

FIDEICOMISOS EN MÉXICO

EL ARTE DE DESAPARECER DINERO PÚBLICO



FIDEICOMISOS EN MÉXICO

EL ARTE DE DESAPARECER DINERO PÚBLICO

Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público.

Investigadora principal:

Sarahí Salvatierra

Colaboradores:

Paulina Castaño, Oscar Arredondo, Justine Dupuy y Javier Garduño

2018 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C
Cerrada de Alberto Zamora 21, colonia Villa Coyoacán,
Delegación Coyoacán, CP 04000 Ciudad de México, México
Tel: (52) 55 5554 3001
fundar@fundar.org.mx
<http://fundar.org.mx/>

Diseño de interiores:

Marco Partida

Portada:

Cecilia Madrid

Impreso y hecho en México.

ISBN: En trámite

ÍNDICE

ABREVIATURAS	15
---------------------	----

CAPÍTULO 1. ¿QUÉ ES UN FIDEICOMISO?

1.1 Cómo se conforma el fideicomiso público	17
1.2 Fideicomisos públicos en México	19
1.2.1 Fideicomisos Entidad Paraestatal	21
1.2.2 Fideicomisos No Entidad Paraestatal	23
1.2.3 Fideicomisos mixtos	25

CAPÍTULO 2. EL MONTO DE RECURSOS PÚBLICOS INVOLUCRADOS

EN FIDEICOMISOS

2.1 Recursos comprometidos en Fideicomisos Entidad Paraestatal	28
2.2 Recursos comprometidos en Fideicomisos No Entidad	
Paraestatal	30
2.2.1 Registro de recursos de Fideicomisos constituidos en el	
Poder Legislativo, Judicial y Organismos Autónomos	32
2.2.2 Transferencias del Gobierno Federal a Fideicomisos	35
2.3 Recursos de fideicomisos públicos comprometidos en banca	
privada	38
2.4 Monto total involucrado en fideicomisos. ¿De cuánto estamos	
hablando?	39

CAPÍTULO III. LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

EN LOS FIDEICOMISOS

3.1 Marco normativo financiero de los fideicomisos	42
3.2 Marco normativo de transparencia en fideicomisos	44
3.3 Las prácticas de opacidad en la administración de fideicomisos	46
3.3.1 Acceso a la información	46
3.3.2 Malas prácticas de acceso debido a la titularidad de la	
información en un fideicomiso	49
3.4 Fiscalización y rendición de cuentas de fideicomisos	51
3.5 Cumplimiento de obligaciones de transparencia en fideicomisos	53

CAPÍTULO IV. LOS FIDEICOMISOS DESDE EL ANÁLISIS DE CASOS

4.1 Fideicomiso Fondo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas	56
4.1.1 Funcionamiento del Fideicomiso	57
4.1.2 Montos ejercidos en el fideicomiso	58
4.1.3 Prácticas de transparencia y acceso a la información del fideicomiso	64
4.1.4 Observaciones generales	65
4.2 Fideicomiso Río Sonora	66
4.2.1 Funcionamiento del Fideicomiso	67
4.2.2 Ejercicio del patrimonio fideicomitido	68
4.2.3 Obligaciones de transparencia	71
4.2.4 Problemática de cumplimiento	72
4.3 Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	73
4.3.1 Funcionamiento del Fideicomiso	74
4.3.2 Operatividad del Fideicomiso	75
4.3.3 Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo y ejecución de los recursos	76
4.3.4 Observaciones del Fondo Mexicano del Petróleo	78
RECOMENDACIONES	80
BIBLIOGRAFÍA	83

Introducción

Es indiscutible que en los últimos años se han dado en México avances significativos en la configuración de una estructura legal de protección de derechos humanos; materias como el acceso a la información, la protección de datos personales, la transparencia y la fiscalización son muestra de ello. Se han logrado reformas constitucionales, leyes secundarias, instituciones garantes y sistemas electrónicos que nos colocan en un lugar de avanzada en el escenario internacional. Estos logros se deben en gran medida al trabajo e impulso de la sociedad civil.

Por otro lado, también es innegable que el país se encuentra inmerso en una grave crisis, caracterizada por violaciones generalizadas a los derechos humanos, y alarmantes niveles de corrupción e impunidad. Esta paradoja se explica en buena medida por el hecho de que las reformas legales no se han traducido en instituciones operativas que respondan al interés de la ciudadanía. Por el contrario, los gobiernos estatales y federal han llevado a cabo una política sistemática de simulación del cumplimiento de las nuevas leyes, sin comprometerse realmente a cumplir los objetivos que las propiciaron.

Esta política de simulación adquiere distintos rostros y grados de sofisticación según la materia de la que se trate. En lo que se refiere a la administración de los recursos públicos, ésta se encuentra plagada de esquemas técnicos y jurídicos que hacen de su seguimiento y control un ejercicio complicado para el grueso de la población e incluso para la sociedad civil organizada y los estudiosos de la materia.

Éste es el caso de los fideicomisos públicos que, al ser una figura perteneciente al ámbito privado que pasó a formar parte de la administración pública, se ha ido configurando a partir de mecanismos complejos que los gobiernos en turno han aprovechado para mantener espacios de opacidad y discrecionalidad en el uso de los recursos, sin ninguna consecuencia.

Esto en sí mismo es inaceptable pues en un Estado democrático de derecho es condición básica que las políticas públicas, y por ende los recursos que se destinan para implementarlas, estén sujetos al escrutinio público. Más aún en el marco de un gobierno que, dentro y fuera de sus fronteras se jacta de ser abierto y transparente.

La dimensión del problema acerca de los fideicomisos se entiende mucho mejor si revisamos los montos que actualmente concentran los 374 fideicomisos públicos existentes a nivel federal. Estamos hablando de 835,477 millones de pesos (mdp), que representan el 15.8% de todo el presupuesto público para 2018, es decir, más de 20 veces el presupuesto autorizado para llevar a cabo el proceso de reconstrucción después de los sismos del año pasado.

Esta cuantiosa suma ha sido acumulada en la figura de fideicomisos porque en los últimos años se ha aprobado un aumento significativo y consistente de estos recursos y, sobre todo, porque lo que se ejerce sobrepasa por mucho lo aprobado. Por ejemplo, en 2016, de los 214,135 millones de pesos ejercidos, sólo 65,867 millones de pesos se habían aprobado; es decir, se ejerció un monto de tres veces superior al estipulado, sin que esté disponible ninguna explicación o justificación sobre de la racionalidad detrás de estas decisiones.

¿En qué medida los fideicomisos están cumpliendo los fines para los cuales fueron creados? ¿Cuáles son las fuentes que incrementan año con año su patrimonio y en qué porcentaje? ¿Por qué se opta por una institución financiera o bancaria como fiduciaria en vez de otra? ¿Cuál será el destino de los saldos disponibles de cada uno de los fideicomisos en los próximos años? ¿Cuando se decide extinguir un fideicomiso, es porque ya se cumplieron sus objetivos, o por qué motivo?

Hoy en día no tenemos respuestas oportunas y accesibles a estas preguntas básicas por parte de quienes ha recibido el mandato de administrar nuestro dinero bajo los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia y honradez. O, en otras palabras, los fideicomisos fueron concebidos para auxiliar a los gobiernos a impulsar áreas de desarrollo prioritarias y estratégicas, como son la infraestructura pública, las pensiones de los trabajadores del Estado, la prevención o atención de los desastres naturales o la estabilización financiera. Sin embargo, la información con la que contamos hoy día nos deja más preguntas que respuestas acerca de los resultados obtenidos por fideicomisos tan importantes como el que se creó para la protección de defensores de derechos humanos y periodistas en 2012 o el que tiene como propósito hacer frente a las medidas de atención y reparación de los daños debidos al derrame de sustancias tóxicas en el Río Sonora por mineras del Grupo México en 2014.

Los escándalos de corrupción están a la orden del día y la sociedad mexicana está harta, cansada e indignada. En los últimos años, la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas ha ido en franco aumento. Basta con abrir el periódico o ver las redes sociales para darse cuenta de cómo miles de millones de pesos dejan de invertirse en las necesidades más apremiantes de la población y pasan a las manos de redes de corrupción en las que intervienen funcionarios y empresarios corruptos.

En Fundar estamos convencidas de que la discrecionalidad, la opacidad y la falta de rendición de cuentas en el uso de nuestros recursos, son factores que propician y permiten la configuración de casos de corrupción. De ahí la importancia de esta investigación que arroja luz sobre el panorama de los fideicomisos en México y alerta acerca del riesgo que representa no avanzar en cambios sustantivos en cuanto a las prácticas institucionales. Es también un llamado y una exigencia enérgica hacia nuestros gobernantes para que dejen de profesionalizarse en el arte de desaparecer dinero del escrutinio público y empiecen a hacerlo en el arte de cumplir con sus obligaciones. Sólo así podremos dar pasos firmes para salir de esta situación generalizada de simulación que mantiene los lacerantes niveles de pobreza, desigualdad, corrupción e impunidad que aquejan a nuestro país.

Haydeé Pérez Garrido

Directora Ejecutiva

Resumen ejecutivo

En los últimos diez años, México ha realizado importantes avances en materia de transparencia presupuestaria. En 2014 se aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, un marco jurídico de avanzada en el que queda prohibido reservar información relacionada con recursos públicos. Así mismo, de acuerdo con la Encuesta de Presupuesto Abierto¹ (OBI por sus siglas en inglés) de 2017, México ocupa el sexto lugar, entre 115 países, con más información presupuestaria básica disponible. Sin embargo, persisten retos importantes para avanzar hacia más transparencia y rendición de cuentas en materia presupuestal, específicamente en el ejercicio de fideicomisos públicos, rubro en el que México obtuvo la menor calificación en la encuesta. Este libro propone un análisis y un recuento de los retos que implican los fideicomisos públicos para el trabajo de fiscalización y evaluación que se lleva a cabo desde la sociedad civil.

Los fideicomisos públicos son herramientas financieras que el Estado constituye para impulsar determinados fines de interés público. Tanto su estructura como su regulación hacen complejo el seguimiento al uso de los recursos públicos involucrados. En los fideicomisos intervienen diversos sujetos de derecho, que pueden pertenecer a distintos ámbitos públicos. Además, son figuras que se siguen regulando por disposiciones de derecho privado –como leyes financieras, bancarias, mercantiles–, a la vez que están sometidas a disposiciones de derecho público –como la Ley General de Transparencia y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La complejidad técnica de esta figura jurídica ha permitido que los recursos públicos que se ejercen a través de los fideicomisos sean usados de manera discrecional, con poca transparencia y muy limitada rendición de cuentas. Esto también explica que se usen como instrumentos para desviar recursos públicos, que se ingresan a fideicomisos opacos o privados, y así evitar la rendición de cuentas.

Si bien en el nuevo marco jurídico de transparencia se considera a los fideicomisos como sujetos obligados, en la práctica los cambios son más lentos. Hoy persisten enormes retos para una adecuada transparencia y fiscalización de los recursos públicos administrados a través de fideicomisos. Algunos de los principales hallazgos de nuestra investigación serían los siguientes:

1) Escasa información disponible. En la práctica sólo se encuentra información disponible acerca de los recursos públicos en fideicomisos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Cuenta Pública, informes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Ésta, sin embargo, no es suficiente ni está desagregada. Por ejemplo, no es posible conocer el concepto de gasto, los estados de cuenta ni la información sobre las contrataciones para el cumplimiento de los fines de los fideicomisos, ni mucho menos, el avance hacia el cumplimiento de sus objetivos. La información accesible, además, está desperdigada.

Tampoco es posible contar con suficiente información vía acceso a la información ya que, al haber varios sujetos involucrados en la constitución de un fideicomiso, no hay certeza sobre el titular de la información y ésta tiene que solicitarse a las distintas entidades que participan. Así, el proceso resulta complicado, la información que se obtiene está incompleta, en lenguaje no accesible, e incluso en formatos cerrados e incompatibles entre sí.

A pesar de que la Auditoría Superior de la Federación (ASF), siendo máxima entidad fiscalizadora, ha evidenciado los riesgos de opacidad para los recursos públicos en estos instrumentos, las obligaciones de transparencia para fideicomisos aún no se cumplen en su totalidad pues sólo se limitan a dar acceso a información general, que ya está disponible en la Cuenta Pública.

¹ Para mayor información consultar: <http://presupuestoabierto.org.mx/>

2) La confidencialidad prevalece en 33% de los fideicomisos. Al menos 123 fideicomisos públicos están constituidos en instituciones financieras privadas, tales como Santander, Bancomer y Banorte, que se rigen por el secreto fiduciario y el principio de confidencialidad de las operaciones que realizan. Este grado de confidencialidad, y falta de transparencia, se debe a que el marco jurídico público sólo contempla a los fideicomisos que se constituyen desde las entidades públicas y con recursos públicos, y presta poca atención a los que se constituyen desde entes privados.

Al mismo tiempo, el acceso a la información y la transparencia también son limitados en el caso de fideicomisos constituidos mediante instituciones fiduciarias que sí son públicas, como la banca de desarrollo (BANSEFI, BANOBRAS, NAFIN, entre otras). No se proporciona información suficiente, clara, accesible ni desagregada y, cuando se pide vía acceso a la información, se sigue negando con argumentos como la inexistencia, la incompetencia e incluso la confidencialidad.

3) La mayoría de los fideicomisos no tienen estructura administrativa. Actualmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene registrados 374 fideicomisos públicos a nivel federal. De éstos, 19 se consideran entidades paraestatales, es decir, que cuentan con estructuras internas de vigilancia y control, como sucede en las dependencias de la administración pública; hay un fideicomiso en el Poder Legislativo; doce en el Poder Judicial; cinco en organismos autónomos, y 337 se consideran entidades no paraestatales, es decir, como simples contratos financieros.

4) Una importante cantidad de recursos públicos se ejerce a través de fideicomisos. El monto total de recursos públicos disponibles en estos 374 fideicomisos asciende a 835,477 millones de pesos (mdp), que equivalen al 15.82% de

todo el presupuesto de 2018. El 92% de estos recursos, es decir 772,063 mdp, se concentran en fideicomisos considerados No Entidad Paraestatal, lo cual conlleva amplios riesgos de opacidad ya que éstos no cuentan con suficientes mecanismos de control interno. Cabe mencionar que estos fideicomisos se destinan principalmente a tres rubros: i) cinco fideicomisos para la estabilización financiera, como el Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF); ii) 38 fideicomisos de infraestructura pública, como el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y iii) diversos fideicomisos de apoyos financieros, como el Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (FIDECINE).

A pesar de los visibles riesgos de opacidad y de desvío de recursos que pueden representar estas figuras, las aportaciones -o transferencias- que el Gobierno Federal realiza a fideicomisos aumentan año con año, sin que se justifiquen estas asignaciones. De 2013 a 2016 las transferencias se incrementaron en 62%, en particular a otros fideicomisos públicos y a fideicomisos constituidos por privados y las entidades federativas.

5) Incumplimiento de las observaciones y recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación. La Auditoría Superior de la Federación ha realizado constantes señalamientos sobre los riesgos de opacidad en los fideicomisos públicos a partir de auditorías a estas figuras. Resalta, por ejemplo, que la falta de estructura en los fideicomisos y la posibilidad de que los Comités Técnicos, que toman las decisiones, estén integrados por privados, propicia la opacidad y la discrecionalidad en su administración. También ha señalado que la falta de mecanismos internos que supervisen tanto la erogación como la no erogación del patrimonio, así como la contratación de financiamientos que no son considerados como parte del gasto público, provoca que los recursos se vuelvan

ociosos. Sin embargo, estas observaciones no han sido atendidas por las entidades que los administran y estos riesgos son constantes.

Fundar busca visibilizar, en el trabajo que aquí presentamos en cuatro capítulos, el panorama de los fideicomisos públicos en México. El primero presenta una detallada explicación sobre el funcionamiento de estas figuras, para entender cuál es el universo de los fideicomisos que contempla la Federación. El segundo capítulo señala la cantidad de recursos públicos involucrados en estos fideicomisos, y en cuáles existen mayor disponibilidad de éstos, con el fin de dimensionar la importancia de la adecuada transparencia y rendición de cuentas. El tercero analiza las prácticas de transparencia y acceso a la información, con lo cual se pretende visibilizar que, a pesar de los avances en el marco jurídico de transparencia, las obligaciones aún no se cumplen y persiste la opacidad. En el cuarto y último capítulo, se tomaron tres casos como ejemplo para demostrar las distintas formas en las que se puede estructurar un fideicomiso, mismas que vuelven compleja la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas:

- El Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Se trata de un fideicomiso considerado No Entidad Paraestatal, cuyo objeto es la implementación de medidas para garantizar la seguridad e integridad de este sector en alto riesgo de vulnerabilidad. Sin embargo, no es posible conocer la forma en la que se ejercen sus recursos, el tipo de medidas que se implementan ni las empresas que proveen las medidas de protección y seguridad, ya que esta información ha sido reservada por la autoridad con el argumento de que divulgarla pondría en riesgo la seguridad de los proveedores y los beneficiarios.
- El Fideicomiso Río Sonora. Es un fideicomiso privado, integrado con recursos económicos privados pero que tiene fines de interés público.

Se implementó para el pago de medidas de reparación y remediación por daños al medioambiente, a la salud y económicos, a consecuencia del derrame de sustancias tóxicas en dos importantes cuerpos de agua en el estado de Sonora por mineras del Grupo México, en agosto de 2014. La transparencia y el acceso a la información fueron limitadas bajo el pretexto de que se trataba de un fideicomiso privado, lo que propició su ejercicio discrecional y dejó sin cumplir los fines para los que fue creado.

- El Fondo Mexicano del Petróleo, que también es un fideicomiso considerado No Entidad Paraestatal pero cuyo fin es administrar los ingresos petroleros del Estado mexicano para transferirlos a otros fideicomisos. Dada su estructura, permite que estos ingresos sean administrados por particulares.

Finalmente, planteamos algunas recomendaciones para disminuir la opacidad de los fideicomisos y los riesgos de que sean utilizados como instrumentos para el desvío de recursos públicos, debido al complejo seguimiento de su patrimonio. Dichas recomendaciones se dirigen a los sujetos obligados que los constituyen y a las entidades públicas de fiscalización y vigilancia, con el propósito de que se mejore la transparencia y rendición de cuentas de los fideicomisos en México, y se logre un mayor control de su administración, de la ejecución de sus recursos, de su expedición y del cumplimiento de sus fines.

ABREVIATURAS

Auditoría Superior de la Federación (**ASF**)

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
(**BANSEFI**)

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
(**BANOBRAS**)

Banco Nacional del Ejército y Fuerza Aérea Armada
(**BANJÉRCITO**)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (**CPEUM**)

Fondo Mexicano del Petróleo (**FMP**)

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (**INAI**)

Ley de Instituciones de Crédito (**LIC**)

Ley Federal de Entidades Paraestatales (**LFEP**)

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (**LFPyRH**)

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
(**LGTOC**)

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (**LGT**)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
(**LOAPPF**)

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (**LPPDDHyP**)

Presupuesto de Egresos de la Federación (**PEF**)

Producto Interno Bruto (**PIB**)

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (**SCT**)

Secretaría de Gobernación (**SEGOB**)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (**SHCP**)

Tesorería de la Federación (**TESOFE**)

Unidad de Promoción y Defensa de Derecho Humanos (**UPDDH**)



CAPÍTULO I.

¿QUÉ ES UN FIDEICOMISO?

Los antecedentes más próximos del fideicomiso en México los encontramos en la figura del “*trust*” del derecho anglosajón; que era un acuerdo de voluntades mediante el cual se transmitía la propiedad de un bien a un tercero para que lo administrara a favor de un beneficiario.¹ Se trataba de un negocio basado en la confianza entre quienes lo celebraban, debido a que el tercero podía disponer libremente de los bienes para cumplir el fin específico del acuerdo.²

Al tratarse de un derecho de propiedad basado en la confianza, en nuestro país su regulación se incorporó en el ámbito del derecho privado, como un contrato jurídico de carácter mercantil y financiero. La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC), lo considera **como una operación de crédito** en virtud del cual, “*el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria*”.³

Al ser los fideicomisos instrumentos financieros que tienen la ventaja de poder administrar recursos públicos para destinarlos exclusivamente a determinados fines, el Estado mexicano comenzó a utilizarlos para responder a necesidades y demandas sociales, así como impulsar el desarrollo económico del país.

No obstante, al insertar esta figura jurídica del ámbito privado al ámbito de la administración pública, debieron preverse disposiciones específicas para hacerla compatible con las obligaciones inherentes al sector público –como son la publicidad, la transparencia y la rendición de cuentas–. Sólo se adoptaron ciertos lineamientos sobre la operatividad del fideicomiso que se encuentran dispersos en diversos cuerpos normativos que suelen colisionar entre sí.

¹ Castello G. Trevijano, José (1957). “El Fideicomiso en el derecho mexicano. Su naturaleza jurídica”, *Revista de Derecho Notarial Mexicano*, México, Asociación Nacional del Notariado Mexicano, núm. 3.

² Batiza, Rodolfo (1954). *Tres Estudios sobre el Fideicomiso*, México, Imprenta Universitaria, p. 30

³ Artículo 381 de la LGTOC.

1.1 Cómo se conforma el fideicomiso público



GRÁFICA I. PARTES DE UN FIDEICOMISO

Fideicomitente

Quien transmite bienes o derechos para que se lleve a cabo un fin lícito y determinado.

Administración Pública
Entidades gubernamentales

Fiduciario

Quien recibe los bienes para administrarlos y cumplir el fin que le encomendó el fideicomitente.

Instituciones financieras y bancarias

Fideicomisario

A quienes beneficia el fin del fideicomiso

Beneficiario(s)

Fuente: Elaboración propia

Observamos en la Gráfica 1 que el fideicomiso es, por naturaleza, una figura compleja que requiere para su ejecución la intervención de varios sujetos de derecho que pueden ser independientes entre sí.

a) Fideicomitente. Un sujeto o entidad que confía, deposita o transfiere la titularidad de bienes y derechos a un administrador para que los destine al cumplimiento de un fin lícito determinado, y tiene los derechos y obligaciones que se muestran en la Tabla 1.



TABLA I. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL FIDEICOMITENTE

(Derivadas de diversas disposiciones del capítulo V de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito)

1. Designar a los beneficiarios por quienes se constituye el fideicomiso.
2. Extinguir el fideicomiso.
3. Requerir a la entidad que administra las cuentas sobre su gestión.
4. Remover a la entidad que administra el patrimonio del fideicomiso si éste sufre pérdidas o menoscabo.
5. Convenir la extinción del fideicomiso.
6. Que se le devuelvan los bienes no ejercidos con motivo del fideicomiso, si así se pactó.
7. Pagar honorarios por la administración de los bienes.
8. Proveer a la entidad que administra los bienes de los recursos y la información necesaria para que desempeñe sus funciones en la administración del patrimonio del fideicomiso.

b) Fiduciario. Se refiere a la institución o entidad que recibe los bienes y patrimonio del fideicomitente, para invertirlos, administrarlos y destinarlos a la realización del fin lícito encomendado.

