio presupuestario; b) Número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría por cada rubro sujeto a revisión; y, c) Respecto del seguimiento de los resultados de auditorías, el total de las aclaraciones efectuadas por la dependencia o entidad.	Si publica toda la información requerida. Si además de cumplir con la Ley presenta un reporte especificando las observaciones realizadas, la calificación de la fracción se incrementará en 3 puntos. En otras palabras, se le otorgarán 7 puntos que corresponden a los 4 puntos de la fracción más 3 puntos por el informe de observaciones.	Cuando publica la información del inciso a); pero no publica la información del inciso b) y/o del inciso c). Se reducirá en 1 punto la calificación por la omisión de cada inciso.	No publica la información del inciso a), o no presenta la información de esta Fracción.	
XI.- Diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación	13	a) El nombre o denominación del programa o programas; b) La unidad administrativa que lo otorgue o administre; c) La población objetivo o beneficiaria; d) El padrón respectivo con el nombre de las personas físicas o la razón o denominación social de las personas morales beneficiarias; e) Los criterios de la unidad administrativa para otorgarlos; f) El periodo para el cual se otorgaron; g) Los montos; y, h) Los resultados periódicos o informes sobre el desarrollo de los programas.	Si presenta la información requerida por todos los incisos.	Cuando muestra la información de los incisos d), e), f) y g); pero no publica información de alguno de los incisos restantes. La calificación se reducirá en 1.625 puntos por la omisión de cada inciso.	No presente la información de los incisos d), e), f) o g), o no se publica la información de esta Fracción.	No se calificará esta fracción cuando la dependencia o entidad no administre ninguno de los programas sociales de subsidio establecidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, o no administre subsidios u otros apoyos.
XII.- Concesiones, permisos o autorizaciones otorgados	15	a) La unidad administrativa que otorga la concesión; b) El nombre de la persona física o la razón o denominación social de la persona moral concesionaria, autorizada o permisionaria; c) El objeto y vigencia de la concesión, autorización o permiso; y, d) El procedimiento que se siguió para su otorgamiento en caso de concesiones	Si presenta la información requerida por todos los incisos.	Si incluye la información de los incisos b), c), y d); pero, no publica la información del inciso a). En este caso asignar 11.25 puntos.	No publica la información de los incisos b), c), o d), o no se incluye la información de esta Fracción.	No se tomará en cuenta esta fracción si la dependencia o entidad no otorga concesiones, permisos, o autorizaciones.
XIII.- Contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable	13	El portal debe incluir la siguiente información para cada contrato de arrendamiento, obras públicas, y adquisiciones de bienes y servicios: a) La unidad administrativa que celebró el contrato; b) El procedimiento de contratación; c) El nombre de la persona física o la denominación o razón social de la persona	Cuando presenta la información requerida por todos los incisos.	No aplica calificar parcialmente.	No publica la información de alguno de los incisos.	No se considerará esta fracción si la dependencia o entidad no ha celebrado contratos.