Generalmente, se trata de una entidad financiera debidamente autorizada por la ley para ser fiduciaria. La LGTOC señala —en el Artículo 395— que sólo podrán actuar como entidades fiduciarias:

1. Instituciones de crédito.
2. Instituciones de seguros.
3. Instituciones de fianzas.
4. Casas de bolsa.
5. Sociedades Financieras de Objeto Múltiple que cuenten con un registro vigente ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
6. Almacenes generales de depósito.
7. Uniones de crédito, y
8. Sociedades operadoras de fondos de inversión que cumplan con los requisitos previstos por la Ley de Fondos de Inversión.

La Tabla 2 muestra las obligaciones y prerrogativas que deben cumplir las entidades fiduciarias en el fideicomiso:



TABLA 2. OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DE LA INSTITUCIÓN FIDUCIARIA

Obligaciones de la fiduciaria

(Derivado de la Ley de Instituciones de Crédito)

1. Administrar los bienes y derechos para cumplir con los fines del fideicomiso.
2. Operar a través de las instrucciones de delegados fiduciarios y/o comités técnicos.
3. Responsabilizarse de las pérdidas o menoscabo que sufra el patrimonio del fideicomiso.
4. Responsabilizarse de los daños y perjuicios por el incumplimiento de los fines del fideicomiso.
5. En caso de haberse convenido, devolver el patrimonio del fideicomiso.
6. Resguardar la información relacionada con el fideicomiso.

Prohibiciones a la fiduciaria

(Derivado de la Ley de Instituciones de Crédito)

1. Renunciar a su encargo, salvo por causas graves o por mandato de un juez.
2. Actuar en fideicomisos a través de los cuales se evadan limitaciones o prohibiciones contenidas en las leyes financieras.
3. Utilizar los fondos del fideicomiso para otorgar créditos.
4. Participar en fideicomisos que se pretendan constituir con recursos de consumidores.

c) Fideicomisario. Son los beneficiarios del fideicomiso.

La figura del fideicomisario se define en el Artículo 382 de la LGTOC, como aquella persona o personas que cuentan con la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

No es necesario que los fideicomisos se constituyan a favor de un tercero, sino que pueden ser válidos siempre que se constituyan para la realización de un fin lícito y determinado.

d) Patrimonio Fideicomitido. Son los bienes y derechos que se afectan para la realización del objeto del fideicomiso.

El monto y la composición del patrimonio se establecen por las partes en el contrato de creación del fideicomiso, se puede acordar que posteriormente se hagan aportaciones adicionales, incluso de otras entidades, públicas o privadas aunque no sean una de las partes del fideicomiso.

1.2 Fideicomisos públicos en México

Acosta Romero señala que "el fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el gobierno federal, los gobiernos de los estados o los ayuntamientos, con el carácter de fideicomitente a través de sus dependencias centrales o paraestatales, transmite la titularidad de bienes de dominio público, del dominio privado de la federación, entidad federativa o

municipales, afecta fondos públicos en una institución fiduciaria para realizar un fin lícito determinado de interés público".⁴

De acuerdo al Artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH), son fideicomisos públicos los que constituye el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, o las entidades paraestatales, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo.

Es decir, mediante el uso de estos instrumentos financieros, el Estado opera y administra bienes y derechos para responder ante la necesidad de realizar una serie de demandas sociales y prioritarias de interés público.

Es importante señalar que en la celebración de un fideicomiso, la SHCP NO es la única que actúa como fideicomitente; otras entidades de la Administración Pública y de otros ámbitos de poder también pueden actuar como entidad fideicomitente, como fiduciaria o como fideicomisario, ya sea en uno o en los tres roles. Por ello, para determinar el ámbito público de un fideicomiso, atenderemos a tres elementos:

1) Las fuentes del patrimonio fideicomitido. En los fideicomisos públicos, el monto inicial que constituye su patrimonio generalmente proviene del Estado –lo cual en principio lo vuelve de carácter público– pero también puede tener aportaciones de entidades privadas; y viceversa: pueden existir fideicomisos privados con aportaciones públicas; circunstancias que en principio no lo vuelven de carácter privado.

Independientemente de la fuente de la que provengan los recursos económicos, al estar involucrados en fideicomisos públicos, que como hemos señalado tienen fines públicos, se vuelven de interés público.

⁴ Acosta Romero, Miguel y Almazán Alanís, Pablo Roberto (1999). *Tratado Teórico Práctico del Fideicomiso*, México, Porrúa.

Asimismo, indistintamente de que se trate de fideicomisos públicos o privados, al participar de recursos públicos, se sujetan a reglas de transparencia y fiscalización.

2) La naturaleza de la entidad que lo constituye. La ley especifica que la SHCP es la **fideicomitente única** de la Administración Pública Federal centralizada. Sin embargo, **también pueden ser fideicomitentes** las entidades de la administración pública descentralizada, los otros Poderes de la Unión y los organismos autónomos.

Al involucrarse en un fideicomiso por lo menos una entidad pública –ya sea como fideicomitente, como fiduciario o como fideicomisario– el ejercicio de sus funciones se vuelve de naturaleza pública.

3) Los fines por los cuales se crea. La Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), señala en el Artículo 6 que, para efecto de los fideicomisos se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en términos de los Artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que principalmente se refieren al desarrollo económico nacional y a la estabilidad de las finanzas públicas.

No obstante, el Estado constituye fideicomisos también para otras actividades tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares. Irma Sandoval señala que los fideicomisos son utilizados por la Administración Pública para diversos fines, tales como:⁵

- Prestar servicios públicos.
- Gestionar donaciones para la asistencia pública.
- Otorgar garantías, rescatar bancos.
- Operar carreteras.
- Gestionar negocios.
- Realizar desembolsos.
- Pagar primas de antigüedad.
- Desarrollar proyectos inmobiliarios.

- Asegurar pensiones y jubilaciones.
- Garantizar deudas.
- Financiar proyectos productivos.
- Administrar recursos presupuestales.
- Mitigar el cambio climático.
- Atender desastres naturales.
- Pagar indemnizaciones, reparación de daños.
- Administrar los bienes de la Nación.
- Emitir activos financieros, entre otros.

En suma, el propósito de la constitución de un fideicomiso es auxiliar al Ejecutivo a impulsar áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo de país como las anteriormente señaladas, por lo que están enfocados al cumplimiento del interés público, y su administración y funcionamiento son de carácter público.

Atendiendo a estas características, la naturaleza pública de los fideicomisos no se reduce sólo a aquellos que estén conformados únicamente por entidades públicas o que estén constituidos en su totalidad con recursos públicos, sino que son públicos:

- 1) por estar involucrados recursos del Estado, aún en parte.
- 2) por estar constituidos aunque sea por al menos una entidad pública.
- 3) por tener fines que afecten intereses públicos.

⁵ Sandoval Ballesteros, Irma Erendira (2007). "Rendición de Cuentas y Fideicomisos, el reto de la opacidad financiera", Auditoría Superior de la Federación, Revista: *Cultura de la Rendición de Cuentas*, Tomo 10, página 16.

Tipos de fideicomisos públicos

El Estado constituye diversos actos jurídicos, como los fideicomisos, para el cumplimiento de su quehacer gubernamental, los cuales clasifica de distinta forma en función de su naturaleza orgánica, de los fines que persigue o la manera como se administran.⁶

Para facilitar su análisis, distinguiremos tres tipos de fideicomisos públicos.

La LFPyRH, en la Administración Pública identifica oficialmente dos tipos de fideicomisos públicos; **1) los Entidad Paraestatal** o con estructura orgánica y **2) los No Entidad Paraestatal** o sin estructura orgánica. Sin embargo, a partir de las referencias que realiza Irma Sandoval⁷, señalaremos un tercer tipo de fideicomiso que debe de considerarse dentro del dominio público, **3) los fideicomisos mixtos**.

A continuación señalamos las particularidades de cada uno:

1.2.1 Fideicomisos Entidad Paraestatal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), establece en su Artículo 2 que para el despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo cuenta con el fideicomiso como **una dependencia de la administración pública centralizada**, con estructura análoga a otras dependencias. Por tanto tienen las siguientes particularidades:

- Tienen el mismo carácter que una institución pública.

- Debe de contar con una estructura orgánica, administrativa, atribuciones específicas, recursos humanos y materiales, entre otros.
- Debe de contar con una unidad de vigilancia y control que evalúe el desempeño y funciones de la entidad, como: un director general, un órgano de gobierno o un órgano de vigilancia integrado o un Comité Técnico, que dirijan las actuaciones de la institución fiduciaria.
- Tienen autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de los objetivos y metas asignados.
- Cuentan con personalidad jurídica para actuar como sujeto activo o pasivo en relaciones jurídicas.
- Las instituciones fiduciarias que los administran son generalmente sociedades nacionales de crédito o instituciones de banca de desarrollo.
- Las personas involucradas en la ejecución del fideicomiso son considerados como servidores públicos.
- Por tratarse de estructuras orgánicas de la administración pública centralizada, es común y lógico que se constituyan con instituciones de la **banca de desarrollo**,⁸ que funjan como institución fiduciaria, ya que estas pertenecen al Sistema Bancario Mexicano, y tienen como fin impulsar el desarrollo económico, por lo tanto, son de carácter público.

⁶ Como figuras jurídicas financieras, tradicionalmente se han clasificado en: i) de transmisión, que tienen como fin que la institución fiduciaria sólo transmita los bienes a los beneficiarios; ii) de garantía, que busca que el fiduciario asegure el cumplimiento de una obligación en función de los fines del fideicomiso y iii) de administración, que tiene como fin que la institución fiduciaria opere, administre y ejerza libremente el patrimonio para el cumplimiento de los fines. En Villagordó Lozano, José Manuel (1977). *El Fideicomiso en México*, México, Instituto Nacional de Administración Públicas, pp. 20-23.

⁷ Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2005). *Transparencia en fideicomisos, mandatos y actos jurídicos análogos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

⁸ De conformidad con el Artículo 3 y capítulo II de la LIC, la banca de desarrollo es una Entidad Paraestatal que brinda apoyos financieros al Estado y le proporciona asistencia técnica. No cuentan con una cartera de clientes particulares ni realizan operaciones activas o pasivas de banca y crédito aunque están constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito.



TABLA 3.
RELACIÓN DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
CONSIDERADOS ENTIDAD PARAESTATAL

No.	Coordinadora de sector	Fideicomiso entidad
1	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
2	Secretaría de Desarrollo Social	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
3	Secretaría de Economía	ProMéxico
4	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Fideicomiso de Riesgo Compartido
5		Fondo de empresas expropiadas del sector azucarero
6	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Fideicomiso de formación y capacitación para el personal de la Marina Mercante
7	Secretaría de Educación Pública	Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral
8	Secretaría de Desarrollo Agrario y Territorial	Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
9		Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
10	Secretaría de Turismo	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
11	Secretaría de Cultura	Fideicomiso para la Cineteca Nacional
Fideicomisos Públicos considerados Centros de Investigación		
12	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación
13		Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos
Fideicomisos Públicos que forman parte del Sistema Bancario Mexicano		
14	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
15		Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
16		Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
17		Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
18		Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
19	Secretaría de Economía	Fondo de Fomento Minero

Fuente: Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal publicada en el DOF el 15 de agosto de 2017.
Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493820&fecha=15/08/2017

Rol de la entidad fideicomitente

Como se ha señalado, al ser la SHCP el fideicomitente único de la administración pública⁹, juega un papel importante en el fideicomiso pues de ésta depende la creación y extinción de los fideicomisos Entidad Paraestatal. Entre sus atribuciones se encuentran las siguientes:

- Autorizar la constitución, modificación o extinción de los fideicomisos.
- Verificar los derechos y acciones que corresponda ejercer al fiduciario.
- Verificar las limitaciones de la operatividad del fideicomiso, y en determinados casos, la forma como se va a garantizar a los fideicomisarios.
- Fijar facultades al Comité Técnico.

Rol del Comité Técnico

En los fideicomisos, las instituciones fiduciarias tienen la responsabilidad de cumplir con los fines de éste y responder por él. Sin embargo, en los fideicomisos entidades paraestatales las responsabilidades en la toma de las decisiones se concentran en un **Comité Técnico**, el cual cuenta con las facultades propias de un órgano de gobierno, y no directamente en la institución fiduciaria.

Una de las diferencias más notables de este instrumento, comparado con el fideicomiso tradicional (privado), es que existe una clara subordinación de la institución fiduciaria a las decisiones del Comité Técnico, y la institución fiduciaria sólo se limita a ejercer el patrimonio del fideicomiso, de la manera en la que este Comité Técnico le instruya.

El Comité Técnico está por encima de las instituciones fiduciarias en la toma de decisiones sobre el patrimonio fideicomitido. Esta circunstancia, aunada a que la toma de decisiones sobre el fideicomiso también es responsabilidad de la dependencia encargada de la coordinación del sector al que pertenezca el

⁹ Tanto el Artículo 9 de la LFPYRH, Artículo 47 de la LOAPF y el Artículo 41 de la LFEP coinciden en otorgar este atributo a la SHCP.

fideicomiso,¹⁰ restringe al máximo la función de la institución fiduciaria.¹¹

Ni la institución fiduciaria ni el fideicomisario pueden oponerse a la constitución de un Comité Técnico por parte del fideicomitente, en virtud de ser uno de los requisitos para ser considerado Entidad Paraestatal.

1.2.2 Fideicomisos No Entidad Paraestatal

Este tipo de fideicomisos son denominados así porque no cuentan con una estructura orgánica establecida, ni responsabilidades, obligaciones, mecanismos de control del gasto o rendición de cuentas e integradas en un sólo organismo como en el caso de las entidades paraestatales.

- Se diferencian de las entidades paraestatales porque se constituyen únicamente como instrumentos de índole económica o financiera que afectan el patrimonio del Estado.
- Se celebran con el propósito de administrar recursos públicos para apoyar programas o proyectos específicos aprobados.
- No es necesario que cuenten con una amplia estructura administrativa.
- Pueden constituirse por corta temporalidad.
- Pueden constituirse con instituciones fiduciarias públicas o privadas.
- Pueden o no contar con Comités Técnicos.

A pesar de no existir una ley específica de fideicomisos públicos, los aspectos más detallados de su operación, constitución y administración, desde el punto de vista del control y ejecución de los recursos públicos, se concentran en el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

¹⁰ Dependencia coordinadora de sector; es la Secretaría de Estado a la que se encuentran adscritas las entidades paraestatales que por la materia o el sector, coordine dicha secretaría. Ejemplo, la Secretaría de Energía es coordinadora de sector del Instituto Mexicano del Petróleo; la Secretaría de Hacienda es coordinadora de sector del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

¹¹ No obstante, el Artículo 44 de la LFEP establece que la fiduciaria deberá abstenerse de cumplir resoluciones que el Comité Técnico dicte en exceso o en violación a las cláusulas del contrato del fideicomiso.

La falta de órganos de vigilancia propios en estos fideicomisos, por no contar con una estructura orgánica, permite que los procesos de fiscalización de los recursos públicos presenten mayores retos. Además, la rendición de cuentas a la Cámara de Diputados consiste únicamente en un informe de importes totales sobre los egresos del patrimonio fideicomitido –en un anexo de la Cuenta Pública–, que no explica el ejercicio del gasto ni mucho menos lo justifica.

Al no contar con personalidad jurídica propia, su adscripción en el ámbito gubernamental no puede ser como la de una dependencia o entidad, sino solamente como un mecanismo financiero útil para el Estado, por la flexibilidad que permite sobre el uso del gasto, pero que resulta ser poco transparente, difícilmente público y que propicia la falta de rendición de cuentas.

Funcionamiento

a) Entidad Fideicomitente

A diferencia de los fideicomisos Entidad Paraestatal, en los fideicomisos No Entidad Paraestatal otras entidades de la administración pública y de los otros Poderes de la Unión pueden constituirse como fideicomitentes con cargo a su propio presupuesto.

b) Rol de la Fiduciaria

Las obligaciones y prerrogativas en los fideicomisos No Entidad Paraestatal son las mismas que tiene una institución de crédito, las cuales se derivan principalmente de la LGTOC y de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), lo cual además permite que se constituyan en entidades de carácter privado.

Destaca la facultad de la institución fiduciaria de actuar con mayor libertad en la toma de decisiones y disponibilidad del patrimonio fideicomitido para el cumplimiento de los fines del fideicomiso. Pero en el caso de los fideicomisos públicos, la institución fiduciaria no goza realmente de un dominio pleno

respecto al patrimonio, ya que sólo puede ejercerlo para los fines que se asignaron.¹²

c) Unidad responsable

Dado que los fideicomisos sin estructura orgánica no cuentan con unidades de vigilancia, control y ejecución del fideicomiso, su funcionamiento se realiza por distintas entidades independientes. La LFPyRH y su Reglamento señalan que debe existir una unidad responsable de la dependencia o entidad a cargo de coordinar su operación y de verificar que los recursos fideicomitidos se apliquen a los fines para los cuales fue constituido.

Dicha unidad debe resolver cualquier situación, de hecho o de derecho, que se presente durante la operación, el proceso y la formalización de la extinción del fideicomiso, siempre que el Comité Técnico no cuente con esas facultades.

d) Comité Técnico

Si bien en la constitución de los fideicomisos con estructura existe la obligación de contar con un Comité Técnico, en los fideicomisos que no tienen ese carácter puede o no contarse con un cuerpo colectivo que funja como órgano consultivo y resolutorio sobre las decisiones que habrá de tomar la institución fiduciaria.

- En caso de que sí se prevea su existencia, tal como señala el Reglamento de la LFPyRH, los miembros deben de ser en su mayoría servidores públicos de la Administración Pública Federal.
- La participación del Comité Técnico en los fideicomisos No Entidad Paraestatal es honorífica; permite ejercer ciertos límites

¹² Por ejemplo, el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público señala en el Artículo 7 que la fiduciaria, en cumplimiento de los fines del fideicomiso sólo tiene la facultad de suscribir contratos con terceros pero no de tomar las decisiones de su ejecución.

respecto a la toma de decisiones para lograr los fines del fideicomiso, pero no es el órgano decisivo.

La SHCP ha registrado en los anexos de la Cuenta Pública el número de actos jurídicos de esta naturaleza: al 31 de diciembre de 2017 había 337 entidades no paraestatales, entre fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos.¹³

Los fideicomisos No Entidad Paraestatal pueden ser un instrumento de gran utilidad, por su practicidad y agilidad para la solución de problemas económicos y sociales urgentes,¹⁴ ya que no requieren de mayores elementos para su constitución –pues no necesitan erigirse como una estructura orgánica–, lo que incrementa el riesgo de que funcionen con criterios opacos o poco transparentes respecto a sus fines y funcionamiento.

1.2.3 Fideicomisos mixtos

Existen fideicomisos de distinta índole que no están contemplados en la norma como fideicomisos públicos, pero cuyos integrantes y fines pueden ser de carácter público y deben considerarse como tales. Se trata de aquellos que no son públicos, privados o de carácter federal específicamente, sino que pueden estar integrados de la siguiente manera:

- Fideicomisos públicos con recursos privados.
- Fideicomisos privados creados con recursos públicos.
- Fideicomisos privados con una entidad pública como parte del fideicomiso, ya sea como integrante del comité técnico o como institución fiduciaria.
- Fideicomisos con fines públicos constituidos por entidades y/o recursos privados.

¹³ Como ya hemos hecho referencia, el Estado los agrupa en la misma categoría debido a que no son entidades paraestatales o no cuentan con una estructura orgánica, pero todos ellos se consideran instrumentos financieros para fines de interés público.

¹⁴ Muchos de ellos están destinados a funciones prioritarias del Estado, como es el Fondo de Desastres Naturales, o el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado.

Es importante señalar que la principal razón para considerar que un fideicomiso sea público se desprende de los sujetos, los recursos y los intereses que lo crean. Atendiendo a que se trate de entidades públicas quienes lo constituyen, su ejercicio se vuelve público; si está constituido con recursos públicos es de escrutinio público y si su objetivo afecta (positiva o negativamente) intereses públicos, de ninguna forma puede considerarse privado.

No obstante, como hemos señalado, dada la compleja naturaleza, conformación y funcionamiento de estas figuras jurídicas, pueden existir fideicomisos constituidos por particulares cuyo patrimonio se conforma con aportaciones de recursos públicos federales o locales mediante subsidios o donativos. Esto es así debido a que el patrimonio fideicomitido de los fideicomisos públicos se puede componer por cualquier tipo de bienes susceptibles de ser transmitidos por el Estado; ya sean bienes del dominio público, del dominio privado, de la federación y estatales, bienes inmuebles, bienes muebles, recursos públicos representados con dinero en efectivo, subsidios, donativos, derechos e incluso recursos de fuentes internacionales.

El Artículo 10 de la LFPyRH sólo señala que, en el caso de fideicomisos constituidos por particulares, la suma de los recursos públicos federales otorgados no podrá representar, en ningún momento, más del 50% del saldo en el patrimonio neto de los mismos. Por lo que cualquier fideicomiso cuyo patrimonio represente al menos el 50% de recursos públicos, aunque esté constituido por particulares, debe de considerarse público.

En realidad no existe disposición expresa que defina con claridad los requisitos, obligaciones y prerrogativas sobre un fideicomiso privado que afecte en su patrimonio recursos públicos federales. Esto abre la posibilidad de que las dependencias y entidades federales abusen de esta forma de transferir a entidades privadas recursos públicos, lo que hace necesario que exista un control que permita al gobierno federal evaluar y verificar el destino de

los recursos públicos federales, sobre todo en figuras privadas.

Sin embargo, la LFPyRH, en su Artículo 10 sí señala, para las instituciones fiduciarias con recursos públicos y privados en su patrimonio, la obligación de establecer una subcuenta específica que permita identificar y distinguir los recursos federales del resto de las aportaciones privadas.

El Reglamento de la LFPyRH, Artículo 8G, también establece otras medidas de fiscalización de recursos públicos involucrados en entidades privadas, como las siguientes:

- Cualquier aportación federal a fideicomisos particulares, debe hacerse pública a través de reportes trimestrales, en los cuales se desagregará la información referente a los ingresos, incluyendo rendimientos financieros del periodo, egresos, así como su destino y el saldo.
- Cualquier recurso público que las dependencias y entidades otorguen a particulares con cargo al Presupuesto de Egresos, que se destine a fideicomisos o figuras análogas, requiere de autorización de la propia dependencia o entidad.

No obstante estas medidas de fiscalización previstas en la ley, la información pública disponible aún no cumple con cada una de estas prerrogativas ni es suficiente para conocer el destino real de los recursos públicos en fideicomisos, ni mucho menos la razonabilidad o justificación del porqué se encuentran involucrados en entidades privadas.

Al respecto es importante señalar que cualquier donativo que las entidades y dependencias públicas otorguen a fideicomisos privados, aunque representen menos del 50% del patrimonio fideicomitido, por tratarse de recursos públicos, están sujetos a fiscalización y transparencia.¹⁵

¹⁵ De conformidad con el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los recursos económicos que disponga la Federación y las Entidades Federativas deberán de administrarse con economía y transparencia, lo que los sujeta a evaluación de instancias técnicas especializadas para verificar que satisfacen los objetivos para los que se destinaron.



CAPÍTULO II.

EL MONTO DE RECURSOS PÚBLICOS INVOLUCRADOS EN FIDEICOMISOS

Hasta ahora hemos hablado de tres grandes categorías en las que podemos agrupar a los fideicomisos públicos, y en las cuales se encuentran involucradas grandes cantidades de recursos públicos: los Entidad Paraestatal, los que no cuentan con esa estructura y los privados que involucran recursos públicos federales.

A pesar de que existen obligaciones de transparencia sobre información relacionada con el patrimonio de los fideicomisos, es muy difícil determinar con exactitud la cantidad de recursos públicos disponibles en estos instrumentos ya que los montos pueden variar considerablemente pues, por su naturaleza, reciben aportaciones de manera recurrente que pueden provenir de distintas fuentes.¹⁶

Además, a partir del análisis a los presupuestos de egresos y las Cuentas Públicas de los últimos años,¹⁷ sólo podemos tener un estimado del total de recursos públicos involucrados en estas figuras en sus dos categorías, Entidades paraestatales y No Entidades paraestatales, en el ámbito y federal.

2.1 Recursos comprometidos en Fideicomisos Entidad Paraestatal

Año con año, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) asigna recursos a diferentes fondos y fideicomisos. Para el caso de los fideicomisos Entidad Paraestatal del Poder Ejecutivo Federal, los montos disponibles para el ejercicio fiscal los podemos encontrar en el PEF de 2018.



TABLA 4.

INFORMACIÓN SOBRE INGRESOS, EGRESOS Y DISPONIBILIDAD FINANCIERA DE LOS FIDEICOMISOS ENTIDADES PARAESTATALES, PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2018

(Cifras en millones de pesos)

Ramo	Sector	Nombre	Disponibilidad inicial	Ingresos	Egresos	Disponibilidad final	Variación % entre ingresos y egresos
6	Hacienda y Crédito Público	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios	18,600.00	3,080.00	2,482.83	19,197.17	-19.39%
6	Hacienda y Crédito Público	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda	11,958.61	2,183.59	1,326.55	12,815.65	-39.25%
6	Hacienda y Crédito Público	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios	5,830.88	300,921.10	306,751.98	12,847.76	1.94%
6	Hacienda y Crédito Público	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural	1,505.02	385.29	630.67	1,259.63	63.69%

¹⁶ Por ejemplo, existen fideicomisos que integran su patrimonio con recursos de ingresos futuros, como son los fideicomisos que afectan algún ingreso público para el financiamiento de proyectos de prestación de servicios o de inversión, prestados por particulares; este tipo de fideicomisos no se reportan en los anexos de la Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda, por lo que no es posible conocer la cuantificación de los mismos.

¹⁷ Es importante mencionar que sólo se presenta la información de los años 2013 a 2015 debido a que aún no se publica la Cuenta Pública del ejercicio Fiscal de 2016. Sin embargo, mostramos información del Informe del cuarto Trimestre de 2017.

Ramo	Sector	Nombre	Disponibilidad inicial	Ingresos	Egresos	Disponibilidad final	Variación % entre ingresos y egresos
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares	1,107.82	2,401.10	2,573.34	935.58	7.17%
6	Hacienda y Crédito Público	Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	584.00	17,886.81	17,720.43	750.38	-0.93%
6	Hacienda y Crédito Público	Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras	524.00	2,700.20	2,748.61	475.59	1.79%
21	Turismo	Fondo Nacional de Fomento al Turismo	371.80	2,586.14	2,433.02	371.80	-5.92%
10	Economía	Fideicomiso de Fomento Minero	266.60	7,236.58	7,334.88	168.30	1.36%
11	Educación Pública	Fideicomiso de los Sistemas Normalizados de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral	98.17	118.98	118.98	98.17	0.00%
10	Economía	ProMéxico	72.30	1,085.69	1,082.69	75.30	-0.28%
20	Desarrollo Social	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	63.76	278.74	278.74	63.76	0.00%
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos	35.23	227.46	227.46	35.23	0.00%
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación	34.22	815.78	850.00	-	4.19%
9	Comunicaciones y Transportes	Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional	22.80	248.18	248.18	22.80	0.00%
48	Cultura	Fideicomiso para la Cineteca Nacional	10.24	117.22	117.22	10.24	0.00%
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal	5.00	119.98	109.43	15.55	-8.79%
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Fideicomiso de Riesgo Compartido	-	553.24	553.24	-	0.00%
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero	-	8.85	8.85	-	0.00%
TOTAL			41,090.45	342,954.92	347,597.10	49,142.92	1.35%

Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2018. Disponible en: <http://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018/home>.

Como observamos en la Tabla 4, la mayor cantidad de recursos públicos se presupuestan para fideicomisos de créditos y financiamientos del sector agropecuario, así como financiamientos para la vivienda y habitaciones populares.

Para el año 2018 el total de **ingresos** de los 19 fideicomisos Entidad Paraestatal se estiman en 342,954.92 mdp y su **disponibilidad final** representa un monto de **49,142.92** mdp.

Lo que equivale a 3 veces el presupuesto del programa de fomento a la agricultura en 2018, que tuvo un recorte de 3.82% (16,580 mdp), el cual tiene como fin impulsar la productividad en el sector agroalimentario.

Los fideicomisos Entidad Paraestatal, debido a su conformación estructurada, no deberían de tener problemas respecto a su fiscalización y rendición de cuentas. No obstante, observamos que la mayor desagregación de información relacionada con su ejercicio se limita a montos generales en el presupuesto, como muestran los datos de la Tabla 4, y no es posible saber el monto por concepto de los egresos.

2.2 Recursos comprometidos en Fideicomisos No Entidad Paraestatal

Cada año, la SHCP reporta en la Cuenta Pública la lista actualizada del número de actos jurídicos sin estructura orgánica celebrados en fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos. Al 31 de diciembre de 2017 la SHCP tenía registro de 337 actos jurídicos cuyo monto total de recursos públicos disponibles asciende a:

772,063.2 millones de pesos¹⁸

Equivale al 14.62% del presupuesto de egresos de 2018

De los 337 actos jurídicos registrados, 305 se encuentran en operación y 32 en proceso de

¹⁸ Cifras en pesos de 2018. En cifras del 2017 el monto asciende a 736,701.50 mdp.

extinción o terminación,¹⁹ lo que implica que una vez que sean revocados deben iniciar un proceso de desincorporación de los bienes públicos fideicomitidos y entregarse a la Tesorería de la Federación.

Como muestra la Tabla 5, los fideicomisos No Entidad Paraestatal que reporta la SHCP se crean por entidades de carácter federal. Pero también existen otros en donde el fideicomitente es una entidad federativa o un ente privado que recibe aportaciones federales, por lo que la SHCP los reporta como de carácter federal.

Ejemplo de estos es el fideicomiso "Plan de pensiones y jubilaciones ESSA", en donde el fideicomitente es un privado que recibe aportaciones federales, la Exportadora de Sal S.A. de C.V., y tiene como fin cubrir gastos de retiro de su personal. Otro es el fideicomiso "Fondo mixto de fomento a la investigación científica y tecnológica CONACYT-Gobierno del Estado de Baja California", en donde el fideicomitente es el Estado de Baja California pero recibe fondos federales para proyectos de investigación científica.



TABLA 5.
DIVISIÓN DE LOS ACTOS JURÍDICOS NO ENTIDAD PARAESTATAL (FIDEICOMISOS, FONDOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS) EN 2017

(Cifras en millones de pesos)

Ámbito de los actos jurídicos No Entidad Paraestatal	Número de casos	Monto
Federales	250	760,440.2
Estatales	60	7,146.0
Privados	27	4,477.0
Total	337	772,063.2

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída del informe del cuarto trimestre de la CP 2017. Cifras en pesos de 2018.

¹⁹ El Ejecutivo Federal a través de la SHCP puede evaluar el impacto y desempeño de los fideicomisos No Entidad Paraestatal y de detectar que no cumple con sus fines, instruir a la dependencia —a la que con cargo a su presupuesto se constituyó el fideicomiso— que se proceda a su extinción.

En función de su objeto, la SHCP integra los 337 actos jurídicos en seis grupos temáticos: infraestructura pública, estabilización presupuestaria, apoyos financieros y otros; pensiones, subsidios y apoyos; y prestaciones laborales (ver Tabla 6); mediante los cuales es posible contabilizar el ramo en donde hay más recursos públicos involucrados en fideicomisos.



TABLA 6.
**ACTOS JURÍDICOS CON LOS MONTOS MÁS ELEVADOS
DE DISPONIBILIDADES AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017**

(Cifras en millones de pesos)

Eje temático	Número de casos	Monto -Disponibilidad reportada	Porcentaje de la distribución
Estabilización financiera	5	318,728.4	41.3%
Apoyos financieros y otros	116	134,924.4	17.5%
Infraestructura pública	38	130,873.0	17.0%
Pensiones	23	89,598.6	11.6%
Subsidios y apoyos	120	69,126.4	9.0%
Prestaciones laborales	35	28,812.2	3.7%
Total	337	772,063.1	100.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída del informe del cuarto trimestre de la CP 2017. Cifras en pesos de 2018.

Como se observa en la Tabla 6, la mayor cantidad de recursos públicos en fideicomisos al cierre del cuarto trimestre de 2017, se concentra en 5 actos jurídicos de un total de 337, que representan un monto de 318,728 mdp, es decir el 41.3% de la disponibilidad total. Además, sobresalen 38 fideicomisos de infraestructura pública con un monto de 130,873 mdp, que equivale al 17% de toda la disponibilidad.

Los fideicomisos No Entidad Paraestatal se constituyen en su mayoría en la **Administración Pública Federal**, y dentro de ésta, los fideicomisos con mayor cantidad de recursos son administrados por los siguientes sectores:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en donde se concentra el 69.8% de la disponibilidad de los recursos, en 80 fideicomisos.
- La Secretaría de Salud, que administra 3 actos jurídicos que representan el 11.6% de la disponibilidad total de los recursos en fideicomisos.
- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con 7.6 %.



TABLA 7.
MONTO DE LOS ACTOS JURÍDICOS REGISTRADOS
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN 2017

(Cifras en millones de pesos)

Ramo administrativo / Sector	Número de casos	Monto	Porcentaje de la distribución
Hacienda y Crédito Público	80	539,000.7	69.8%
Salud	3	89,849.2	11.6%
Comunicaciones y Transportes	20	58,501.5	7.6%
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	100	24,694.2	3.2%
Educación Pública	27	23,902.7	3.1%
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	10	6,386.3	0.8%
Petróleos Mexicanos	4	6,046.3	0.8%
Energía	10	5,042.0	0.7%
Defensa Nacional	4	2,966.6	0.4%
Economía	10	2,310.4	0.3%
Comisión Federal de Electricidad	4	2,178.8	0.3%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	10	1,870.9	0.2%
Gobernación	5	1,810.1	0.2%
Cultura	14	1,790.5	0.2%
Instituto Mexicano del Seguro Social	7	1,545.0	0.2%
Entidades No Sectorizadas	1	1,376.2	0.2%
Comisión Nacional de Hidrocarburos	1	724.8	0.1%
Comisión Reguladora de Energía	1	529.7	0.1%
Relaciones Exteriores	4	413.4	0.1%
Procuraduría General de la República	4	308.2	0.0%
Turismo	12	306.8	0.0%
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	3	287.1	0.0%
Trabajo y Previsión Social	2	208.0	0.0%
Oficina de Presidencia	1	13.9	0.0%
Total	337	772,063.1	100.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída del informe del cuarto trimestre de la CP 2017. Cifras en pesos de 2018.

2.2.1 Registro de recursos de Fideicomisos constituidos en el Poder Legislativo, Judicial y Organismos Autónomos

Es importante realizar una estimación de los fideicomisos que constituyen los otros Poderes de la Unión (Ejecutivo y Legislativo), así como los organismos autónomos, ya que en ellos la SHCP no tiene que fungir como fideicomitente, pues este papel sólo lo adopta cuando se trata de fideicomisos constituidos por la Administración Pública Centralizada.

a) Fideicomisos del Poder Legislativo

El Senado de la República reporta solo un fideicomiso; no obstante, resulta uno de los más cuestionables debido al alto costo de la construcción de su nueva sede y de los defectos reportados.



**TABLA 8.
FIDEICOMISOS CONSTITUIDOS POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA**

(Cifras en millones de pesos)

Denominación	Ingresos	Egresos	Disponibilidad
Para apoyar la construcción y equipamiento del nuevo recinto de la Cámara de Senadores	11.8	11.9	654.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída del informe del cuarto trimestre de la CP 2017. Cifras en pesos constantes de 2018.

b) Fideicomisos del Poder Judicial

La **Suprema Corte de Justicia de la Nación** cuenta con seis fideicomisos, que suman un monto de **4,594.7 mdp**. La mayoría de estos recursos se canalizan en los rubros de prestaciones salariales o jubilaciones.

Sobresale que a pesar de que el fideicomiso para el fortalecimiento y modernización de la impartición de justicia reportó más egresos, durante el año 2017 no tuvo ingresos.



**TABLA 9.
FIDEICOMISOS CONSTITUIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

(Cifras en millones de pesos)

Denominación	Ingresos	Egresos	Disponibilidad
Pensiones complementarias para servidores públicos de mando superior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	0.0	0.4	602.0
Pensiones complementarias para mandos medios y personal operativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	0.0	0.9	2,125.3
Plan de prestaciones médicas complementarias y de apoyo económico extraordinario a los empleados del Poder Judicial de la Federación	0.0	0.0	105.3
Administración de los recursos producto de la venta de publicaciones de la Suprema Corte para el financiamiento de nuevas publicaciones y cualquier proyecto de interés para el fideicomitente	6.2	0.0	260.5
Remanentes presupuestarios del año 1998 y anteriores	0.0	0.0	980.9
Fondo Nacional para el Fortalecimiento y Modernización de la Impartición de Justicia (Fondo Juríca)	0.0	0.7	520.7
Total	6.2	2.1	4,594.7

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída del informe del cuarto trimestre de la CP 2017. Cifras en pesos de 2018.

El **Consejo de la Judicatura Federal** maneja otros cuatro fideicomisos cuyo monto rebasa los **8 mil millones de pesos**. Pero destaca que el segundo fideicomiso con mayor disponibilidad de recursos es para pensiones complementarias de Magistrados y Jueces jubilados, con un monto similar al fideicomiso para el desarrollo de infraestructura que implementa la reforma constitucional en materia penal. Mientras, el fideicomiso que tiene como fin el mantenimiento de casas habitación de Magistrados y Jueces jubilados fue el que más ingresos y egresos reportó durante el 2017.



TABLA IO.

FIDEICOMISOS CONSTITUIDOS POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

(Cifras en millones de pesos)

Denominación	Ingresos	Egresos	Disponibilidad
Fideicomiso para el mantenimiento de casas habitación de Magistrados y Jueces	5.1	7.3	23.2
Fideicomiso Pensiones complementarias de Magistrados y Jueces jubilados	0.0	5.3	3,482.5
Fideicomiso para el desarrollo de infraestructura que implementa la reforma constitucional en materia penal	0.0	342.8	4,677.0
Fideicomiso de apoyos médicos complementarios y de apoyo económico extraordinario para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	0.0	0.4	57.4
Total	5.2	355.8	8,240.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída del informe del cuarto trimestre de la CP 2017. Cifras en pesos de 2018.

Por su parte, el **Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación** cuenta con dos fideicomisos cuyos montos ascienden a 12.3 mdp (ver Tabla 11).



TABLA II.

FIDEICOMISOS CONSTITUIDOS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

(Cifras en millones de pesos)

Denominación	Ingresos	Egresos	Disponibilidad
Fideicomiso "Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México España"	–	0.8	1.5
Fideicomiso de apoyos médicos complementarios y de apoyo económico extraordinario para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	–	0.0	10.8
Total	–	0.8	12.3

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída del informe del cuarto trimestre de la CP 2017. Cifras en pesos de 2018.

c) Fideicomisos constituidos por entes constitucionales autónomos

Los entes constitucionales autónomos también constituyen fideicomisos que se reportan en la Cuenta Pública. Entre ellos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones cuenta con el fondo con mayor disponibilidad de recursos, con un monto de 721.3 mdp, para el equipamiento del mismo.



TABLA 12.

FIDEICOMISOS CREADOS POR ENTIDADES AUTÓNOMAS

(Cifras en millones de pesos)

Organismo Autónomo	Denominación	Ingresos	Egresos	Disponibilidad
Instituto Federal de Telecomunicaciones	Fondo de Infraestructura y Equipamiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones	10.8	68.1	721.3
Comisión Federal de Competencia Económica	Fondo para solventar las contingencias derivadas de juicios laborales de la Comisión Federal de Competencia Económica	0.0	0.1	12.0
Instituto Nacional Electoral	Fondo para atender el pasivo laboral del Instituto Nacional Electoral	S/I	S/I	S/I
	Contrato de Fideicomiso con número 108600 con el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (Banjército), para la Administración e Inversión de los recursos que integran el patrimonio del Fondo para el cumplimiento del Programa de Infraestructura inmobiliaria y para la atención ciudadana y mejoramiento de Módulos del Instituto Federal Electoral, aplicados sus fines	S/I	S/I	S/I
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Fondo Sectorial de Investigación para la Evaluación de la Educación CONACYT-INEE	0.0	0.5	37.3
Total		10.8	68.6	770.7

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída del informe del cuarto trimestre de la CP 2017. Cifras en pesos de 2018.

En la Cuenta Pública de 2016, la mayor disponibilidad de recursos públicos en fideicomisos creados por organismos autónomos se concentraba en el Instituto Nacional Electoral y representaba 2,234.3 mdp (cifras en pesos constantes de 2018). Para el cuarto informe trimestral del presupuesto para el ejercicio de 2017, el INE no reportó montos de sus dos fideicomisos.

2.2.2 Transferencias del Gobierno Federal a Fideicomisos

Además de las asignaciones del presupuesto que cada año se hacen a los 19 fideicomisos Entidad Paraestatal de los que hemos hablado, también hay asignaciones específicas de transferencias que cada año el Gobierno Federal realiza a distintos fideicomisos. Del análisis de la Cuenta Pública de los años 2013 a 2016 y del Cuarto Informe Trimestral de 2017, se identificaron diez partidas presupuestarias para transferencias a fideicomisos de distinta índole: federales, creados por entidades federativas e incluso privados. No obstante, no fue posible rastrear el destino de éstas, ya que esa información no está desagregada.



TABLA I3.
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL A FIDEICOMISOS DE 2013 A 2016

(Cifras en millones de pesos)

Año			2013		2014		2015		2016	
Clave	Descripción	Descripción Amplia	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido
43902	Subsidios a fideicomisos privados y estatales	Asignaciones previstas en el presupuesto de las dependencias y entidades destinadas a apoyar fideicomisos que constituyan las entidades federativas o las personas privadas	3,674.7	2,781.2	2,207.3	3,841.4	2,281.1	1,442.5	6,169.3	3,387.3
46101	Aportaciones a fideicomisos públicos	Asignaciones que las dependencias con cargo a su presupuesto o las entidades afectan al patrimonio de un fideicomiso público o acto jurídico análogo	30,863.1	116,187.5	38,304.5	117,050.5	75,722.1	186,920.8	56,671.6	195,207.1
46102	Aportaciones a mandatos públicos	Asignaciones que las dependencias y entidades otorgan a los mandatarios, para que por cuenta de aquéllas ejecuten las acciones que les encomiendan o acto jurídico análogo	727.0	8,052.2	702.3	5,370.0	806.6	7,879.3	876.0	13,378.4
46301	Aportaciones a fideicomisos públicos del Poder Judicial	Asignaciones de las instancias del Poder Judicial que, con cargo a su presupuesto, afectan al patrimonio de un fideicomiso público o acto jurídico análogo	3.8	18.2	3.6	23.8	17.5	18.6	1.1	13.8
48301	Donativos a fideicomisos privados	Asignaciones que las dependencias y entidades otorgan como donativos o donaciones de la Federación, en los términos del Presupuesto de Egresos y las demás disposiciones aplicables, por concepto de donativos en dinero y donaciones en especie a favor de fideicomisos privados que desarrollen actividades administrativas, sociales, culturales, de beneficencia o sanitarias, para la continuación de su labor social	46.5	18.3	49.7	16.8	38.9	-	24.8	-

48401	Donativos a fideicomisos estatales	Asignaciones que las dependencias y entidades otorgan como donativos o donaciones de la Federación, en los términos del Presupuesto de Egresos y las demás disposiciones aplicables, por concepto de donativos en dinero y donaciones en especie a favor de fideicomisos constituidos por las entidades federativas, que desarrollen actividades administrativas, sociales, culturales, de beneficencia o sanitarias, para la continuación de su labor social	13.7	29.2	19.3	-	12.8	18.2	12.7	6.7	
75201	Inversiones en fideicomisos del Poder Legislativo	Asignaciones destinadas para construir o incrementar los fideicomisos del Poder Legislativo, con fines de política económica	-	-	-	-	-	157.6	-	-	
75501	Inversiones en fideicomisos públicos empresariales y no financieros considerados entidades paraestatales	Asignaciones destinadas para constituir o fortalecer el patrimonio de fideicomisos públicos empresariales y no financieros considerados entidades paraestatales	157.5	153.0	-	-	-	-	-	-	
75601	Inversiones en fideicomisos públicos considerados entidades paraestatales	Asignaciones destinadas para constituir o fortalecer el patrimonio de los fideicomisos públicos financieros considerados entidades paraestatales	405.6	405.6	798.8	794.4	878.4	878.4	792.4	792.4	
75602	Inversiones en mandatos y otros análogos	Asignaciones destinadas para constituir o fortalecer el patrimonio de los mandatos y otros análogos constituidos por las dependencias y entidades	793.2	4,082.8	846.5	1,163.5	1,433.0	1,421.3	1,319.5	1,348.8	
Total		36,685.2	131,728.0	42,932.0	128,260.5	81,190.3	198,736.7	65,867.5	214,134.6		

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída de la Cuenta Pública 2013, 2014, 2015 y 2016. Cifras en pesos de 2018.