		moral a la cual se asigne el contrato; d) Fecha, objeto, monto y plazos en el cumplimiento del contrato; y, e) Los convenios de modificación a los contratos, en su caso, precisando los elementos a que se refieren los incisos anteriores.				
XIV.- Marco normativo aplicable	3	Documentos que corresponden al marco normativo	Cuando publica el marco normativo y otorga acceso a dichos documentos.	Si presenta el marco normativo pero no otorga el acceso a los documentos en el mismo sitio, sólo obtendrá 1.5 puntos del total.	No presenta el marco normativo	
XV.- Informes a que estén obligados por disposición legal	1	Informes a que está obligado por disposiciones legales.	Cuando presenta todos los informes a que está obligado por disposiciones legales.	Publica sólo algunos de los informes a los que está obligado: proporción de informes publicados con respecto al total de informes que está obligado a publicar.	No publica los informes.	Esta fracción no se considerará si la dependencia o entidad no está obligada a publicar informes.
Fracción del Artículo 7° de la Ley	Puntos	Criterios a evaluar	Forma de Evaluación			
			Cumple con la Ley	Cumple Parcialmente	No Cumple	No aplica
XVI.- Mecanismos de participación ciudadana	2	Mecanismos de participación ciudadana.	Cuando la dependencia o entidad proporciona información sobre sus mecanismos de participación ciudadana.	No aplica calificar parcialmente.	Cuando la dependencia o entidad no proporciona información sobre sus mecanismos de participación ciudadana.	Esta fracción no se considerará si la dependencia o entidad no requiere establecer ningún mecanismo de participación ciudadana.
Información Básica	$-4 \leq p \leq 6$	B.1) El portal principal de la dependencia o entidad hace referencia a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (1 punto).	Si el portal principal si hace referencia a la LFTAIPG (1 punto)	No aplica calificar parcialmente.	Si el portal principal no hace referencia a la LFTAIPG (-2 puntos)	
		B.2) Existe un vínculo entre el portal de internet de la dependencia o entidad con el portal del IFAI y con el del SISI (1 punto)	Si existe dicho vínculo y está habilitado (1 punto)	No aplica calificar parcialmente.	Si no existe el vínculo (-2 puntos)	
		B.3) Existe un acceso a las obligaciones de transparencia desde el portal principal (2 puntos)	Si es rápido el acceso y el vínculo es visible (2 puntos)	No aplica calificar parcialmente.	Si no es rápido el acceso y el vínculo no es visible (-3 puntos)	
		B.4) El portal referente a las obligaciones de transparencia contiene la fecha de última actualización (2 puntos)	Si contiene la fecha de última actualización (2 puntos)	No aplica calificar parcialmente.	No contiene la fecha de última actualización (-3 puntos)	
Evaluación Total	<p>La evaluación total se asignará bajo las siguientes ecuaciones:</p> $P'_i = P_i * \left[1 + \frac{\sum_{i \in A_j} P_{na_i}}{P_{t_j} - \sum_{i \in A_j} P_{na_i}} \right]$ $E_{A_j} = \sum_{i \in A_j} \frac{P'_i * PO_i}{P_i}$ $E_T = \sum_{j=1}^6 E_{A_j}$ <p>y;</p> <p>Donde: P_i = Puntaje de la fracción i. P_{na_i} = Puntaje de la fracción i que no aplica. A_j = Apartado j. P'_j = Puntaje ajustado para la fracción i.</p>					

	<p>P_{O_i} = Puntaje efectivamente obtenido en la fracción i.</p> <p>P_j = Puntaje total del apartado j</p> <p>$\sum_{i \in A_j} P_{na_i}$ = suma del puntaje de las fracciones que no aplican para el apartado j.</p> <p>E_{A_j} = Resultado de la evaluación del apartado j.</p> <p>E_T = Resultado final de la evaluación.</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: DGEI, “Criterios para verificar y evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia contenidas en el Artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, México, IFAI, 2003.



REFERENCIAS

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1989.
- aregional, “La fiscalización en México: análisis de las regulaciones federales y estatales”, *Federalismo fiscal*, (10) 2003.
- Auditoría Superior de la Federación, “Fideicomisos, fondos y mandatos: rendición de cuentas y fiscalización”, ponencia presentada en la *XVI Asamblea General de la OLACEFS*, Quito, del 7 al 10 de noviembre de 2006.
- Baldwin, Robert and Martin Cave, *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Barnhart, Robert K. (ed.), *The Barnhart Dictionary of Etymology*, H.H. Wilson, 1988.
- Behn, Robert D., *Rethinking democratic accountability*, Washington, Brookings Institution Press, 2001.
- Beteta, Mario Ramón, “El fideicomiso público como instrumento para el desarrollo industrial”, ponencia presentada en el *Primer Ciclo de Conferencias sobre el Fideicomiso Público en México*, organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1981.
- Castañeda Niebla, Arturo, *Los fideicomisos públicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, s.f. [Tesis]
- Castellanos, R. Laura, “Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en México”, *Colectivo por la Transparencia*, Alianza Cívica, 2005.
- Cejudo, Guillermo M., “Todas las piezas en su lugar. La arquitectura institucional de la rendición de cuentas”, *Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, México, 2006.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Oficio CEFP/1076/2007, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Comisión de Hacienda y Crédito Público, “Dictamen a discusión para reformar el artículo 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC)”, Senado de la República, 28 de abril de 2005 (disponible en www.scjn.gob.mx).

- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama, “Financiamiento político ilegal. Pemexgate y Amigos de Fox”, *Nexos*, 340(2006), pp.29-35.
- Cruz Báez, Candelaria, “Apoyos y créditos al sector rural: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)”, *Proteja su dinero/CONDUSEF*, 72(2006), disponible en www.condusef.gob.mx.
- De Alba Monroy, J. Arturo, *Marco Legal y Normativo del Sistema Financiero Mexicano*, México, Ediciones Ruz, 2005.
- DGCS, *Transparencia, acceso a la información y datos personales. Marco normativo*, México, IFAI, 2006.
- DGEI, “Estudio ad hoc sobre la difusión de actividades del IFAI en medios de comunicación respecto a la transparencia en los fideicomisos públicos y la reserva de información injustificada bajo la causal del secreto fiduciario”, 2005, en www.ifai.gob.mx/est_inv/estudios_inv.php.
- _____, “Criterios para verificar y evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia contenidas en el Artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, México, IFAI, 2003.
- _____, *Estudio FOBAPROA-IPAB*, IFAI, 2004, en www.ifai.gob.mx/est_inv/estudios_inv.php.
- Domínguez Martínez, José Alfredo, *El fideicomiso*, México, Porrúa, 2004
- EFE, “Senado mexicano elimina secreto bancario a fideicomisos públicos, Agencia EFE, 30 de septiembre de 2005, Internacional, en www.efe.com.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *El derecho a la privacidad*, Cuadernos de Transparencia, IFAI, 2004.
- Espinosa Ramos, Francisco Amadeo, “Proyecto de decreto para reformar el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito”, *Gaceta Parlamentaria*, 7 (2005), en www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2005/06/15/1&documento=40.
- FIRA, *Informe de Actividades 2004*, México.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2002.
- Fuentes, Víctor, “Presentan resistencia a decisiones del IFAI”, *Mural*, 7 de noviembre de 2003, Nacional, p.11.
- _____, “Fortalece tribunal autoridad del IFAI”, *Reforma*, 18 de marzo de 2004, Nacional, p.9.

- _____, “Levantamos muros contra el IFAI”, *Reforma*, 12 de julio de 2004, Nacional, p.1.
- _____, “Multan a Santander por Fobaproa”, *Reforma*, 24 de mayo de 2006, Nacional.
- Galán, Verónica, “Termina secrecía en fondos públicos”, *El Norte*, 6 de septiembre de 2004, Nacional, p.1.
- _____, “Definen plazo a fideicomisos”, *Mural*, 18 de abril de 2005, Negocios, p.9.
- García Macías, Alfonso, “El fideicomiso público en la Banca de Fomento”, ponencia presentada en el *Primer Ciclo de Conferencias sobre el Fideicomiso Público en México*, organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1981.
- Garzón Valdés, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, Cuadernos de Transparencia, IFAI, 2005.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “La luz en busca del cristal: hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México”, IFE, México, 2002.
- Guerrero, Manuel Alejandro, “Medios de comunicación y la función de transparencia”, *Cuadernos de Transparencia*, IFAI, 2006.
- Herrera, Jorge, “Detectan 35 mdd de fideicomiso minero en bancos del mundo”, *El Universal*, 14 de julio de 2006, General.
- Hofbauer, Helena y J.A. Cepeda, “Transparencia y rendición de cuentas”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005.
- IFAI, *Primer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004*, México.
- _____, *Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005*, México.
- _____, *Tercer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2005*, México.
- López-Ayllón, Sergio, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Hugo A. Concha Cantú, Sergio López-Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coord.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, IIJ-UNAM, 2004, pp.1-38.
- Marván Laborde, María, “El acceso a la información: algunos problemas prácticos”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005.
- Méjan Carrer, Luis Manuel, *El Secreto Bancario*, México, Porrúa, 2000.

- Méndez, Enrique y Roberto Garduño, “Donativos de ida y de vuelta, estrategia de Vamos México”, *La Jornada*, 18 de junio de 2004, Política, p.5
- Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM-IFAI, México, 2006, pp.127-156.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro, “Rendición de cuentas: un campo contencioso”, en Alejandro Monsiváis Carrillo (ed.), *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, CEMEFI-IFAI, 2005.
- Morales Fredes, Felipe, “Aumentan en 34 por ciento recursos de fideicomisos públicos”, *El Economista*, 8 de noviembre de 2005, Negocios, p.1.
- _____, Felipe, “Eliminan obstáculos legales para transparentar fondos”, *El Economista*, 5 de enero de 2006, Valores y Dinero.
- Mulgan, Richard, “Accountability: an ever-expanding concept?”, *Public Administration*, 78(3), 2000, pp. 555-573.
- Notimex, “Bajo supervisión mil 353 fideicomisos federales: González de Aragón”, *Notimex*, 27 de octubre de 2005, en www.notimex.com.mx.
- O'Donnell, Guillermo, “Horizontal accountability in new democracies”, in Andreas Shedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (ed.), *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner Publishers, London, 1999, pp. 29-51.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *The OECD Report on Regulatory Reform: Volume II, Thematic Studies*, París, OCDE. 1997.
- Pérez, Mariana (coord.), *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Una comparación de 8 países*, Managua, Editronic, 2005.
- Peschard, Jacqueline, *Transparencia y partidos políticos*, Cuadernos de Transparencia, IFAI, 2005.
- Polidano, Charles, “Why bureaucrats can't always do what ministers want: Multiple accountabilities in Westminster democracies”, *Public Policy and Administration*, 13(1), 1998, pp.35-50.
- RAE, *Diccionario de la lengua española*, vigésima segunda edición, Espasa, 2001.
- Romzek, Barbara S. and Melvin J. Dubnick, “Accountability”, in Jay M. Shafritz, ed., *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, 1998.