Como observamos en la Tabla 13 y la Gráfica 2, de 2013 a 2017, la tendencia de los montos aprobados para transferencias a fideicomisos, así como las erogaciones de esos montos, han ido en aumento año con año, y se concentran en tres partidas 46101, 46102 y 43902:

- Las asignaciones que realizan las dependencias, con cargo a su presupuesto, al patrimonio de un fideicomiso público u otro análogo, como mandato. Partidas 46101 y 46102.
- Las asignaciones previstas en el presupuesto de las dependencias para incrementar el patrimonio de fideicomisos que constituyan las entidades federativas o las personas privadas. Partida 43902.

Se observa en algunos casos, como en las asignaciones a los fideicomisos del Poder Legislativo, que no siempre se programan aportaciones ni se realizan transferencias cada año. Lo anterior posiblemente se debe al hecho de

que existen fideicomisos cuyo patrimonio se incrementa con los rendimientos que genera el mismo instrumento y el comparativo de sus egresos respecto a los recursos disponibles en el año anterior, esto permite que no sea necesaria la asignación de recursos.



Además de que la aprobación de recursos para transferirlos a fideicomisos muestra una tendencia a la alta, **pasando de 131 mil mdp en 2013 a 214 mil mdp en 2016**, lo cual representa un incremento del 79%, como se muestra en la gráfica 2. También resalta la variación porcentual entre el presupuesto ejercido respecto del aprobado, en promedio del 200%.

La sola disponibilidad de los montos generales, sin señalar a qué fideicomisos se destinan, y sin justificar el sobreejercicio, denotan una actuación discrecional y abuso de estas figuras. Por ello, es indispensable mayor transparencia y rendición de cuentas en este rubro de transferencias.

2.3 Recursos de fideicomisos públicos comprometidos en banca privada

Los fideicomisos públicos también se pueden constituir

en instituciones financieras privadas y, en el caso de los fideicomisos No Entidad Paraestatal, en su mayoría son administrados por la banca privada.

Para diciembre de 2017, había casi 68,047 mdp de recursos públicos en 139 fideicomisos administrados por instituciones financieras privadas.²⁰ Esto es particularmente grave pues implica que grandes cantidades de recursos públicos sean manejados por entes privados.

Institución Fiduciaria	Número de fideicomisos que administran	Monto
Santander Mexicano	10	34,206.4
Banorte	33	18,333.3
BBVA Bancomer	18	7,804.6
Banamex	21	3,348.2
MIFEL	4	1,852.3

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída del Cuarto Informe Trimestral 2017 de la SHCP. Cifras en pesos de 2018.

Como observamos en la Tabla 14, las cinco instituciones de banca privada que fungen como fiduciarias en fideicomisos públicos donde se encuentra la mayor disponibilidad de recursos públicos son Santander, Banorte, BBVA Bancomer, Banamex y MIFEL cuya suma representa 65,545 mdp.

Si bien la Constitución Política mexicana obliga a que cualquier persona física o moral que reciba o administre recursos públicos transparente y rinda cuentas sobre esos recursos, también existe una serie de limitaciones propias del sector financiero que blindan a las instituciones de la banca comercial, como el secreto fiduciario que se analizará más adelante.

²⁰ Información pública extraída del Cuarto Informe Trimestral 2017 de la SHCP.

**TABLA 15.**

LOS 5 FIDEICOMISOS CON MAYOR NÚMERO DE RECURSOS PÚBLICOS ADMINISTRADOS POR INSTITUCIONES FINANCIERAS PRIVADAS

(Cifras en millones de pesos)

Fideicomiso	Fiduciaria	Responsable	Disponibilidad
Fideicomiso de pensiones, del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	Santander Mexicano	Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	17,555.3
Fondo de Retiro de los Trabajadores de la SEP (FORTE)	Santander Mexicano	Dirección General de Personal	15,901.2
Fondo de la Financiera Rural	Banorte	Financiera Rural	11,442.1
Fondo Laboral de PEMEX	BBVA Bancomer	Petróleos Mexicanos (Corporativo)	5,092.5
Fondo de Ahorro Capitalizable de los Trabajadores al Servicio del Estado (FONAC)	Banorte	Unidad de Política y Control Presupuestario	3,837.6

Fuente: Elaboración propia con información extraída del Cuarto Informe Trimestral 2017 de la SHCP. Cifras en pesos de 2018.

De los fideicomisos públicos administrados por instituciones financieras privadas, predominan los relativos al manejo de ahorros y pensiones de trabajadores de entidades públicas. Asimismo, hay que tomar en consideración los fideicomisos que concentran los ingresos de algún impuesto y que, por su naturaleza legal, son privados, los cuales permiten financiar proyectos de prestación de servicio o de inversión a largo plazo –por ejemplo, el caso de los fideicomisos que opera la casa de bolsa Evercore en nuestro país–. De igual forma, habría que sumar todos aquellos fideicomisos de garantía en los cuales las entidades federativas comprometen un porcentaje de las participaciones federales que reciben para el pago de su deuda subnacional, con instituciones financieras privadas.

2.4 Monto total involucrado en fideicomisos. ¿De cuánto estamos hablando?

Del análisis del universo de fideicomisos públicos registrados en la SHCP, podemos estimar la cantidad de recursos públicos en estas figuras a nivel federal debido a los reportes de montos generales que se realizan en la Cuenta Pública.



TABLA 16. TIPO Y MONTO DISPONIBLE DE LOS FIDEICOMISOS REPORTADOS EN LA CUENTA PÚBLICA 2016*

(Cifras en millones de pesos)

Tipo	Disponibilidad	Distribución %
Fideicomisos No Entidad Paraestatal	772,063.2	92.41%
Fideicomisos Entidad Paraestatal*	49,142.9	5.88%
Fideicomisos Poder Judicial	12,847.0	1.54%
Fideicomisos Poder Legislativo	654.0	0.08%
Fideicomisos entes constitucionales autónomos	770.7	0.09%
Total	835,477.8	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída de la Cuenta Pública 2016. Cifras en pesos constantes de 2018. *Cifras extraídas de PEF 2018.

Como se muestran en la Tabla 16 y la Gráfica 3, el total de recursos públicos disponibles a través de fideicomisos públicos asciende a:

835,477.8 mdp.

Que equivalen al

**15.82% de todo el presupuesto de 2018,
y al 4.12% del PIB.²¹**

92% de la disponibilidad de estos recursos se concentra en fideicomisos No Entidad Paraestatal,

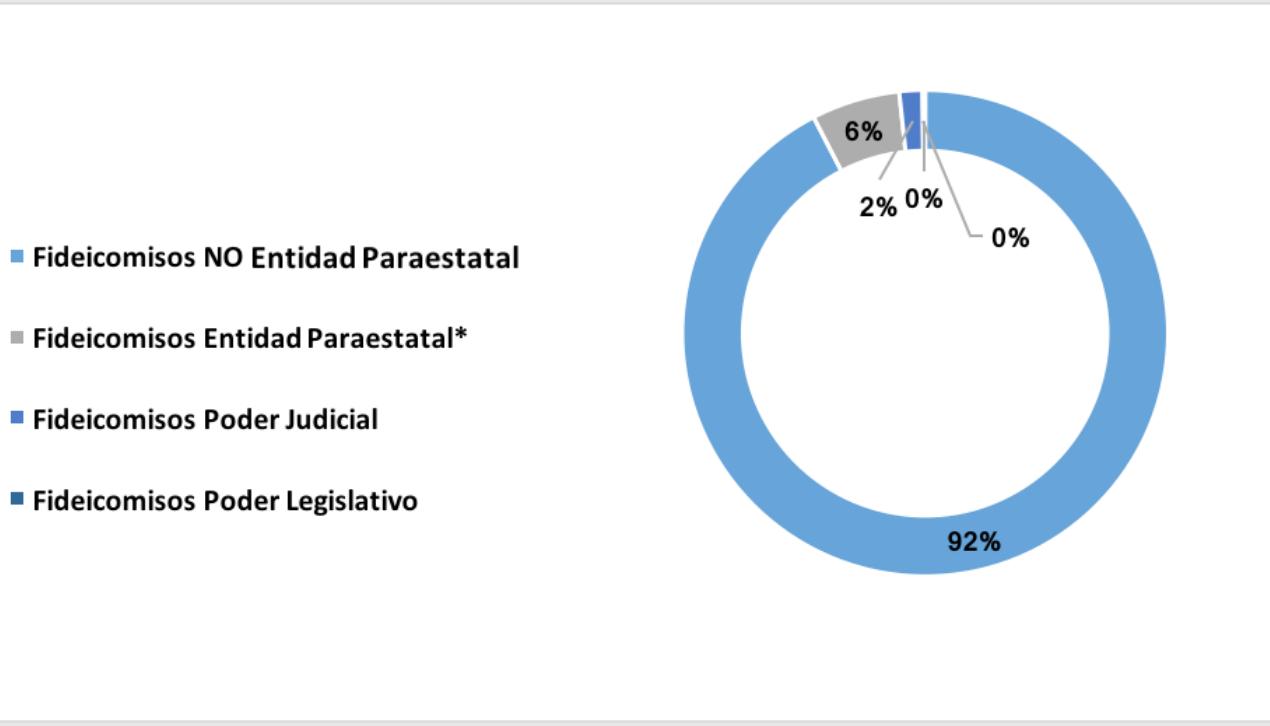
²¹ Se tomó el PIB estimado para 2017 de 20,300,289.37 mdp, con base en la SHCP.

los cuales no cuentan con suficientes mecanismos de control estructurados ni eficaces que permitan dar seguimiento puntual a su ejecución, además de que en su mayoría se constituyen en banca privada.



GRÁFICA 3.

DISPONIBILIDAD PORCENTUAL DE LOS FIDEICOMISOS REPORTADOS EN LA CUENTA PÚBLICA 2016*



Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída de la Cuenta Pública 2016 y del PEF 2017. Cifras en pesos de 2018. *El % de los Fideicomisos Entidad Paraestatal se tomó del PEF 2018.

No obstante, el registro de estos montos sólo se limita a datos generales respecto a los ingresos, egresos y disponibilidad al final de cada año fiscal. Pero la información que deriva de la Cuenta Pública y del PEF no es suficiente para conocer 1) el destino de los saldos disponibles de los mismos, 2) si estos destinos están enfocados al cumplimiento de los fines del fideicomiso, 3) cuáles son las fuentes que incrementan su patrimonio, ni 4) los motivos que llevaron a la extinción de algunos de ellos.

Además, tampoco es posible estimar el total de los recursos públicos involucrados en todos los fideicomisos. Hasta ahora solo tenemos el estimado a nivel federal, con registro en la SHCP, pero, falta conocer los montos disponibles en fideicomisos locales, los recursos de las entidades federativas comprometidos en fideicomisos de garantía al pago de su deuda pública, así como recursos públicos disponibles en fideicomisos privados (que representen menos del 50% de patrimonio).



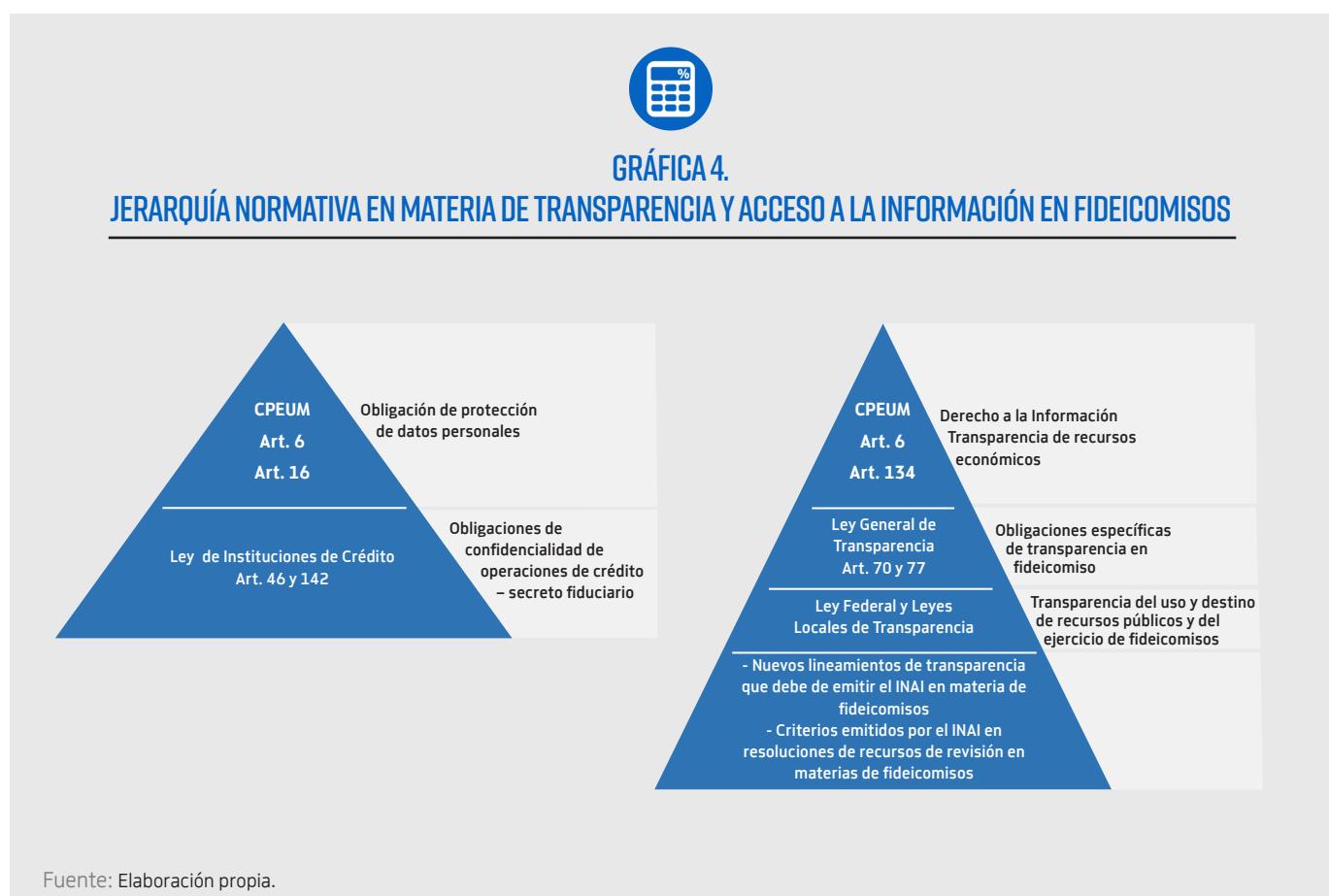
CAPÍTULO III.

LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS FIDEICOMISOS

Como ya se ha señalado, los fideicomisos son utilizados por el Estado más como actos jurídicos financieros que como entidades orgánicas públicas, lo que los dota de una naturaleza esencialmente privada y hace que, en consecuencia, su regulación también se sustente primordialmente en el ámbito de derecho privado —que contiene disposiciones de confidencialidad sobre la ejecución de sus operaciones.

Es importante mencionar que al tratarse de figuras que administran recursos públicos y orientados a la consecución de fines de interés público, conllevan la obligación de que su ejecución y operación se realice con principios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Como observamos en la Gráfica 4, aunque posteriormente los fideicomisos se regularon en otros instrumentos jurídicos de carácter público —como la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y leyes de transparencia— cuando el Estado comenzó a operarlos lo hizo a partir de las disposiciones financieras y mercantiles, lo cual ha permitido que se generen ambigüedades interpretativas, lagunas jurídicas, antinomias jurídicas y la aplicación discrecional de las leyes, lo cual reduce la rendición de cuentas de los recursos públicos involucrados en fideicomisos de distinta índole.



Fuente: Elaboración propia.

3.1 Marco normativo financiero de los fideicomisos

Ya se ha señalado que la principal regulación de los fideicomisos —en especial los No Entidad Paraestatal— está contenida en la LGTOC y la LIC, que conciben a los fideicomisos como figuras jurídicas de carácter mercantil y financiero. Ambas establecen disposiciones de confidencialidad, a través del secreto bancario, respecto de los actos que derivan de las operaciones financieras para proteger los datos y la privacidad de sus usuarios. Como se observa en lo siguiente:

- La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC) regula la sanción, como delito en materia de operaciones de crédito, por el flujo de información confidencial o reservada sin autorización²², que respecto a fideicomisos se trata de información relacionada con la operación y administración de su patrimonio.
- La Ley de Instituciones de Crédito (LIC) formaliza principalmente la obligación de proteger la información de cualquier operación bancaria y fiduciaria –es decir, la ejercida por las instituciones de la banca de crédito y las ejercidas en virtud del fideicomiso–, en protección a la privacidad y confidencialidad de los usuarios.²³
- Ley de Instituciones de Crédito:

Artículo 142.- 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. [...]

El derecho a la privacidad y a la confidencialidad regulada en ambas leyes implica que la información sobre aspectos muy particulares de la vida de las personas debe quedar fuera del conocimiento y escrutinio de los demás, salvo que exista consentimiento del dueño de la información para que un tercero pueda inmiscuirse en la vida de otros.

²² Artículos 432 y 434 de la LGTOC.

²³ Lo anterior porque la LGTOC señala en el Artículo 395 que sólo las instituciones financieras –como instituciones bancarias, instituciones de crédito, casas de bolsa, aseguradoras y afianzadoras– pueden fungir como instituciones fiduciarias.

La confidencialidad, bajo **secreto bancario** –para las operaciones de las instituciones financieras– y **secreto fiduciario** –referido a la información que deriva del ejercicio de fideicomisos– es un elemento característico de los instrumentos jurídicos celebrados entre particulares para proteger el patrimonio de las personas físicas y morales que realizan dichos actos.

Lo anterior implica que la información de las operaciones fiduciarias (como la administración del patrimonio, la contratación de servicios, y el nombre de sus proveedores, entre otros) en posesión de la institución fiduciaria sólo puede ser conocida, manipulada y obtenida por las otras partes que conforman al fideicomiso –el fideicomitente, los fideicomisarios, integrantes del Comité Técnico y los representantes legales.

A pesar de que estas leyes de carácter general y federal imponen una carga especial de confidencialidad para las instituciones fiduciarias, también contemplan que, en determinados casos, sólo las autoridades públicas facultadas por la ley pueden recabar información de las operaciones fiduciarias, con fines de fiscalización de recursos o investigación de delitos, tales como:

- El Procurador General de la República y/o Procuradores de Justicia de los Estados.
- El Procurador General de Justicia Militar.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El Tesorero de la Federación.
- La Auditoría Superior de la Federación y sus homólogos en las entidades federativas .
- La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Pero en el caso del ejercicio de los fideicomisos públicos, el Estado no está obligado a proteger esta figura debido a que su ámbito de acción es lo público. Si bien puede crear relaciones con entidades privadas (para la prestación de servicios o como cliente de la banca privada), el carácter con el cual celebra estas operaciones financieras es en ejercicio de sus atribuciones públicas y no puede fungir como particular.

Por un lado, el Estado como fideicomitente es el primer responsable de transparentar la información que deriva de las operaciones fiduciarias; por otro lado, aunque las instituciones fiduciarias se regulen por disposiciones que les imponen guardar sigilo sobre los negocios jurídicos que realizan con sus clientes, al administrar recursos públicos para destinarlos a un fin de interés público, están obligados a rendir cuentas respecto de esos recursos, como se establece en las normas de transparencia que a continuación se analizarán.

3.2 Marco normativo de transparencia en fideicomisos



Como observamos en la Gráfica 5, desde la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002, ya se regulaba como una obligación de transparencia el ejercicio de recursos públicos. De acuerdo con lo anterior, al menos los involucrados en fideicomisos de la Administración Pública Federal tenían que ser transparentes.

Pero con las reformas constitucionales al Artículo 134, en el año 2008²⁴ y al Artículo 6, en el año 2014, se incrementaron las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas –basado en resultados–²⁵ de todos los recursos públicos, incluidos los involucrados

en entidades privadas, como es el caso de los fideicomisos mixtos.

1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):²⁶

- El Artículo 134 consagra principios de administración de los recursos económicos de la Federación, las entidades federativas y los organismos autónomos, políticos y administrativos, basados en:
- **Principio de Transparencia.** Implica que el Estado debe de poner a disposición de los ciudadanos y de cualquier persona la información referente a la administración y ejecución de los recursos públicos.

²⁴ Este Artículo se modificó de esta manera con la reforma, adición y derogación a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 7 de mayo de 2008.

²⁵ López-Ayllón, Sergio y Merino Huerta, Mauricio (2009). "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos", México, Gobierno Federal-SFP, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, núm. 1, p. 20.

²⁶ Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

- **Principio de economía.** Implica la racionalidad del gasto, es decir, que los recursos que se designen, como en un fideicomiso, respondan a los objetivos a los cuales se destinan²⁷ y a partir de los resultados, modificarlos, redirigirlos o incrementarlos.
- El Artículo 6²⁸ señala que toda la información en posesión de cualquier entidad pública de todos los ámbitos de poder –Ejecutivo, Legislativo, Judicial y órganos autónomos– en todos los niveles de gobierno, en los **fideicomisos, fondos públicos, y en cualquier persona física**, así como la relativa al ejercicio de recursos públicos o ejercicio de actos de autoridad, **es pública** y se rige bajo principios de transparencia y máxima publicidad.

Esta reforma significó un gran avance en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en los fideicomisos públicos debido a que los consideró como sujetos obligados a cumplir con dichas disposiciones e incluyó a entidades privadas que ejercen o administran recursos públicos.

2) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGT).²⁹

La LGT que tiene competencia a nivel nacional en todos los ámbitos de poder, se publicó el 5 de mayo de 2015, y en ella se desagregan obligaciones específicas de transparencia para los fideicomisos públicos –ya sea que se constituyan como Entidad Paraestatal o No Entidad Paraestatal–, de conformidad con la reforma constitucional, entre las que destacan:

- **Principio de máxima publicidad.** Esto significa que el ejercicio de fideicomisos, tanto de los recursos económicos de la Federación involucrados en ellos, como de las operaciones

fiduciarias o cualquier función que se realice por mandato de una entidad pública, se considera de carácter público y debe divulgarse.

Aún cuando se trate de un fideicomiso privado, si existen recursos públicos involucrados en éste, debe de garantizarse la transparencia. Incluso las instituciones de crédito (privadas) que operen como fiduciarias, deben rendir cuenta de los recursos públicos que ejercen en el fideicomiso.

- **Obligación de documentar.** Otro avance importante –tanto de la reforma constitucional como de la LGT– es el deber para los sujetos obligados y fideicomisos de documentar todo acto que derive del cumplimiento de sus funciones.

Uno de los principales problemas detectados en materia de transparencia es que las entidades públicas no generan información sobre el ejercicio de sus obligaciones, lo que permite una actuación discrecional al no existir evidencia que dé seguimiento al ejercicio de sus funciones.

- **Obligaciones específicas de transparencia.**³⁰ La LGT señala un listado mínimo de información que los fideicomisos deben de transparentar y poner a disposición de cualquier persona para que pueda dar seguimiento a su ejecución, sin que medie solicitud de información, como los señalados en la Tabla 17.

²⁷ López-Ayllón, Sergio, *op.cit.*, p.20.

²⁸ La reforma a este Artículo fue publicado en el DOF el 07 de febrero de 2014.

²⁹ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=53911438-fecha=04/05/2015

³⁰ A partir del Artículo 71, la Ley General de Transparencia establece obligaciones específicas a distintos nuevos sujetos obligados, atendiendo a la naturaleza de sus funciones.



TABLA I7. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE TRANSPARENCIA DE FIDEICOMISOS

Obligaciones específicas de transparencia para fideicomisos y fondos públicos	Datos de las partes que constituyen al fideicomiso.
	Datos de los responsables de generar, conservar, publicar y permitir el acceso a información sobre el fideicomiso.
	Información relacionada con el ejercicio del patrimonio fideicomitido (identificando a todas las fuentes de ingreso de recursos públicos).
	Contratos, convenios, acuerdos y demás modificaciones al fideicomiso.
Art.77 de la LGT	Informes y estados financieros del patrimonio fideicomitido.
	Información relacionada con los contratos, adquisiciones y licitaciones que realicen, incluso con particulares, para la consecución de los fines del fideicomiso.
	Información relacionada con la extinción de un fideicomiso (incluyendo saldos finales).

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída del artículo 77 de la LGT.

- Prohibición del secreto fiduciario y bancario.** Otro avance importante de la LGT, para evitar que las partes en un fideicomiso se escuden en la obligación de confidencialidad, fue establecer, en el Artículo 117, la prohibición de invocar el secreto fiduciario o bancario cuando se trate del ejercicio de recursos públicos.

3) Leyes de la Administración Pùblicas. Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Ley Federal de Entidades Paraestatales.

La LFPYRH entró en vigor en diciembre de 2008. En los Artículos 11 y 12 de dicha ley se establecen obligaciones específicas de transparencia para los fideicomisos públicos, que se alinean a la reforma constitucional del Artículo 134. Por ejemplo, renovar anualmente su registro ante SHCP o la obligación de los Poderes Legislativo y Judicial de publicar los rendimientos financieros, destino y saldo de los fideicomisos en los que participan.

3.3 Las prácticas de opacidad en la administración de fideicomisos

A pesar de que la avanzada normativa en materia de transparencia establece obligaciones para las operaciones que derivan del ejercicio de los fideicomisos y especifica quiénes son, dentro de estos, los sujetos responsables de garantizar el acceso a la información, esta regulación sólo contempla a los dos tipos de fideicomisos públicos institucionales (los fideicomisos Entidad Paraestatal y los No Entidad Paraestatal) pero no contempla la naturaleza mixta que se puede presentar en los fideicomisos. En la práctica, su transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas es mínima:

- Debido a los distintos sujetos involucrados en la conformación de un fideicomiso, el acceso a la información se dificulta y es lento..
- Las instituciones financieras, sobre todo aquellas de carácter público (como la banca de desarrollo) aún muestran resistencias para entregar información sobre el fideicomiso a particulares.
- La información disponible en cumplimiento de las obligaciones de transparencia, todavía es insuficiente y no está desagregada de conformidad con los mínimos requeridos por la ley.

3.3.1 Acceso a la información

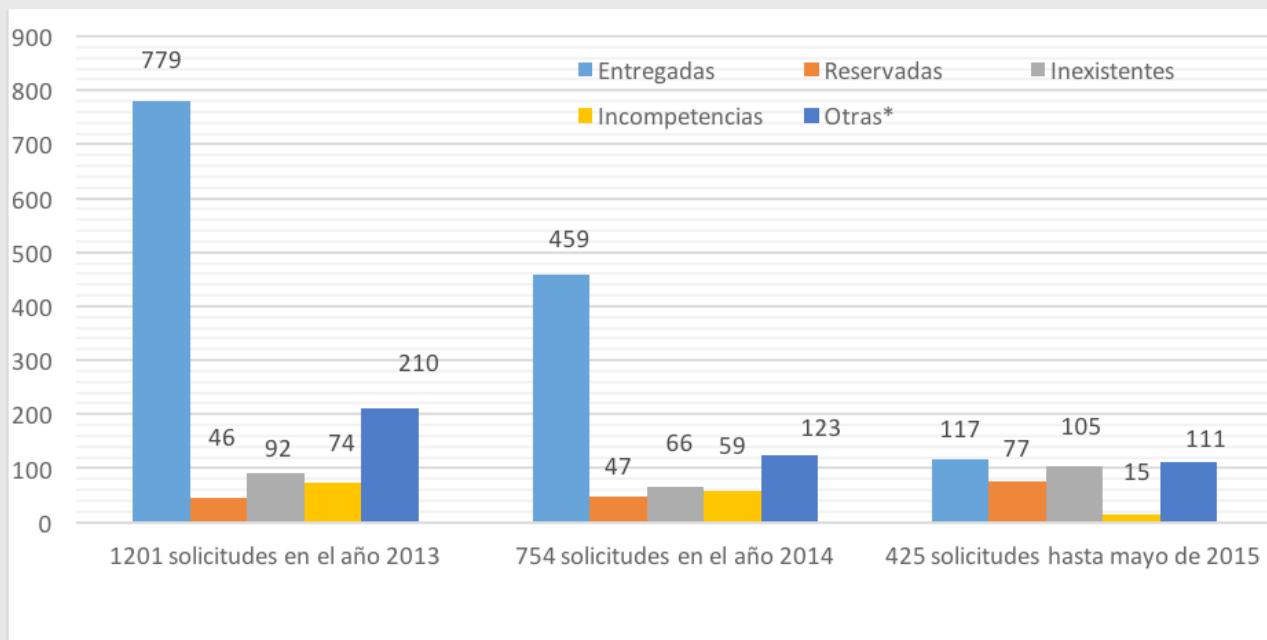
En tanto no se cumpla con las obligaciones de transparencia, la otra vía para poder conocer el ejercicio de recursos públicos y la operación de los fideicomisos es mediante el acceso a la información. Sin embargo, las prácticas de las entidades públicas en cumplimiento del derecho al acceso a la información tampoco son favorables. Se pudo observar que, a partir del estudio de solicitudes de información sobre fideicomisos realizadas por distintos ciudadanos a diferentes sujetos obligados, pese a los altos índices de entrega de información en contraste con las que

son reservadas,³¹ en las respuestas, la información que realmente es proporcionada a los solicitantes es mínima, insuficiente, deficiente y en muchas ocasiones no coincide con la que se pide.

Se requirió vía Infomex al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), el listado del total de solicitudes de información relacionada con fideicomisos y el ejercicio de recursos públicos en los mismos. Como respuesta se obtuvieron dos bases de datos que dan cuenta del total de solicitudes registradas entre el año 2013 y 2015, en el ámbito federal, con el fin de observar el comportamiento de las prácticas de acceso a la información antes y durante el proceso de implementación de la reforma constitucional y la LGT.

De dichas bases de datos se obtuvo una muestra de 2380³² solicitudes de información relacionadas con el ejercicio de recursos públicos en fideicomisos –como contratos de creación, reglas de operación, modificaciones a las reglas de operación, contratos de prestación de servicios, adjudicaciones y en general sobre el ejercicio del patrimonio fideicomitido–, de las cuales se realizó un análisis respecto al tipo de respuesta de los sujetos obligados, el cual se muestra en la Gráfica 6.


GRÁFICA 6.
RESPUESTAS DE LOS SUJETOS OBLIGADOS A SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SOBRE FIDEICOMISOS DURANTE LOS AÑOS 2013 A 2015



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información folios No. 0673800134815 y No.0673800050216. *Son otro tipo de respuestas no tan comunes (como: en espera de información adicional, en espera de pago, sin respuesta), y de las cuales no es posible advertir qué proporcionaron los sujetos obligados; por ello las agrupamos en un sólo rubro.

³¹ Cada vez que responden una solicitud de información, son los mismos sujetos obligados quienes califican su respuesta como 1) entregada, 2) clasificada total o parcialmente, ya sea por reserva o confidencialidad, 3) inexistente, si la información no se encuentra en sus archivos; e 4) incompetencia, cuando le corresponde a otra entidad pública responder por determinada función cuya información le es requerida.

³² Obtenidas mediante dos bases de datos que el INAI proporcionó, vía acceso a la información, con los folios No. 0673800134815 y No. 0673800050216.

- Se percibe que durante el año 2013 y el año 2014 se realizaron más solicitudes de información sobre fideicomisos que en el año 2015. En el año 2013 se tiene registro de 1201 solicitudes, en el año 2014 la cantidad de solicitudes se redujo a 754 y, para 2015 sólo se obtuvo el registro de 423 solicitudes.³³
- Del total de estas solicitudes, la mayor parte de la información fue entregada, respecto a la información que fue reservada. En 2013, cuando aún no se reformaba el Artículo 6 de la CPEUM, el 64% de las solicitudes fueron entregadas en comparación con el 8% de la información que fue clasificada como reservada o confidencial.
- Pero observamos que en el año 2015, cuando se implementaron cambios sustanciales en materia de transparencia y fideicomisos, el porcentaje de solicitudes clasificadas parcial o totalmente como reservadas o confidenciales representa el 18% de las solicitudes entregadas durante ese año.
- Otro dato importante es que la diferencia entre el porcentaje de solicitudes clasificadas como reservadas o confidenciales, con el porcentaje de las solicitudes en donde aparentemente la información era inexistente, aumentó durante los tres años. Mientras que en el año 2013 representaban sólo el 17%, para el año 2014 y 2015 representaron 27% y 25%.

Esta tendencia de los sujetos obligados a aumentar sus respuestas de acceso a la información como inexistente, en virtud de que no se encuentra en sus archivos o ellos no la poseen, nos da la pauta para considerar dos supuestos:

1) que los sujetos obligados no están cumpliendo con la obligación de generar y resguardar información o,

2) que debido a que son varios los sujetos que conforman un fideicomiso, estén recurriendo a este tipo de respuesta para evitar dar acceso a la información, lo cual resulta preocupante debido a que una respuesta de inexistencia impone al solicitante la carga de demostrar que el sujeto obligado realmente cuenta con la información.

- De las 170 respuestas negadas como reservadas o confidenciales durante los tres años, al menos 130 fueron solicitadas a instituciones financieras de banca de desarrollo, como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) y Banco Nacional del Ejército y Fuerza Aérea Armada (Banjército), que como ya hemos señalado, son instituciones de naturaleza pública.

Llama la atención que de esas 130 solicitudes realizadas a la banca de desarrollo, el 44% fueron clasificadas como reservadas o confidenciales cuando deberían de garantizar en principio, la máxima publicidad del ejercicio de sus funciones.

De este primer análisis al tipo de respuestas a las solicitudes de información sobre fideicomisos, se observa que aparentemente se garantiza el acceso pues los sujetos obligados reportan mayores entregas respecto a otro tipo de respuestas. Sin embargo, se realizó un segundo análisis acerca de las respuestas calificadas como entregadas, para verificar si efectivamente garantizaban elementos de calidad en la respuesta.

³³ El número total de solicitudes registradas durante 2015 deriva de la suma del listado de las dos bases de datos proporcionadas por el INAI, en una se proporcionó un estimado hasta mayo de 2015 y en la otra base de datos se reportan registros de todo 2015.

De las 1355 solicitudes supuestamente entregadas entre el año 2013 y el año 2015, se revisaron de manera aleatoria en distintos meses de cada año, las respuestas de al menos 411 solicitudes, que representa el 30% de esa muestra.



Como observamos en la Gráfica 7, la información que realmente es entregada por los sujetos obligados sobre fideicomisos, en realidad no coincide con los primeros índices de entrega de información.

- Sólo en la mitad de las respuestas, el 41%, los sujetos obligados realmente entregaron la información que les fue solicitada y en el resto de las respuestas, el otro 59%, en realidad se entregaron oficios en los que se señala que la información es reservada y no puede proporcionarse, que lo solicitado es inexistente ya que no fue localizada en los archivos del sujeto obligado o que la dependencia no es la competente para atender dicha solicitud.
- De la información que sí fue entregada, el 41%, la mayoría se conforma de datos cerrados, incompleta y de poca calidad.
- Dentro de esas respuestas también se encontraron ligas a sitios electrónicos en donde la información ya era pública, pero muchas de ellas se encontraron rotas, desactualizadas, sin señalar el lugar preciso para localizar la información o no coincidían con lo solicitado.

Aún con instrumentos jurídicos de avanzada en materia de transparencia en fideicomisos, persisten las prácticas de opacidad en acceso a la información. Los solicitantes tienen que lidiar con respuestas que no cumplen con los criterios de calidad de la información y los limitan respecto de los recursos públicos involucrados en fideicomisos, en los que pudieran incluso ser beneficiarios.

3.3.2. Malas prácticas de acceso debido a la titularidad de la información en un fideicomiso

La constitución de los fideicomisos a partir de distintos sujetos que pueden no pertenecer a la misma estructura organizativa, como en el caso de los fideicomisos No Entidad Paraestatal, permite que exista cierta incertidumbre respecto al sujeto al que

le corresponde generar, administrar y proporcionar información.

Corresponde principalmente al fideicomitente rendir cuentas de la ejecución de los recursos, al ser la entidad pública que los transfiere. También la institución fiduciaria, así como los integrantes del Comité Técnico que toman las decisiones en la administración y ejecución del fideicomiso, deben rendir cuentas de sus actividades, puesto que poseen y generan información que sólo se encuentra en el ámbito de sus competencias.

Las leyes de transparencia establecen que todas las entidades que ejercen, administran recursos públicos o realizan actos de autoridad tienen la obligación de generar información que dé cuenta de sus actividades y posteriormente someterla al escrutinio público. De esta manera, cualquiera de los sujetos en el fideicomiso –sea el fideicomitente, la fiduciaria o incluso los fideicomisarios– está obligado a cumplir con la transparencia y la rendición de cuentas.

La LGTOC y la LIC señalan que la institución fiduciaria, al tener la facultad de disponer de los recursos y bienes del fideicomiso, tiene más información sobre su ejecución. Ya sea a través de la misma institución fiduciaria o por instrucción del Comité Técnico, conoce en qué se gastan los bienes, con quiénes se celebran contratos y cuáles son los rendimientos, entre otros, pues dispone de ellos.

Teóricamente, para algunos autores como Cipriano Gómez Lara, el fideicomitente sólo transfiere al fiduciario la facultad para administrar y disponer de los bienes, pero no su titularidad³⁴. Mientras que otros, como Castello Trevijano, afirman que la titularidad del patrimonio se transmite a la institución fiduciaria, en virtud de que es la única con la facultad de disponer de los bienes.³⁵

³⁴ Gómez Lara, Cipriano (1972). "Aspectos teóricos y prácticos de los fideicomisos", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, núm. 85 y 86.

³⁵ Castello G. Trevijano, José, *op.cit.*

La anterior dicotomía sobre la titularidad del patrimonio afecta la garantía del derecho de acceso a la información, porque permite que las entidades fiduciarias se escuden en la obligación de confidencialidad de datos "que no les corresponden", para ocultar el ejercicio de recursos públicos.

Un claro ejemplo de lo anterior se pudo observar mediante el análisis a las respuestas en ejercicios de acceso a la información relacionadas con fideicomisos públicos:³⁶

Ejemplo 1. Respecto al fideicomiso Programa para la Transición a la Televisión Digital, en el que Banobras fungió como institución fiduciaria y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) como fideicomitente, en 2015 un particular solicitó información relativa a la administración del patrimonio.

La institución fiduciaria negó el acceso a la información con la justificación de que la información pertenecía al fideicomitente, a la SCT, por tanto no estaba autorizada para proporcionarla.

Sin señalar directamente que la información se encontraba clasificada como reservada o confidencial, la anterior respuesta de Banobras implica la invocación indirecta al secreto fiduciario, ya que está protegiendo la información de uno de sus usuarios.

Ejemplo 2. En el mismo año, respecto al fideicomiso E-México, otro ciudadano solicitó a la SCT –ahora en su calidad de fideicomitente– información relacionada con los documentos de la conformación del fideicomiso (como contrato de creación, reglas de operación).

La SCT negó el acceso a la información con el argumento de que al ser la institución fiduciaria la que administra el patrimonio, es quien tiene la información y el derecho de reservarla.

En ninguno de los anteriores ejemplos, los solicitantes pudieron tener acceso a la información requerida ya que no fue claro a quién le correspondía entregar la información. Para atender esta controversia, la LGT fortaleció en su marco la garantía de acceso a la información de fideicomisos públicos, pues precisa que:

³⁶ Folios de solicitudes de información; No. 632000004115, No. 0632000004215 y 0000900157614. Las respuestas pueden ser consultadas en: <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>

- En los fideicomisos públicos entidades paraestatales el acceso a la información lo garantizarán la Unidad de Transparencia y el Comité de Transparencia³⁷ (ya que deben de contar con una estructura orgánica definida).
- En los fideicomisos que no tengan estructura orgánica, la unidad administrativa responsable de coordinar su operación garantizará el acceso a la información.

A partir de esta regulación en la LGT, sin importar que se trate de un fideicomiso Entidad Paraestatal o No Entidad Paraestatal, la unidad de enlace o la unidad administrativa del fideicomiso tiene, de forma incuestionable, la obligación de dar una respuesta a los solicitantes para que los solicitantes no tengan incertidumbre sobre con quién deben de ejercer su derecho.

A pesar de la regulación de transparencia de fideicomisos en la LGT, su alcance es limitado porque no resuelve las siguientes situaciones que se presentan en la práctica:

- 1) No todos los fideicomisos que involucran recursos públicos cuentan con una unidad administrativa responsable.
- 2) La toma de decisiones de la administración de un fideicomiso puede depender de distintas unidades administrativas de diferentes dependencias.
- 3) Los fideicomisos pueden operar con dos o más instituciones fiduciarias.
- 4) Deja fuera a los fideicomisos de naturaleza mixta o que son privados con aportaciones públicas.
- 5) Genera confusiones para determinar quién

maneja el fideicomiso, quién determina cómo se gasta o las operaciones que se realizan, quién genera o resguarda la información.

3.4 Fiscalización y Rendición de Cuentas de Fideicomisos

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene la facultad para fiscalizar los recursos públicos comprometidos en fideicomisos Entidad Paraestatal y fideicomisos No Entidad Paraestatal. Gracias a los ejercicios de fiscalización que realiza mediante la Cuenta Pública, la ASF puede detectar diversos elementos relacionados con las irregularidades del gasto público en fideicomisos.

En los últimos informes de la Cuenta Pública, la ASF ha realizado diversas observaciones sobre los riesgos para la rendición de cuentas de los recursos públicos en los fideicomisos, que se presentan por las prácticas permitidas en virtud de las omisiones respecto a su funcionamiento en los distintos marcos legales.

La ASF también ha señalado que la falta de conocimiento del impacto que tienen estas figuras en el Estado mexicano, desde el punto de vista financiero, da lugar a vulnerabilidades y opacidad en su operación.

Del análisis de 10 auditorías que realizó la ASF a distintos fideicomisos,³⁸ se pueden destacar las siguientes observaciones respecto a los riesgos que presentan estas figuras para la fiscalización de los recursos.

1. Las erogaciones que se realizan en los fideicomisos se encuentran fuera de la normativa que regula la aprobación, ejercicio, contabilidad, control, transparencia y rendición de cuentas del gasto público.
2. El hecho de que la ejecución del gasto se centre en las decisiones del Comité Técnico, genera

³⁷ La Unidad de Transparencia y el Comité de Transparencia son unidades administrativas que crea internamente la entidad para generar una comunicación directa con el ciudadano, a fin de garantizar el acceso a la información.

³⁸ Fuente: Observaciones hechas por la ASF en el informe de revisión de la Cuenta Pública de 2014 sobre fideicomisos.

espacios para una actuación discrecional, que aumenta por el hecho de que sus miembros no son siempre funcionarios públicos, como sucede en el caso de fideicomisos No Entidad Paraestatal y fideicomisos mixtos.

3. Por medio de este tipo de instrumentos, con los recursos del patrimonio fideicomitido se pueden contratar financiamientos que no son incluidos ni considerados como parte del gasto público. Es decir, que el patrimonio actual o futuro del fideicomiso puede ser la fuente de pago de financiamientos, lo cual permite contraer deuda sin tener que ser contabilizado como tal.
4. El hecho de que los fideicomisos No Entidad Paraestatal no cuenten con un órgano interno de control, genera problemas en materia de fiscalización en virtud de que determinados gastos del patrimonio pueden no ser reportados.
5. La constitución, operación, administración y extinción en los fideicomisos se rige por acuerdos que no se ajustan a los criterios de austeridad y racionalidad que limiten su ejercicio, duración y captación de recursos.
6. No se reportan correctamente los flujos financieros en el registro de fideicomisos de la Cuenta Pública y en algunas operaciones se omiten formalidades que le dan legalidad a los actos administrativos.
7. Los datos relacionados con la operación de fideicomisos son insuficientes para una efectiva fiscalización. Por ejemplo, se detectan deficiencias en el seguimiento de la emisión de los recibos de pago de proveedores.
8. No se reportan evidencias de que los fideicomisos cumplen con sus fines.
9. Se adquieren productos con cargo a los fideicomisos que no cumplen los requerimientos

mínimos de control y calidad, ni se verifica la pertinencia de sus fines.

10. Se llega al extremo de no realizar erogaciones –por más de un año– para los fines con los cuales fueron constituidos los fideicomisos.
11. No hay instancias que supervisen a las dependencias y entidades ejecutoras de las obras y acciones.
12. No se justifican las variaciones e incumplimientos en la ejecución de las obras.
13. Hay carencia de políticas o procedimientos específicos, que regulen las operaciones administrativas de control, operación y supervisión de los servicios prestados.
14. Se detectan irregularidades en los procesos de contratación. No se cumple la normativa relacionada con procesos de adquisiciones, por ejemplo: faltan estudios de mercado, formalización de contratos y convenios modificatorios.

La fiscalización se complica debido a que hasta ahora sólo se reporta en la Cuenta Pública la información global de la ejecución de recursos públicos en los fideicomisos relativa a los ingresos, egresos y disponibilidades³⁹ sin que se disagregue información sobre los conceptos de gasto.

Además, varios de los fideicomisos reportan su saldo una vez que se cumple total o parcialmente con los planes y objetivos anuales del contrato; lo cual impide rastrear el ejercicio de su patrimonio, conocer si se están ejerciendo adecuadamente o si están cumpliendo con los fines para los cuales fueron creados.

³⁹ Estos informes de la Cuenta Pública los podemos localizar en el anexo III, en el documento relativo a recursos en fideicomisos, mandatos y contratos análogos.