- Salazar, Claudia, “Solicita PRI dar claridad a fideicomisos”, *Reforma*, 18 de febrero de 2005, Nacional.
- Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1998.
- Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México, FCE-SFP, 2005.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1998.
- Shedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, IFAI, 2005.
- Silva-Herzog Flores, Jesús, “El fideicomiso público como instrumento de desarrollo”, ponencia presentada en el *Primer Ciclo de Conferencias sobre el Fideicomiso Público en México*, organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1981.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti, “Societal accountability in Latin America”, *Journal of Democracy*, 11(4), 2000, pp. 147-158.
- Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo: El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- _____, “Rendición de cuentas y democracia. El caso de México”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, IFE, 2002.
- Valls Hernández, Sergio y Carlos Matute González, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003.
- Velasco, Elizabeth, “En este año transformarán en públicos los fideicomisos, asegura Eduardo Romero Ramos”, *La Jornada*, 8 de noviembre de 2005, Economía, p.3.
- Vergara, Rodolfo, *La transparencia como problema*, Cuadernos de Transparencia, IFAI, 2005.
- Villagordoa Lozano, José Manuel, *Doctrina general del fideicomiso*, México, Porrúa, 2003.
- Zúñiga, Juan Antonio, Israel Rodríguez y Víctor Cardoso, “Desaparecerán empresa que opera con recursos del erario en aduanas”, *La Jornada*, 8 de noviembre de 2005, Economía, p.4.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976.

Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 1986.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de agosto de 1932.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2000.

Ley General de Deuda Pública (LGDP). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007 (LIF). Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 1995.

Ley de Instituciones de Crédito (LIC). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 2006.

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 1996.

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 1990.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 2006.

Decreto que reforma el artículo 2º fracción VI de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de abril de 2005.

Decreto que reforma el artículo 117 y deroga el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2005.

Decreto que reforma el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2006.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007 (PEF). Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2006

Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 2002.

Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004.

Acuerdo que establece los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el control, la rendición de cuentas e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales otorgados a fideicomisos, mandatos o contratos análogos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de septiembre de 2004.

Acuerdo por el que se determinan las Reglas de Operación e indicadores de resultados para la asignación del subsidio canalizado a través del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario para el Ejercicio Fiscal 2007. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de febrero de 2007.

Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Expedidos por el IFAI y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de agosto de 2003.

Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados. Expedidos por el IFAI y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de diciembre de 2003.

Lineamientos en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias, así como al cumplimiento de obligaciones fiscales realizadas con recursos públicos federales por las dependencias y entidades

de la Administración Pública Federal. Expedidos por el IFAI y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 2004.

Disposiciones de carácter general en materia de contabilidad, aplicables a los fideicomisos públicos a que se refiere la fracción IV de artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2006.

Bases de colaboración para el fortalecimiento del control interno y mejora de procesos en materia de constitución, renovación, modificación y extinción de fideicomisos, mandatos o contratos análogos. Expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 23 de octubre de 2002.

Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de enero de 2003.

SCJN, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XV, febrero de 2002. Tesis 2ª.

Páginas web:

Article 19 (www.article19.org):

- *A Model Freedom of Information Law*, en <http://www.article19.org/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf>

Banco de México (www.banxico.org.mx):

- Información general sobre Instituciones de Banca Múltiple y Banca de Desarrollo (<http://www.banxico.org.mx/sistemaafinanciero/inforgeneral/intermediariosFinancieros/InstitucionesdeBanMul.html>).

Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (www.fira.gob.mx):

- Información general sobre FIRA.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (www.ifai.org.mx):

- <http://www.ifai.org.mx/textos/stats.xls>. Estadística del IFAI consultada el 21 de septiembre de 2006.

- <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2005/1651.pdf>. Expediente 1651/05 sobre un recurso interpuesto en contra de Nacional Financiera S.N.C.