A pesar de que la ASF tomó una muestra más amplia de fideicomisos que en otros años para el último informe de resultados de la Cuenta Pública de 2016, presentada el 20 de febrero de 2018, las observaciones sobre los riesgos de fiscalización en estos instrumentos son las mismas; como el hecho de que el patrimonio de los fideicomisos se considera independiente al de la SHCP, que por medio de estos se contratan financiamientos que no son clasificados como gasto público o que en la Cuenta Pública sólo se incluye información global que no da cuenta del verdadero ejercicio de los fideicomisos. Todos estos riesgos afectan las finanzas públicas.

Es importante resaltar que uno de los pendientes de la ASF en la fiscalización de estos recursos, es el señalamiento del sobreejercicio de las transferencias a fideicomisos que, como señalamos en la gráfica 2 (capítulo 2), representa el 200% respecto a los montos aprobados, lo cual no se justifica.

3.5 Cumplimiento de obligaciones de transparencia en fideicomisos

Desde la implementación de la LFTAIPG de 2002, ya existían ciertas obligaciones de transparencia del ejercicio de recursos públicos de la Administración Pública Federal, que se complementaban con los informes presentados por la SHCP y la ASF en los documentos del PEF y la Cuenta Pública.

Las obligaciones específicas de transparencia en fideicomisos que regula la LGT entraron en vigor el pasado 5 de mayo de 2017. Desde la vigencia de la LGT en mayo de 2015 y a partir de 2017, los fideicomisos Entidad Paraestatal y los No Entidad Paraestatal, así como demás entidades públicas que involucren recursos públicos en algún fideicomiso, debieron comenzar a generar información y ponerla a disposición del público en el nuevo portal de transparencia, el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) de la Plataforma Nacional de Transparencia, así como en sus propios portales, sin que medie una solicitud de información.

El registro oficial de la SHCP indica que existen alrededor de 374 fideicomisos públicos; 19 Entidad Paraestatal y 337 No Entidad Paraestatal, 1 en el Poder Legislativo, 12 en el Poder Judicial y 5 en los organismos autónomos.⁴⁰ De acuerdo con el informe de labores de 2017 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI),⁴¹ existe un registro de 334 fideicomisos públicos como nuevos sujetos obligados en el ámbito federal. En estos, el INAI evaluó el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas en la LGT, a partir de la carga de información en el SIPOT. Al respecto señaló que para agosto de 2017, el cumplimiento de la publicación de las obligaciones de transparencia de los fideicomisos se había realizado en un 44%.

Para el 5 de mayo de 2017, conforme a la LGT y acuerdos emitidos por el INAI, ya tendría que estar disponible la información sobre fideicomisos. Para verificar lo anterior, se realizó una revisión al SIPOT, y para marzo de 2018 se observó lo siguiente:

- El padrón actual de fideicomisos y fondos federales como sujetos obligados registrados en el SIPOT, asciende a 403.
- El número de fideicomisos y fondos creados en las entidades federativas e integrados al padrón de sujetos obligados del SIPOT es de al menos 300, entre los que destacan:
 - Jalisco, con la incorporación de 48 fideicomisos.
 - Puebla, con la incorporación de 32 fideicomisos.
 - Nuevo León, con el registro de 34.
 - Y Chiapas, con el registro de 32.
- Siete entidades federativas aún no han incorporado ningún fideicomiso dentro del padrón de sujetos obligados en el sistema.⁴²

Aunque que la Federación y las entidades federativas

⁴⁰ Al 31 de diciembre de 2017.

⁴¹ Informe de Labores de 2017 del INAI.

⁴² Hasta marzo de 2018, última fecha en que se consultó el SIPOT, ni Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Hidalgo, Nayarit, Sinaloa ni Tabasco habían incorporado ningún fideicomiso como sujeto obligado.

han registrado en el padrón de sujetos obligados a los fideicomisos y fondos públicos que crearon hasta 2017, no han integrado información mínima relacionada con las obligaciones de transparencia, como el uso del destino del patrimonio, las fuentes de financiamiento, los contratos de obras y servicios, así como el grado de cumplimiento de los fines del fideicomiso. Esta información no se encuentra disponible en el SIPOT y, el único tipo disponible se relaciona con los montos generales de ingresos, egresos y en algunos casos los contratos de creación, que es la misma información que se publica en el PEF y la Cuenta Pública.

La incorporación en el SIPOT de los fideicomisos y fondos públicos como sujetos obligados, no implica que se cumpla con todas las prerrogativas establecidas en la LGT, en virtud de que:

- 1) Aún se encuentran en proceso de transición a esta nueva plataforma.
- 2) Los sujetos obligados no han desarrollado por completo la cultura de generación, conservación y administración de la información, lo que implica que tengan un registro completo y real de los fideicomisos que se generen en todos los ámbitos de poder y niveles de gobierno.
- 3) Los sujetos obligados no registran todos los fideicomisos en los que se hayan involucrado recursos públicos, mucho menos los que no hayan creado.
- 4) La información que hasta ahora se tiene disponible a través del PEF y la Cuenta Pública, de los fideicomisos públicos federales, es insuficiente ya que no contiene el desglose de los gastos con cargo al patrimonio, ni quiénes son las fuentes que incrementan el patrimonio fideicomitido, ni informes de cumplimiento de los fines del fideicomiso, sino sólo montos generales de ingresos y egresos que no permiten valorar si el fideicomiso cumple con los fines para los cuales se creó.



CAPÍTULO IV.

LOS FIDEICOMISOS DESDE EL ANÁLISIS DE CASOS

4.1 Fideicomiso Fondo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas

El grave contexto de violencia y agresiones que viven desde hace años las personas defensoras de derechos humanos y los periodistas en nuestro país, implicó la necesidad de implementar mecanismos y acciones para disminuir el riesgo que enfrentan por el ejercicio de su labor. El 25 de junio de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHyp) que crea un *Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, cuyo fin es desplegar medidas para prevenir y proteger la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad a consecuencia de la defensa y promoción de los derechos humanos y el ejercicio de la libertad de expresión.⁴³

A través de una Junta de Gobierno, conformada por 9 miembros de distintas entidades, tanto públicas como de la sociedad civil, y mediante la coordinación entre la Federación y las entidades federativas, se busca implementar, aplicar, evaluar y, cuando corresponda, suspender las siguientes medidas de prevención y protección:

- **Medidas de prevención.** Encaminadas a desarrollar políticas públicas y programas para reducir los factores de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.
- **Medidas preventivas.** Buscan evitar la consumación de agresiones en contra de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Entre ellas:
 - Desarrollar manuales, instructivos.
 - Impartir cursos de autoprotección.
 - Acompañar a observadores de derechos humanos, entre varias más.

• **Medidas de protección.** Buscan enfrentar las condiciones de riesgo y proteger la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Por ejemplo:

- Entrega de equipo de telefonía
- Instalación de equipos de vigilancia y seguridad en inmuebles
- Facilitación de autos blindados, entre otros.

• **Medidas urgentes de protección.** Tienen como fin resguardar de manera inmediata la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Incluye:

- Evacuación.
- Reubicación temporal.
- Escoltas.
- Protección de inmuebles, entre otros.

La activación de las medidas en gran parte depende de los fondos y recursos económicos con los que opera el Mecanismo. La LPPDDHyp señala -en el Artículo 49- que éstas se administrarán por medio de un fideicomiso público que buscará obtener recursos económicos adicionales a los asignados en el PEF y que se **destinarán exclusivamente para la implementación de las medidas de prevención y protección** señaladas en el Mecanismo.

⁴³ Las medidas de prevención y protección están señaladas en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en los Artículos 2, 32, 33 y 34.



TABLA I8.

DATOS GENERALES DEL FIDEICOMISO (I0232) - FONDO PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

Tipo de fideicomiso: Fideicomiso Federal No Entidad Paraestatal

Autoridad que administra el fideicomiso:

Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH).

Partes del Fideicomiso:

- a) Fideicomitente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- b) Fiduciario: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).

Fin del fideicomiso: Obtener recursos económicos adicionales a los previstos en el PEF y destinarlos exclusivamente a la implementación y operación de medidas de prevención y protección para salvaguardar la vida y seguridad de personas en situación de riesgo a consecuencia de la defensa de los derechos humanos y el ejercicio de la libertad de expresión.

Fecha de constitución del fideicomiso: 25 de octubre de 2012
(Mediante "Contrato de constitución de fideicomiso público que celebran la SHCP y BANSEFI").

Datos sobre la conformación del Patrimonio Fideicomitido

Inversión Inicial del patrimonio: \$ 1,000,000.00⁴⁴

Monto de aportación inicial al 30/11/2012: 52.4 millones de pesos (cifra real en pesos de 2018).

Fuentes del Fideicomiso⁴⁵:

- 1) Aportación inicial del Gobierno Federal.
- 2) Aportaciones anuales derivadas del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 3) Donativos de particulares.
- 4) Bienes transferidos por el Gobierno Federal o Entidades de la Federación.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del Contrato de creación del fideicomiso, las reglas de operación y la Ley para la protección de personas defensoras de Derechos Humanos.

⁴⁴ De conformidad con la cláusula 4, Fracción I del Contrato del Fideicomiso.

⁴⁵ Establecidas en el Capítulo X de la Ley para la protección de personas defensoras de Derechos Humanos.

Para analizar el funcionamiento del fideicomiso, se revisaron los instrumentos jurídicos que lo rigen; i) La LPPDDHyp, ii), el Reglamento de la LPPDDHyp, iii) las Reglas de Operación del fideicomiso, y iv) el Contrato de constitución del fideicomiso. También se revisaron en los PEF de 2016, 2017 y 2018, las Cuentas Públicas a partir del año de su creación y se realizaron diferentes solicitudes de información durante 2015, 2016 y 2017.

4.1.1 Funcionamiento del Fideicomiso

El fideicomiso "Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas" funciona a través de un **Comité Técnico** que dicta y modifica las Reglas de Operación de este instrumento, es decir, sus lineamientos de operatividad. Como se muestra en la tabla 19, sus funciones se limitan al seguimiento del adecuado ejercicio del patrimonio fideicomitido.



TABLA I9.
**FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ TÉCNICO
DEL FONDO PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS
DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS**

Integrantes	Facultades
<ul style="list-style-type: none"> -Representante de la Secretaría de Seguridad Pública. -Representante de la Procuraduría General de Repùblica. -Representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> -Discutir y modificar las reglas de operación del fideicomiso. -Determinar el presupuesto operativo del fideicomiso. -Aprobar los estados financieros del fideicomiso. -Aprobar los informes sobre el cumplimiento de los fines del fideicomiso.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del Contrato de creación del fideicomiso y las reglas de operación del Fondo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

- El fideicomiso es administrado por una unidad de la **SEGOB**: la **Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH)**.
 - La UPDDH es la coordinadora y responsable nacional del fideicomiso, con la facultad de vigilar que los recursos se apliquen a los fines por los cuales fue creado.⁴⁶
 - Las facultades de la UPDDH para instruir la activación del fideicomiso dependen de las determinaciones de la Junta de Gobierno del Mecanismo.
 - La UPDDH es la que realiza los procedimientos de contratación, adquisición, arrendamientos de bienes y prestaciones de servicios para la implementación de las medidas autorizadas por el Mecanismo con cargo al fideicomiso.
- A diferencia de otros fideicomisos, éste no funciona exclusivamente a través de las instrucciones del Comité Técnico, sino que dependen también de la operatividad del Mecanismo. Por ello las facultades de BANSEFI se limitan a las que son propias de una institución de bancaria, es decir de administración y defensa del patrimonio. Por último las erogaciones de los recursos dependen de las decisiones tomadas por los operadores del propio Mecanismo, que a su vez instrumenta la UPDDH.

4.1.2 Montos ejercidos en el fideicomiso

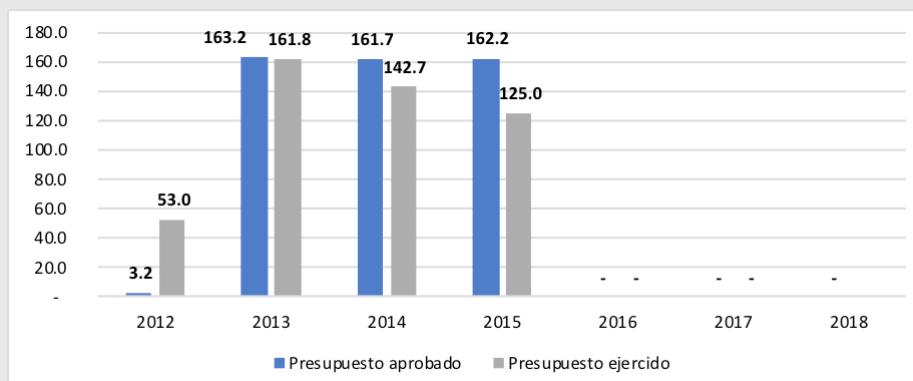
Uno de los fines específicos del fideicomiso, además de administrar el patrimonio fideicomitido, es obtener recursos económicos adicionales a los previstos en el PEF para incrementar el patrimonio e implementar las medidas de prevención y protección.

Desde su creación, el Mecanismo adquirió recursos del programa presupuestado P017 “Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos”. Como se observa en la Gráfica 8, el presupuesto asignado al Mecanismo de 2013 a 2015, ronda los 162 mdp, y se ha dado un subejercicio de los recursos cada año. En 2013 éste fue del 0.8%, en 2014 del 11.8%, y en 2015 del 22.9%. Sin embargo, en los documentos públicos del presupuesto no se señala el monto destinado al fideicomiso.



GRÁFICA 8.

PRESUPUESTO ASIGNADO AL PROGRAMA PRESUPUESTARIO P017 MECANISMOS DE PROTECCIÓN A PERIODISTAS Y DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS, DE 2012 A 2015 (CIFRAS EN MILLONES DE PESOS)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída del PEF. Cifras en pesos de 2018.

⁴⁶ De acuerdo con la cláusula décima segunda del contrato de constitución del fideicomiso celebrado entre la shcp y Bansefi el 25 de octubre de 2015.

Para los años 2016 y 2017, se observó que no se asignaron recursos al mecanismo, por razones que se exponen a continuación. En la Estructura Programática del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016⁴⁷ se señaló que los programas de Derechos Humanos a cargo de la SEGOB (Ramo 4), como el Programa del mecanismo de protección a defensores de derechos humanos y periodistas (P017), se habían fusionado en el denominado Programa de Derechos Humanos (P022), *a fin de alinear la política pública del Gobierno Federal en esta materia, bajo un enfoque integral a través de un solo instrumento que fortalezca la implementación de una Política de Estado que garantice el respeto y ejercicio pleno de los derechos humanos de todos los individuos.*

Revisando los PEF de 2016, 2017 y 2018, como se observa en la Tabla 20, el programa presupuestario P022 "Programa de Derechos Humanos", del Ramo 4, recibió en 2016 un monto de 442.4 mdp, de los cuales el 71% se destinó para la UPDDH. Para 2017, el programa recibió 180.7 mdp, de los cuales el 37% fue para la UPDDH. Y en 2018, se le asignaron 361 mdp al P022, de los cuales el 69% se dirigió a la UPDDH.⁴⁸



TABLA 20.

**PRESUPUESTO ASIGNADO PARA EL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS P022 Y LA UPDHH,
Y EL MONTO DESTINADO A TRANSFERENCIAS A FIDEICOMISOS PÚBLICOS DE 2016 A 2018 DE LA UPDHH**

(Cifras en millones de pesos)

Año	P022 – Programa de Derecho Humanos	UPDHH	% de la UPDHH respecto del presupuesto asignado al P022	Transferencias y aportaciones a fideicomisos públicos de la UPDHH	% de las transferencias y aportaciones respecto del presupuesto asignado de la UPDHH
2016	442.4	312.4	71%	206.5	66%
2017	180.7	67.6	37%	16.2	24%
2018	361.0	250.3	69%	200.0	80%

Fuente: Elaboración propia con información extraída del PEF 2016, 2017 y 2018. Cifras en pesos de 2018.

A partir de las asignaciones que se hicieron a la UPDDH del P022 "Programa de Derechos Humanos", se pueden rastrear las transferencias específicas del presupuesto a fideicomisos. Para 2016 se asignaron 206 mdp, para 2017 el presupuesto disminuyó considerablemente a sólo 16 mdp y para 2018, aumentó a 200 mdp.

Sin embargo, para estos tres años se desconocen tanto el monto destinado a la protección a periodistas y defensores de derechos humanos ni el monto dirigido al fideicomiso, ya que esta información no se precisa públicamente y sólo se indica la cifra general de las transferencias y aportaciones a fideicomisos públicos de la UPDHH.

⁴⁷ La Estructura Programática es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente que definen las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los programas y presupuestos. También, ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

Así mismo, en esta Estructura Programática se plasman los programas que formarán parte del Presupuesto de Egresos del año siguiente, los que serán eliminados o fusionados para lograr una eficiencia presupuestal.

Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23986/1_Estructura_programatica_2016.pdf

Ahora bien, al analizar a los informes de la Cuenta Pública de 2013 a 2016 y el Cuarto Informe Trimestral de 2017 de la SHCP, podemos observar el flujo de recursos del fideicomiso, pero sólo respecto a los montos generales de ingresos, egresos y disponibilidad, sin contar con mayor desagregación (ver Tabla 21).



TABLA 21.

**SALDO ACUMULADO Y EJERCICIO DEL FONDO PARA LA PROTECCIÓN
DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, DE 2012 A 2017**

(Cifras en millones de pesos)

Aportación inicial (30/nov/2012):		52.4			
Año	Saldo final ejercicio anterior	Ingresos	Rendimientos	Ejercicio	Disponibilidad
2012		0.2	0.0	-	0.2
2013	51.7	160.7	3.7	1.7	214.4
2014	204.8	142.0	7.4	20.8	333.3
2015	323.4	119.1	9.8	63.8	388.5
2016	371.3	99.2	13.6	153.3	330.8
2017	310.6	16.2	12.7	233.9	105.7
2018	105.7				

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída de la Cuenta Pública 2012 a 2016 y el Cuarto Informe Trimestral de 2017. Cifras en pesos de 2018.

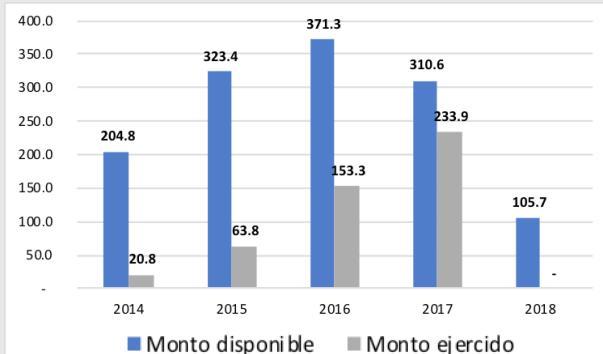
Desde la creación del fideicomiso se han erogado 234 mdp del Fondo. Por otro lado, los recursos han aumentado de manera considerable, al pasar de 52 mdp en 2012, a una disponibilidad de 330 mdp en 2017. Para 2018 la disponibilidad se redujo en 68%, lo que muestra una mayor erogación de los recursos de este fideicomiso durante 2017. No obstante, esta información sólo nos permite conocer los montos generales, y no la desagregación de los recursos, los conceptos de gasto o las fuentes que alimentan el patrimonio.

Al analizar la información proporcionada en la Tabla 20 y las Gráficas 8 y 9, observamos que durante los años 2013, 2014 y 2015, la principal fuente del patrimonio del fideicomiso era el presupuesto asignado al Mecanismo. Si consideramos los objetivos de fideicomiso, obtener recursos económicos adicionales a los previstos en el PEF, dicha función técnica no se cumplió.

**GRÁFICA 9.**

COMPORTAMIENTO DEL EJERCICIO DEL FONDO PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, DE 2013 A 2016

(Cifras en millones de pesos)

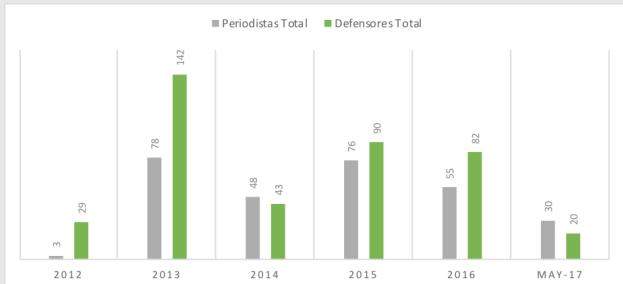


Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída de la Cuenta Pública 2013 a 2016. Cifras en pesos de 2018.

**GRÁFICA 10.**

NÚMERO DE PERSONAS, INSCRITAS AL MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, BENEFICIADAS CON CARGO AL PATRIMONIO DEL FIDEICOMISO

(Cifras proporcionadas por segob)

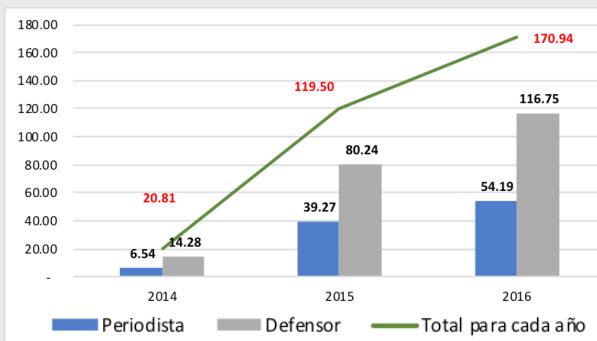


Fuente: Elaboración propia con base en la solicitud de información Folio No. 0401500001617 a segob.

**GRÁFICA II.**

MONTOS CON CARGO AL PATRIMONIO FIDEICOMITIDO POR TIPO DE BENEFICIARIO

(Cifras en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en la solicitud de información Folio No. 0401500001617 a segob.

Por otra parte, la UPDDH presenta periódicamente informes de actividades del Mecanismo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, en los que señala de manera más detallada el número de personas inscritas al mecanismo y las medidas que se les proporcionan. También presenta un balance presupuestal del fideicomiso. Sin embargo, estos datos se limitan a montos generales de los ingresos, egresos y disponibilidad de los recursos de manera anual. No se detalla el uso ni el destino del patrimonio, y no se proporciona información adicional a la que se muestra en la Cuenta Pública. Por ello, para conocer de manera desagregada las erogaciones de este fideicomiso por concepto de gasto, se realizaron ejercicios de acceso a la información a BANSEFI y a SEGOB.

Según esta información, hasta mayo de 2017, se habían garantizado medidas de prevención y protección con cargo al patrimonio del fideicomiso a 696 personas, 290 periodistas y 406 personas defensoras de derechos humanos⁴⁹ (ver Gráfica 10 y Gráfica 11).

⁴⁹ Según la respuesta a la solicitud de información a SEGOB, Folio No. 0401500001617, en total son 696 personas beneficiadas con cargo al patrimonio del fideicomiso, desde su creación hasta el 22 de mayo de 2017.