Presidencia de la República (www.presidencia.gob.mx):

- <http://www.innova.gob.mx/archivos/2/9/3/files/archivos/sip-3306.pdf>
- Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), en <http://pnd.presidencia.gob.mx/pdf/2004/M331-334.pdf>

Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (www.pronafim.gob.mx):

- Información general sobre PRONAFIM.

Secretaría de Fomento Económico del Estado de Chiapas (www.sefoechiapas.gob.mx):

- Información sobre servicios financieros y fuentes de financiamiento de la Secretaría para el Estado de Chiapas (<http://www.sefoechiapas.gob.mx/disenoindex.php?baner=3&cont=3060&c2=0>).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (www.shcp.gob.mx):

- Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Anexo XV, Segundo Trimestre de 2005, Tercer Trimestre de 2003, 2004, 2005, 2006 y Cuarto Trimestre de 2005.
- Oficio Circular No.307-A-0238 [Lineamientos para Guiar a las Dependencias y Entidades en la integración de la información que deben entregar directamente, en forma trimestral, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados].
- Criterios para integrar información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que se debe presentar al H. Congreso de la Unión mediante los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Publicados en abril de 2005.
- Cuarto Informe de Labores, septiembre de 2004
- Sexto Informe de Labores, septiembre de 2006.

Secretaría de la Función Pública (www.funcionpublica.gob.mx):

- Guías de operación para la captura de información sobre fideicomisos, mandatos y análogos, y formatos para integrar anexos en los Informes Trimestrales y publicar información en Internet y en el *Diario Oficial de la Federación*.
- Oficio Circular No.307-A-0238 mediante el que se expiden los Lineamientos para guiar a las dependencias y entidades en la integración de la información que deben entregar directamente, en forma trimestral, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados, publicado 12 de abril de 2005.
- Oficio Circular No.307-A-0239 mediante el que se dan a conocer los Criterios para integrar información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que se debe presentar al H. Congreso de la Unión mediante los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, publicado el 12 de abril de 2005.
- Oficio Circular No.SCAGP/200/010/2005 mediante el cual se establecen los mecanismos con los que los Órganos Internos de Control (OIC) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal evaluarán y verificarán el cumplimiento a las disposiciones en materia de Fideicomisos, Mandatos y Análogos, publicado el 20 de abril de 2005 por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Sistema de Solicitudes de Información (www.sisi.org.mx):

- Solicitud de acceso a la información con número de folio 0657100003807.
- Solicitud de acceso a la información con número de folio 0660000009707.
- Solicitud de acceso a la información con número de folio 1010200004307.
- Solicitud de acceso a la información con número de folio 2028500012507.
- Solicitud de acceso a la información con número de folio 2116000017507.
- Solicitud de acceso a la información con número de folio 0673800135707.
- Solicitud de acceso a la información con número de folio 0673800079606.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (www.scjn.gob.mx):

- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) 87/2000 relativa al secreto fiduciario y los casos en el que no es oponible a las facultades

constitucionales que posee la Cámara de Diputados en relación a la revisión de la Cuenta Pública y el reconocimiento de deuda pública.

- Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) I.4o.A.282 A/1998 relativa a los supuestos en los que no se da el Secreto Bancario o Fiduciario.
- Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) 229/2001 relativa a la facultad de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) para requerir a las Instituciones de Crédito información general e impersonal sobre productos o servicios financieros ofrecidos al público.
- Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) 166/2002 relativa a la inoperatividad del secreto fiduciario frente a las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral (IFE).

Entrevistas:

Alberto Ortiz Trillo, *Dirección General*, Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), 1 de febrero de 2008.

Javier González Gómez, *Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno*, Secretaría de la Función Pública (SFP), 15 de febrero de 2008.

Justino José Núñez Quiróz, *Dirección de Vigilancia y Seguimiento*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 18 de febrero de 2008.

Lina Gabriela Ornelas Núñez, *Dirección General de Clasificación y Datos Personales*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 3 de abril de 2007.

Luis Manuel C. Méjan Carrer, *Dirección General*, Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles (IFECOM), 12 de diciembre de 2007.

Monica Teresa Estrada Tanck, *Subdirección y Clasificación de Datos Personales "B"*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 3 de octubre de 2006.

Rodrigo Sánchez Mújica, *Dirección General*, Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), 12 de noviembre de 2007.

Verónica M. Galindo Galindo, *Dirección de Análisis de Fideicomisos y Programas con Crédito*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 15 de octubre de 2007.