Podemos observar que los montos ejercidos con cargo al patrimonio fideicomitido durante 2015 y 2016 no coinciden con los montos reportados en la Cuenta Pública. En respuesta a solicitudes de acceso a la información, la UPDDH señala que el monto ejercido con cargo al fideicomiso para la implementación de medidas de prevención y protección durante 2015

ascendió a 119 mdp y para 2016 representó 170 mdp. En contraste, en la Cuenta Pública se establece que el monto ejercido del fideicomiso durante 2015 fue de 63 mdp y durante 2016, de 153 mdp (ver Gráficas 8 y 11). A demás, el monto que reporta la SEGOB es mayor al que se reporta vía la SHCP.

Mediante otra solicitud de información a la institución financiera BANSEFI (Folio No. 06800000114515), se obtuvo información relacionada con el tipo de medidas y montos que se ejercen con cargo al patrimonio del fideicomiso para la implementación de estas medidas de protección y prevención. Después de un año de haber requerido la información, y sólo tras la intervención del INAI, BANSEFI entregó versiones públicas de 1654 facturas con cargo al patrimonio fideicomitido durante el año 2014 y hasta julio del 2015.



TABLA 22.

**CONCEPTO DE GASTOS REALIZADOS CON CARGO AL PATRIMONIO DEL FIDEICOMISO FONDO
PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS**

Medida de prevención y protección	Monto por unidad (en pesos corrientes)
Instalación de metro lineal de concertina.	49.00
Instalación y operación del sistema de posicionamiento global (GPS) y equipo para vehículo con monitoreo por internet.	59.70
Instalación y puesta en operación de sensores de aperturas de puertas y/o ventanas.	75.00
Instalación y puesta en operación de reflector de iluminación (con instalación eléctrica y canalización).	126.00
Servicio de telepeaje.	150.00
Instalación y puesta en operación del sensor de detección inalámbrico de movimiento interior.	155.00
Instalación y puesta en operación de iluminaria suburbana ahorradora (con instalación eléctrica y canalización).	159.00
Servicio de reserva y suministro de boletos de transportación aérea, terrestre y marítima nacional.	399.00
Instalación de metro lineal electrificada.	420.00
Instalación y puesta en operación de sistema de cerca electrificada.	772.00
Arrendamiento de servicio de conexión telefónica y servicio de internet.	798.00
Instalación de protector de ventana de acero como protector por metro cuadrado.	1,450.00
Instalación de metro lineal de malla ciclónica.	1,480.00
Servicio de alimentación de beneficiarios.	1,652.00
Instalación y puesta en operación de sistema de alarma.	1,750.00
Instalación y puesta en operación de video portero con una contrachapa electromagnética.	2,003.00
Arrendamiento de línea y equipo de radiocomunicación.	2,091.00
Servicio de reserva y suministro de hospedaje.	2,259.00
Arrendamiento de línea y equipo de telefonía celular con aplicación de localización para sistemas de reacción inmediata (botón de pánico).	2,707.00

Medida de prevención y protección	Monto por unidad (en pesos corrientes)
Arrendamiento de línea y equipo de telefonía satelital.	2,923.00
Instalación y puesta en operación de cámara de vigilancia digital para el CCTV con canalización.	3,982.00
Suministro y dotación mensual de gasolina 5000 / Servicio de suministro de gasolina a través de tarjeta inteligente y/o vales de combustible.	4,800.00
Instalación y puesta en operación de cerradura de alta seguridad para puesta (protección contra perforación con broca).	10,200.00
Arrendamiento de equipo especial para telefonía y servicio de internet.	12,370.00
Instalación y puesta en operación de circuito cerrado de televisión digital IP-CCTV (sin cámaras).	21,426.00
Arrendamiento de vehículo ordinario con GPS (Sedan).	21,863.00
Arrendamiento de inmuebles amueblados (refugio de seguridad).	33,829.00
Servicio de escolta armado 24x24 hrs. para protección de personas.	34,717.00
Arrendamiento de vehículo ordinario con GPS (suv 4x4 todo terreno)	233,800.00

Fuente: Elaboración propia con base en la solicitud de información Folio No. 06800000114515 a BANSEFI.

Del análisis de esas facturas, proporcionadas por la institución fiduciaria (BANSEFI), se advierte que durante 2014 y hasta julio de 2015, se erogaron 52 mdp en la implementación de las medidas de prevención y protección para salvaguardar la vida y seguridad de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

- Durante el año 2014, se ejerció la cantidad de 18 mdp.
- Hasta mayo de 2015, se ejerció la cantidad de 34mdp.

Como se muestra en la Tabla 23, también fue posible advertir que los conceptos de gasto en los que más se ejercieron recursos con cargo al patrimonio fueron los siguientes:



Tipo de medida	Costo promedio unitario por medida (en pesos corrientes)
Botón de pánico.	1,571.00
Arrendamiento de equipo telefónico.	2,923.00
Instalación de circuito cerrado de televisión digital.	21,426.00
Instalación de cámara de vigilancia digital.	3,982.00
Instalación de sensor de detección inalámbrico de movimiento interior.	155.00
Instalación de iluminaria suburbana (ahorrador).	159.00
Instalación de reflector de iluminación (con instalación eléctrica y canalización).	120.00

Fuente: Elaboración propia con base en la solicitud de información Folio No. 06800000114515 a BANSEFI.

Es importante resaltar que la entrega de esta información se dio en versiones públicas, en datos cerrados, de poca calidad y desactualizadas, lo que impidió establecer con precisión si los montos ejercidos en cada medida correspondían a una forma de prevención o de protección, o si los costos se dieron por mes o por unidad.

4.1.3 Prácticas de transparencia y acceso a la información del fideicomiso

Es difícil identificar realmente cuál es el estado que guarda el patrimonio del fideicomiso pues la información pública disponible es limitada, poco clara, inconsistente y dispersa, dado a que son distintas las entidades públicas que manejan y poseen información sobre el fideicomiso.

También existen otros candados. Por ejemplo, el contrato de constitución de este fideicomiso, así como sus reglas de operación, señalan que la institución fiduciaria está facultada para transparentar y rendir cuentas sobre el manejo de los recursos presupuestarios que se aporten al fideicomiso, pero debe hacerlo de conformidad con lo dispuesto en la LFC, por lo que la entrega de información podría estar limitada únicamente a las autoridades establecidas en la ley para efectos de verificación.

Aunque se consultaron los portales electrónicos de las entidades que conforman el fideicomiso, la SHCP, SEGOB y BANSEFI, durante distintos momentos de 2015, 2016 y 2017, no fue posible obtener un panorama más amplio que complementara la información extraída de los informes del PEF y de la Cuenta Pública. Se observaron las siguientes deficiencias:



TABLA 24.
INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA DEL FONDO PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

Información disponible en portales de transparencia del fideicomiso	
BANSEFI (Institución Fiduciaria)	<ul style="list-style-type: none"> - Señala, vía Portal de Transparencia, que Bansefi es la institución fiduciaria. - No indica cuáles otras entidades públicas están involucradas en el fideicomiso. - No indica los montos generales de ejercicio del fideicomiso. - No indica la fecha de la información. - No señala en qué conceptos se ejercen los recursos del fideicomiso. - No están disponibles los documentos que rigen al fideicomiso. - No señala las fuentes que conforman al fideicomiso.
SEGOB (Administradora del fideicomiso)	<ul style="list-style-type: none"> - Proporciona datos generales del fideicomiso (cuál es la institución fiduciaria y el rol de SEGOB). - Señala cifras generales del saldo anual del fideicomiso. - Dentro de los Informes Anuales, señala algunas actividades en el marco del mecanismo y en consecuencia refiere al fideicomiso. - La información es difusa, insuficiente y en datos cerrados. - No integra la información en un solo espacio.

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta a los portales de transparencia de segob y de bansefi.

También, en distintos momentos de 2015, 2016 y 2017, se realizaron distintas solicitudes de acceso a la información a estas entidades a cerca del desglose del ejercicio del patrimonio del fideicomiso, las medidas implementadas con cargo al patrimonio fideicomitido, los contratos, convenios y acuerdos modificatorios del fideicomiso, entre otros.

La información que se recibió ya estaba disponible en la Cuenta Pública y la demás fue reservada. Por ejemplo, BANSEFI reservó parte de la información bajo

el argumento de que proporcionarla podría poner en riesgo la vida de los proveedores o de las personas con quienes se realizan contratos para la implementación de las medidas, mientras que SEGOB reservó con el argumentó que dar información también pondría en riesgo a los beneficiarios.

Por consiguiente, se interpusieron al menos tres recursos de revisión ante el INAI por las respuestas de los sujetos obligados. Entre ellos, destaca el que se presentó por la reserva de BANSEFI a una solicitud de información (Folio. 06800000114515). La resolución de este caso es importante porque el INAI se pronunció a favor el interés público de conocer el ejercicio y la administración de este fideicomiso e instruyó la entrega de la información, aunque limitada. Por lo que combiene analizar brevemente este pronunciamiento.

RDA 4615/2015

Solicitud Folio: 06800000114515

Sujeto obligado: Bansefi

Fecha de resolución: 28 de noviembre de 2015

Fideicomiso: Fondo Para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Solicitud: El monto de recursos públicos acumulados y ejercidos desde la constitución del Fideicomiso; el concepto de los montos ejercidos y el plan de trabajo de los fondos que aún no han sido ejercidos.

Respuesta: Banobras indicó que desconoce los fines para los cuales son empleados dichos recursos porque sólo dispone de ellos previa instrucción que recibe del Secretario de Gobernación y la Junta de Gobierno, que son la autoridad gubernamental que administra el fideicomiso.

Consideraciones del INAI:

- Conocer la información del fideicomiso es importante en primer lugar porque persigue: la implantación de medidas de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas; máxime cuando la situación de vulnerabilidad por la que atraviesan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México ha sido señalada a nivel nacional e internacional como alarmante.
- Acceder a la información del fideicomiso detona un verdadero proceso de rendición de cuentas

para saber si estos recursos, en el campo o en la práctica, efectivamente están contribuyendo para confrontar la grave crisis de derechos humanos en el país.

- Si bien las reglas de operación del fideicomiso especifican que Banobras no es quien lleva a cabo directamente los procedimientos de contratación, sí cuenta con copia de las facturas en que se consignan los bienes y servicios adquiridos para la consecución de los fines del fideicomiso.

Limitación a la total entrega de la información:

- En virtud de que el fideicomiso tiene como fin último la protección de la seguridad y la vida personas, dar a conocer el nombre o razón social de los proveedores de los bienes y servicios, podría poner en riesgo la vida o seguridad de éstos debido a los actos violentos que pudiesen infringírseles con el fin de obtener información sobre la manera en que se implementan las medidas de protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.
- En consecuencia, debe de protegerse el nombre del proveedor de los bienes y servicios adquiridos.

En cumplimiento a la instrucción del INAI, BANSEFI entregó las versiones públicas con las facturas de los gastos realizados con cargo al patrimonio del fideicomiso –las 1654 facturas que permitieron conocer los conceptos de gasto con cargo al fideicomiso–, pero no dio a conocer el nombre de los proveedores, información que se determinó como reservada por un periodo de 12 años –de conformidad con el Artículo 13, fracción IV–, con el argumento de que su difusión podría poner en peligro la vida y la seguridad de las personas que trabajan para dichos prestadores.

4.1.4 Observaciones generales

El Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas tiene fines muy importantes, como obtener recursos e incrementarlos para implementar las medidas de prevención y protección urgente para salvaguardar la vida, la libertad y la seguridad de quienes ejercen la libertad de expresión y promueven la garantía de derechos humanos.

La sola publicidad de los montos generales es insuficiente, al tratarse de un instrumento financiero destinado a la operatividad de un mecanismo de protección de la vida y seguridad de un sector de la sociedad. Es de particular importancia la transparencia y rendición de cuentas de la ejecución de los recursos públicos, con principios de eficacia y claridad, para que la sociedad pueda verificar de qué manera este instrumento contribuye o es relevante en el combate al contexto de violencia e inseguridad que viven las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el país.⁵⁰

La información general y básica de este fideicomiso no cumple con los requisitos mínimos de transparencia, como el uso y destino desagregado por concepto, comprobantes de gasto, etc. Por el contrario, es mínima, confusa, disímil, poco accesible y no permite tener claridad sobre la administración, los gastos, las fuentes que alimentan el patrimonio del fideicomiso, ni los informes de evaluación y cumplimiento. Además, la información obtenida —vía acceso a la información después de un proceso de revisión con el INAI— tampoco es suficiente; apenas permite tener indicios sobre el estado del patrimonio fideicomitido ya que está incompleta, es de poca calidad, dispersa, inconsistente y no es útil para que la sociedad en general pueda verificar si el fideicomiso realmente se está ejerciendo de manera adecuada para confrontar los problemas para los cuales se constituyó.

Este fideicomiso, además de la opacidad que se observa en la mayoría de los fideicomisos, también presenta otros candados de accesibilidad relativos a información que pueda poner en riesgo la vida y seguridad de quienes se vinculan con la implantación de las medidas del mecanismo de protección. Esto, sin embargo, pone en cuestión el grado de la trasparencia para la ciudadanía en general, de un fideicomiso de esta naturaleza, tema que debe discutirse.

⁵⁰ De conformidad con el informe “Democracia simulada, nada de que aplaudir”, presentado por ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica, durante el año 2017, documentaron 507 agresiones contra periodistas y 12 asesinatos.

Independientemente de que se trate de un fideicomiso cuya total apertura esté restringida, al menos la información sobre la ejecución de recursos, como el detalle del concepto de gastos, la identidad de los proveedores de la medidas de protección, la forma de contratación y las fuentes que alimentan el patrimonio del fideicomiso, debería ser clara y de fácil acceso, en particular para los beneficiarios del Mecanismo y para las organizaciones que defienden a este sector, ya que esto les permitiría tener certeza de la eficacia del instrumento y del grado de seguridad que brinda el Mecanismo. En caso de incumplimiento, para que cuenten con los elementos para denunciarlo y exigir mejoras.

4.2 Fideicomiso Río Sonora

El 6 de agosto de 2014, se generó un derrame de 40 mil metros cúbicos de sulfato de cobre acidulado en los ríos Bacanuchi y Sonora. El derrame que provino de mineras pertenecientes a Grupo México causó importantes afectaciones ambientales, económicas y en la salud de los habitantes de distintos municipios del estado de Sonora.

De conformidad con una valoración realizada por SEMARNAT y COFEPRIS,⁵¹ las afluencias de los ríos generaron afectaciones a siete municipios de Sonora: Ures, Arizpe, Baviácora, Aconchi, Banamichi, Huépac y San Felipe de Jesús; y a una población de 24,048 habitantes. Las afectaciones fueron de distinta índole: 1) ambientales, ya que se afectaron distintos cuerpos de agua, ríos, arroyos, pozos y presas, 2) a la salud, ya que se detectaron riesgos asociados al evento.

Las distintas afectaciones ocasionadas por el derrame, motivaron que la SEMARNAT impusiera como sanción⁵² a las empresas mineras responsables del daño —Buenavista del Cobre y Operadoras de Minas e Instalaciones Mineras (OMIMSA)— la creación de un

⁵¹ COFEPRIS (2014), Avances en materia sanitaria en el caso de Sonora. Recuperado de: http://www.fideicomisiorosonora.gob.mx/docs/DPAcciones%20COFEPRIS SONORA_2014_16Septiembre2014.pdf

⁵² Información disponible en: http://www.fideicomisiorosonora.gob.mx/internas/nc/com_06agosto15.html



fideicomiso integrado con sus recursos económicos, con el fin de emprender acciones para reparar las afectaciones.

El fideicomiso serviría como una fuente o medio de pago de las medidas de remediación, reparación y compensación por los daños ambientales, económicos, materiales y a la salud ocasionados por el derrame. Lo anterior implica que con cargo al patrimonio del fideicomiso se deberá pagar a privados y públicos que lleven a cabo estas medidas; por ejemplo, restituir a la SEMARNAT y/u otras dependencias de la administración pública los gastos que realicen con sus propios recursos en medidas de remediación o reparación a causa del derrame.



TABLA 25.

DATOS GENERALES DEL FIDEICOMISO RÍO SONORA

Tipo de fideicomiso: Fideicomiso privado.

* Constituido con patrimonio privado pero gestionado por entidades públicas del ámbito federal y con fines públicos.

Nombre del fideicomiso: Fideicomiso No. 80724. Río Sonora.

Partes del Fideicomiso:

- a) Fideicomitente:
Proporcionan el patrimonio inicial dos entidades.
 - Buenavista del Cobre S.A. de C.V.
 - Operadoras de Minas e Instalaciones Mineras, S.A. de C.V. (OMIMSA)
- b) Fiduciario:
Nacional Financiera (Nafin)*
- c) Fideicomisarios**. Personas afectadas materialmente y a la salud como consecuencia del derrame.
- d) Comité Técnico
 - SEMARNAT
 - Fideicomitentes
 - Expertos en temas ambientales. Uno designado por SEMARNAT, otro por los fideicomitentes y otro designado por ambos.

Fin específico del fideicomiso:

- Pagar las medidas de remediación, reparación y/o compensación de los daños ambientales y a la salud causados por el derrame.
- Pagar las reclamaciones por afectaciones materiales causadas a las personas como consecuencias del derrame.

Fecha de constitución: 15 de septiembre de 2014.

Vigencia: Irrevocable hasta que se cumplan con los fines del fideicomiso y previa autorización del Comité de Técnico.

Fecha de extinción: 07 de febrero de 2017.

Datos sobre la constitución del patrimonio fideicomitido

Inversión Inicial del patrimonio fideicomitido:

1. Aportación Inicial comprometida***: 500 mdp que se dividen de la siguiente forma.
 - Aportación inicial de Buenavista: 100 mdp.
 - Aportación inicial de OMIMSA: 400 mdp.

La aportación inicial real fue de: 1,000 mdp.

Fuentes del Patrimonio:

- Aportación inicial de las filiales mineras responsables.
- Aportaciones adicionales de los fideicomitentes⁴.

Las responsables se comprometieron a realizar aportaciones hasta por 2,000 mdp para reparar y remediar las afectaciones ocasionadas por el derrame.

- Aportaciones adicionales que realice algún tercero.
- Rendimientos del mismo fideicomiso.

* De conformidad con la cláusula 4, fracción I del Contrato del Fideicomiso.

**Establecidas en el Capítulo X de la Ley para la protección de personas defensoras de Derechos Humanos.

***Vigente hasta el 5 de mayo de 2017.

4.2.1 Funcionamiento del Fideicomiso

De acuerdo con el contrato de creación del fideicomiso, su función como **instrumento financiero** es:

- Administrar los recursos del patrimonio, invertirlos y realizar el gasto de medidas de remediación y el pago de reparaciones por los daños ambientales y a la salud humana derivados del derrame.
- Realizar el pago de restitución a la SEMARNAT y otras dependencias de la administración pública por erogaciones realizadas con sus propios recursos para adoptar medidas de remediación o reparación a causa del derrame.

Funciones del Comité Técnico:

- Emitir los criterios de procedencia de pagos.
- Determinar e instruir la procedencia de pagos a la institución fiduciaria.
- Determinar e instruir la restitución de pagos a la SEMARNAT y demás entidades públicas.
- Determinar e instruir la procedencia de pago a personas.
- Determinar que se ha cumplido con los fines del fideicomiso.

Funciones de NAFIN:

- Invertir los recursos del fideicomiso de conformidad con las instrucciones del Comité Técnico.
- Podrá, en caso de dejar de recibir instrucciones del Comité Técnico, **invertir los fondos en instrumentos de deuda gubernamental**.
- Administrar y disponer ampliamente de los bienes que integran el patrimonio.
- Actuar exclusivamente de conformidad con las instrucciones que reciba del Comité Técnico.
- Guardar el secreto fiduciario salvo en:
 - Contrato del fideicomiso.
 - Estados financieros.
 - Pagos efectuados con cargo al patrimonio.

Procedimiento para el ejercicio de montos con cargo al fideicomiso:

1. El Comité Técnico turna al equipo de expertos los asuntos para obtener sus opiniones y recomendaciones y adoptar las decisiones necesarias para el cumplimiento de los fines del fideicomiso.
2. Realiza los pagos de remediación y a beneficiarios con base en el Programa de Remediación emitido por el mismo Comité Técnico.
3. La institución fiduciaria procede conforme a las instrucciones del Comité Técnico.

Se trata de fideicomiso constituido por entidades privadas, a partir de una sanción impuesta por una entidad pública, y cuyos fines afectan al interés público, que consisten en el pago de las medidas que sean necesarias para la reparación, remediación y restitución de los diversos daños ocasionados, al ambiente, la salud y la economía, por el derrame.

Resaltan las siguientes características:

- El patrimonio fideicomitido deriva de entidades privadas, las responsables del derrame, con aportaciones renovables por 500mdp, hasta

llegar al monto comprometido, que es de 2,000 mdp.

- Las aportaciones adicionales se realizarán cuando el patrimonio fideicomitido disponible sea de 50 mdp, lo que es equivalente al 10 % de la aportación inicial.
- El fideicomiso es irrevocable desde su administración, que se creó con la finalidad de garantizar obligaciones a cargo de las mineras –que es la remediación y reparación por las afectaciones del derrame–. En ese sentido, las entidades mineras responsables no tienen ningún tipo de control o facultad sobre los bienes que transmitieron ni de anular el fideicomiso en tanto no estén satisfechas sus obligaciones.
- La institución fiduciaria puede proceder a la extinción del fideicomiso una vez que las autoridades competentes, con aprobación del Comité Técnico, emitan una resolución en la que se tengan por cumplidas las medidas de remediación y de reparación, y siempre que no exista ninguna pendiente.
- La forma como se ejerce el fideicomiso depende de las decisiones que tome su Comité Técnico, el cual está presidido por la SEMARNAT.
- El carácter de fideicomisario se extinguirá con el pago de su respectiva reparación.

4.2.2 Ejercicio del patrimonio fideicomitido

El fideicomiso funge como un instrumento de pago a las medidas adoptadas para reparar las afectaciones del derrame. La institución fiduciaria sólo puede emitir pagos a personas afectadas directamente por el derrame o a entidades privadas que proporcionen servicios, que realicen estudios o investigaciones, así como a las dependencias públicas que ejerzan sus propios recursos encaminados a compensar los daños ambientales y a la salud.

A partir de los estados de cuenta publicados en la página del fideicomiso, así como de los datos obtenidos vía acceso a la información, se muestra cómo se ha gastado el patrimonio del fideicomiso.



TABLA 26.
CIFRAS GENERALES DEL EJERCICIO DEL PATRIMONIO

(Cifras en millones de pesos)

Año	Ingresos	Ejercido	Personas beneficiadas	Disponibilidad final
Sep-Dic 2014	1,000	735.65	18,361	267.82
2015	0	215.29	4,053	79.17
2016	0	0.83	9	83.57

Fuente: Elaboración propia a partir de la respuesta a la solicitud de información Folio No. 0001600051915. Cifras en millones de pesos.

Del análisis de la información contenida en la tabla anterior,⁵³ se advierte que el monto inicial con el cual se constituyó el fideicomiso fue el doble de lo previsto en el contrato, siendo finalmente de mil millones de pesos.

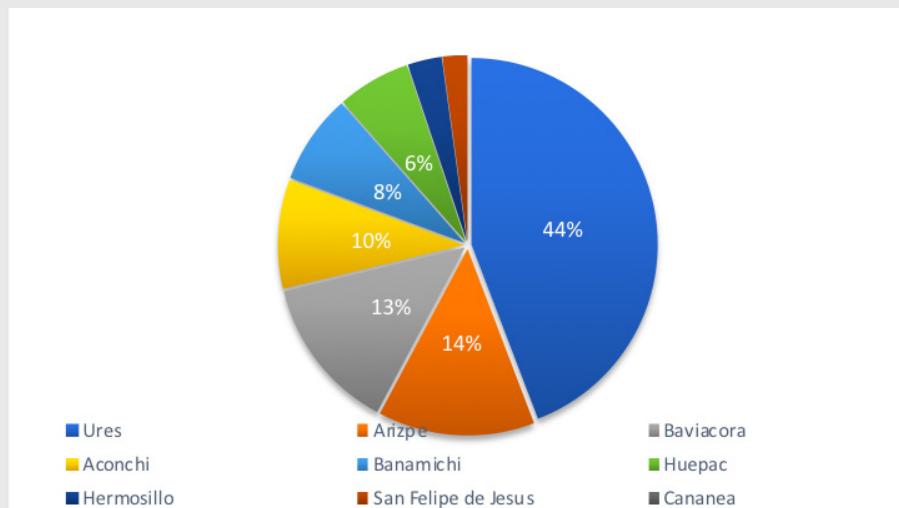
La mayor parte del patrimonio del fideicomiso se ejerció durante el año 2014 –de septiembre a diciembre– y se benefició a 18,631 personas; pero durante el año 2015 este número de personas beneficiadas disminuyó considerablemente; para el año 2016, sólo benefició a 9 personas. También resalta que para finales del año 2015 estaba disponible el equivalente al 7.7% del patrimonio inicial fideicomitido y se ejerció en menor medida durante el año 2016.

A partir de la información entregada en otra solicitud de información,⁵⁴ se advierten las zonas más afectadas y los conceptos de gasto realizados con cargo al patrimonio.



GRÁFICA I2.

MUNICIPIOS DE SONORA CON MAYOR NÚMERO DE PERSONAS BENEFICIADAS POR EL FIDEICOMISO RÍO SONORA



Fuente: Elaboración propia a partir de la respuesta a la solicitud de información Folio No. 0001600034816, a la SEMARNAT.

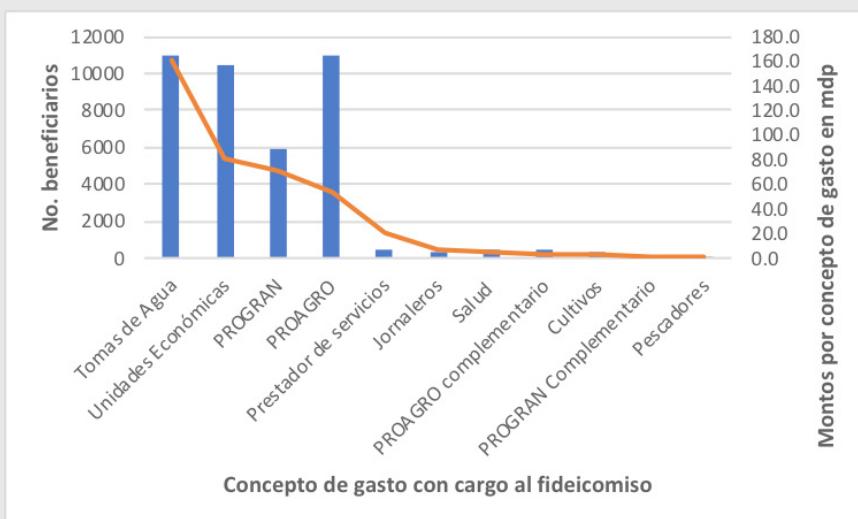
⁵³ Solicitud de información Folio No. 0001600051915.

⁵⁴ Solicitud de información Folio No. 0001600034816.



GRÁFICA 13.

TIPO DE PAGO A BENEFICIARIOS DEL FIDEICOMISO RÍO SONORA POR CONCEPTO DE GASTO



Fuente: Elaboración propia a partir de la respuesta a la solicitud de información Folio 0001600034816, a la semarnat.

Del anterior gráfico y tabla se puede percibir que:

- La mayor parte del patrimonio del fideicomiso se ha erogado principalmente en el pago de tomas de agua y unidades económicas, en donde destacan los beneficiarios de programas como PROGAN y PROAGRO. Pero a partir de los estados de cuenta no es posible percibir en qué consisten la toma de agua, ni el monto o forma de entrega de las unidades económicas.
- El patrimonio ha beneficiado en mayor medida a las zonas de Ures, Arizpe y Baviácora, que representan el 71% de personas beneficiadas con este fideicomiso.



TABLA 27

LOCALIDADES EN LAS QUE SE HAN EJERCIDO MAYORES RECURSOS DEL FIDEICOMISO DE SEPTIEMBRE DE 2014 A ENERO DE 2016

(Cifras en millones de pesos)

Municipio	No. de beneficiarios	Monto total en mdp
Ures	11979	279.7
Arizpe	3693	80.2
Baviácora	3636	71.1
Aconchi	2568	54.6
Banamichi	2116	52.1
Huépac	1726	40.1
Hermosillo	804	19.6
San Felipe de Jesús	583	11.7
Cananea	6	0.1

Fuente: Elaboración propia a partir de la respuesta a la solicitud de información Folio No. 0001600034816, a la SEMARNAT.



TABLA 28.

**DESCGLOSE DE PAGOS POR LOCALIDADES CON MAYOR NÚMERO DE BENEFICIARIOS Y MONTOS EJERCIDOS
DE SEPTIEMBRE DE 2014 A ENERO DE 2016. [CIFRAS EN MILLONES DE PESOS]**

Concepto	Ures		Arizpe		Baviácora	
	Beneficiarios	Monto	Beneficiarios	Monto	Beneficiarios	Monto
Unidades Económicas	3191	103.2	1648	25.3	1464	22.4
Tomas de Agua	4536	69.6	626	24.5	556	19.3
PROAGRO	1073	59.9	837	18.2	599	13.6
PROGAN	1752	32.7	352	7.8	669	11.7
Prestador de servicios	817	4.5	67	1.9	63	1.4
Jornaleros	370	3.7	55	1.2	218	1.2
Cultivos	113	2.9	22	0.4	28	0.7
Salud	93	1.9	22	0.4	28	0.2
PROAGRO Complementario	32	0.9	64	0.3	7	0.1
PROGAN Complementario	3	0.0	0	0.0	4	0.0
Pescadores	0	0.0	0	0.0	0	0.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la respuesta a la solicitud de información Folio No. 0001600034816 a la SEMARNAT.

4.2.3 Obligaciones de transparencia y acceso a la información

Al tratarse de un fideicomiso de carácter privado, con patrimonio privado, el ejercicio de las operaciones fiduciarias se rige de conformidad con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que establece que las instituciones fiduciarias tienen la prerrogativa de resguardar la información relativa al ejercicio del patrimonio del fideicomiso en protección al secreto fiduciario. Pero las cláusulas del contrato señalan que sólo podrán publicarse los estados de cuenta al público en general.

El fideicomiso cuenta con un portal de transparencia que pretende resguardar toda la información pública relacionada con el ejercicio del fideicomiso, como el contrato y los estados financieros, y que se encuentra disponible en la página: <http://www.fideicomisiorosonora.gob.mx/index.html>.

No obstante, la información pública disponible en este portal se encuentra desactualizada desde julio de 2015 y no contiene información que permita a los beneficiarios, a los habitantes de Sonora y al público en general, conocer la justificación de lo toma de decisiones en torno a este fideicomiso y del ejercicio de los recursos, por ejemplo, no cuenta con ningún documento que señale de manera formal el balance de daños del derrame, informes de cumplimiento con los fines del fideicomiso, cómo han sido recibidas las medidas de satisfacción y las actas o minutas de sesiones del Comité Técnico, entre otras.



En el caso de acceso a la información se analizaron las solicitudes requeridas por distintas personas sobre el ejercicio o seguimiento al fideicomiso a partir de junio de 2015, fecha en la que se dejó de proporcionar información vía el portal.

Por una parte, se observó que sólo se han realizado 13 solicitudes a SEMARNAT relacionadas con el estado financiero del fideicomiso, de la cuales en 11 se remite a la página del fideicomiso —que no cuenta con información actualizada— o señalan que la entidad competente para responder es Nafin, y sólo en dos entregó información.

Por otra parte se observó que sólo se realizaron tres solicitudes a Nafin, de las cuales sólo en una entregó información, en formato cerrado, y en las otras aplicó la reserva debido a que se trata de un fideicomiso privado en cuyas cláusulas se regula el secreto fiduciario. Asimismo, la información proporcionada vía acceso por SEMARNAT y por Nafin no se encontró disponible en sus portales.

4.2.4 Problemática del cumplimiento

Jurídicamente, el fideicomiso Río Sonora se trata de un instrumento financiero de carácter privado, pues fue constituido por entidades privadas y con recursos privados, por lo que su función está resguardada por la confidencialidad y el secreto fiduciario, según las leyes mercantiles y financieras.

Sin embargo, elementos como el fin por el cual se constituyó: pagar medidas de remediación y el pago de reparaciones por los daños ambientales, a la salud humana y económicos, ocasionados por un derrame derivado de su actividad; aunado al hecho de que la institución financiera que administra los recursos (Nafin) y un integrante del Comité Técnico (SEMARNAT) sean entidades públicas, no pueden mantenerlo lejos del escrutinio social ni de la exigencia de rendición de cuentas ni cumplimientos de sus objetivos.

A pesar de que un fideicomiso tenga una constitución

privada, por el sólo hecho de afectar intereses públicos debería de considerarse público; máxime cuando tiene como fin el cumplimiento de una responsabilidad por afectaciones a derechos humanos, como la salud y el medio ambiente.

Para el caso de fideicomisos Río Sonora, aún cuando en su contrato se establecieron ciertas medidas de transparencia, la falta de lineamientos claros sobre la responsabilidad de las medidas de reparación y remediación, la ausencia de controles internos y externos, tanto públicos como privados, respecto a la ejecución de los recursos y el cumplimiento de los fines para los cuales fue creado, aunando a la poca intervención de las autoridades públicas involucradas y ante el escudo de tratarse de un fideicomiso privado, generó diversos incumplimientos de las disposiciones del contrato sin ninguna responsabilidad para las empresas, como los siguientes:

La disponibilidad del fideicomiso a diciembre de 2016 era de 84 millones de pesos, lo que representa sólo el 7.7% del total de sus recursos disponibles. Y a pesar de que las mineras responsables están obligadas a realizar nuevas aportaciones para restablecer el patrimonio, esta obligación se activa hasta el momento en el que el patrimonio sea de 50 millones, lo cual representaría el 4.5% del monto inicial.

La responsabilidad de las mineras quedó limitada en el contrato de constitución a la aportación máxima de dos mil millones de pesos. De los cuales sólo se ha hecho una aportación por mil millones, sin que se hayan incorporado al fideicomiso otro tipo de recursos o bienes, y que se ejercieron en un lapso muy breve en medidas que, en comparación con el daño, parecen ser insuficientes para cumplir con los objetivos del fideicomiso.

El fideicomiso se ha ejercido en su mayoría en el pago de tomas de aguas, que son tinacos de agua, y en el pago directo de montos a beneficiarios, sin conocer los parámetros de los montos entregados. Se realizó muy poco en medidas de salud o remediación a los

daños ambientales en los ríos y demás tomas de agua. No hay suficiente información que permita verificar de manera oportuna cómo y en qué se ha gastado un fideicomiso, y si estas medidas son las adecuadas, las necesarias o son suficientes.

El sitio electrónico creado para proporcionar información relacionada con el ejercicio del fideicomiso sólo aportó información de septiembre de 2014, fecha en que se creó, hasta julio de 2015.

No hay evidencia de que las entidades públicas involucradas en el fideicomiso, como la SEMARNAT, hayan dado seguimiento al cumplimiento de los fines y las condiciones del contrato del fideicomiso.

Finalmente, el fideicomiso Río Sonora se extinguió el 5 de febrero de 2017 de manera irregular, poco transparente y sin justificaciones. Las empresas responsables no cumplieron con las medidas señaladas en el contrato, pues no se hicieron las otras aportaciones económicas previstas en el fideicomiso ni se hicieron públicos los dictámenes por los cuales se formalizó la extinción del fideicomiso.

4.3 Fondo Mexicano del Petróleo

A raíz de la encomienda constitucional conocida como la “Reforma Energética”, publicada el 20 de diciembre de 2013, se afectó drásticamente la manera en que nuestro país maneja el sector de hidrocarburos, del cual el sector público obtiene una parte importante de sus ingresos. A partir de este momento, se elimina la exclusividad del Estado, a través de Petróleos Mexicanos (Pemex) para la explotación de gas y petróleo, abriendose esta actividad a la iniciativa privada. A raíz de estos cambios, se creó un nuevo esquema de contratación para exploración y extracción de hidrocarburos, que incluye asignaciones para las empresas productivas del Estado y contratos que pueden ser entregados a particulares o a dichas empresas públicas.

Asimismo, a partir de la reforma energética, todos los ingresos petroleros se manejan a través de un fideicomiso. Para recibir, administrar y distribuir los recursos que derivan de este nuevo esquema de contratación, se concibió en los Artículos transitorios décimo cuarto y décimo quinto del Decreto de la reforma constitucional, la creación del **Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP)**, como un fideicomiso público federal que no será considerado Entidad Paraestatal.

Por su parte, el 11 de agosto de 2014, con la aprobación de la legislación secundaria de la Reforma Energética, entró en vigor la normativa que define el funcionamiento y operación del fideicomiso: la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Es importante señalar que, generalmente, la operatividad de los fideicomisos No Entidad Paraestatal se rige por las condiciones establecidas en el contrato de conformación del fideicomiso y por las disposiciones de las reglas de operación que emite su Comité Técnico.

El Banco de México señala que son tres las funciones específicas de este Fondo:⁵⁵

- Fondo receptor y distribuidor de los ingresos por la renta petrolera.
- Fondo soberano de ahorro de largo plazo.
- Fondo de estabilización de los ingresos públicos.

⁵⁵ <http://www.fmped.org.mx/acerca/tutorial/%7BDE19D385-EE70-9787-AB4A-C0C6509DCB43%7D.pdf>



TABLA 29.
DATOS GENERALES DEL FIDEICOMISO
FONDO MEXICANO DEL PETRÓLEO (FMP)

Tipo de fideicomiso: El FMP es un fideicomiso público federal, No Entidad Paraestatal.

Partes del Fideicomiso:

- a) Entidad Fideicomitente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) Institución Fiduciaria: Banco de México.
- c) Fideicomisario:
 - *Diversos fondos de estabilización presupuestal a los que se hacen transferencias.
 - * La Tesorería de la Federación que debe recibir el equivalente al 4.7% del PIB.

Fin del fideicomiso:

- Administrar los ingresos y egresos derivados del petróleo.
- Realizar transferencias a diversos fondos de estabilización y de participación de ingresos a entidades federativas.

Es a través del fideicomiso que se reciben, administran, invierten y distribuyen todos los ingresos y egresos derivados de los contratos de exploración, extracción y asignaciones de petróleos y demás hidrocarburos que otorgue la federación tanto a Petróleos Mexicanos como a particulares.

Fecha de constitución: 11 de agosto de 2014.

Vigencia: Es indefinido e irrevocable.

Datos generales del Patrimonio Fideicomitido

Año	Ingresos	Egresos
2014	64.8	5.5
2015	465,684.9	465,727.8
2016	343,821.4	343,769.7
2017	464,401.5	464,255.9

*Con información de los Estados Financieros del FMP para los años 2014 a 2017. Cifras en pesos de 2018.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las reglas de operación del fideicomiso. Los datos de 2014 y 2015 fueron extraídos del Informe de los auditores independientes (Ernst & Young) al 31 de diciembre de 2014 y 2015. Los datos de 2016 fueron extraídos del Informe trimestral del FMP. Cifras en pesos constantes de 2017.

4.3.1 Funcionamiento del Fideicomiso

a) Fideicomitente:

El Artículo 5 de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo señala que la SHCP es la entidad fideicomitente. No obstante, si entendemos las facultades que se le otorgan en virtud de la fracción XI del Artículo 31 de la LOAPF —que señala que a la SHCP le corresponde manejar y ejercer las contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales— también es responsable de administrar los ingresos y egresos provenientes de los contratos y asignaciones de exploración y extracción petrolera.

En ese sentido, la SHCP actúa con un doble estándar:

- Como fideicomitente del Gobierno Federal del fideicomiso.
- Como administradora y ejecutora del patrimonio.

b) Institución fiduciaria:

A diferencia de lo que sucede en otros fideicomisos sin estructura orgánica, la operatividad de la institución fiduciaria está sujeta a las decisiones del Comité Técnico. La operación y ejecución de este fondo están dirigidas principalmente por la institución fiduciaria, es decir, por el Banco de México. Banco de México tiene las atribuciones de:

- Proponer, a través del Gobernador del Banco de México, los candidatos a ocupar los cargos de la contraloría interna del fideicomiso. Cabe mencionar que la propuesta de su nombramiento le corresponde al Gobernador del Banco de México.
- Transparentar y rendir cuentas sobre el manejo de los recursos del fideicomiso y proporcionar a las autoridades la información relacionada con su vigilancia y fiscalización; dar las facilidades para realizar auditorías y visitas de inspección de las instancias fiscalizadoras federales; y entregar los informes en materia de presupuesto y contabilidad gubernamental a la SHCP.
- Cubrir los honorarios fiduciarios y los gastos operativos del fideicomiso con cargo al patrimonio fideicomitido.

c) El Comité Técnico.

A pesar de que la institución fiduciaria tiene mayor libertad en la toma de decisiones sobre la ejecución de los recursos del patrimonio fideicomitido, el FMP cuenta con un Comité Técnico que estará integrado por siete miembros, tres representantes del Estado y cuatro miembros independientes:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Energía.

- Gobernador del Banco de México.
- Cuatro miembros independientes.

Las principales facultades atribuidas al Comité Técnico son:

- Instruir al fiduciario para que realice las transferencias a la Tesorería de la Federación (TESOFE) que señala la LFPYRH.
- Aprobar las propuestas de la Coordinación Ejecutiva relacionadas con las contraprestaciones, las asignaciones y las contrataciones con particulares o con las empresas productivas del Estado.
- Aprobar los estados financieros dictaminados por el auditor externo.

Un gran riesgo que presenta la operatividad de este fideicomiso deriva de las amplias facultades permitidas al Comité Técnico en la toma de sus decisiones, ya que la Ley del FOMED los exime de responsabilidad pública en determinados supuestos; además de que cuenta con cuatro miembros independientes que no cuentan con el carácter de servidores públicos, lo que complica la aplicación del régimen de responsabilidades en determinados casos. En ese sentido, al velar por las reservas del fondo y tomar decisiones para definir las políticas de riesgo de inversión de los recursos para generar rendimientos, sus fallos podrían afectar a las finanzas públicas.

4.3.2 Operatividad del Fideicomiso

El fideicomiso capta los recursos de las asignaciones y los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, con la finalidad de realizar los pagos a las empresas públicas y privadas correspondientes, y de transferirlos a diversos fondos que, en general, son también fideicomisos. Estos son:

1. El Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP).
2. El Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

3. El Fondo de Extracción de Hidrocarburos.
4. Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos.
5. Fondo Sectorial CONACYT -Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética.
6. Transferencias para la Tesorería de la Federación (TESOFE), fiscalización petrolera de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
7. A la TESOFE los recursos necesarios para asegurar que los ingresos petroleros del Gobierno Federal destinados al PEF se mantengan en 4.7% del producto interno bruto (PIB). Para el cálculo de este porcentaje se incluyen las transferencias al FEIP y a la ASF.

De acuerdo con el Artículo décimo cuarto transitorio del Decreto de Reforma Constitucional en Materia Energética, los ingresos del fideicomiso se administran y distribuyen conforme al siguiente orden:

1. Se realizan pagos establecidos en las asignaciones y contratos.
2. Se realizan las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Se especifica que, una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, se destinarán al ahorro de largo plazo.
3. Se realizan las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos, a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera.
4. Se transfieren a la Tesorería de la Federación.
5. Se destinan recursos al ahorro de largo plazo.

Una vez que se hacen todas las transferencias y cuando la suma de los recursos de ahorro a largo plazo alcance o supere el 3% del PIB del año anterior, el Comité Técnico podrá destinar los recursos del saldo acumulado de la siguiente forma:

- 10% para el Fondo para el sistema de pensión universal.

- 10% para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables.
- 30% a fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, o en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional, y hasta por un monto equivalente.
- 10% al saldo del ahorro de largo plazo; en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Se hace la aclaración de que, con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.

Sin embargo, resulta difícil que el fondo logre tener reservas después de aportar al presupuesto anual el equivalente al 4.7% del PIB, y una enorme cantidad en transferencias a otros fondos. Es demasiado optimista esperar que, además, haya excedentes que impacten de manera directa algún ámbito de desarrollo social.

4.3.3 Transferencias del FMP y ejecución de los recursos

Como ya hemos señalado, entre los objetivos de este fideicomiso está el de transferir recursos a otros fondos, como el fondo de estabilización de ingresos a entidades federativas y fondos para la investigación científica y desarrollo tecnológico:

- Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética.
- Fondo Sectorial CONACYT -Secretaría de Energía-Hidrocarburos.

Estos últimos tienen el propósito de apoyar actividades de investigación para identificar áreas con potencial de extracción de hidrocarburos, así como actividades de formación y capacitación en temas de exploración, extracción y refinación de hidrocarburos y la producción de petroquímicos, con especial énfasis en la formación de recursos humanos especializados.

Pero el más importante, es la transferencia que se hace a la Tesorería de la Federación; el FMP debe transferir recursos equivalentes a 4.7% del PIB con el fin de integrarlos al Presupuesto de Egresos.⁵⁶

En ese sentido, es de destacar que dicho monto se ha ido reduciendo; mientras que en el año 2012 los ingresos se estimaron en \$923 mil millones, es decir 6% del PIB⁵⁷, para la Ley de ingresos de 2014, el cobro de derechos se estimó en \$785 mil millones.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo reportó a través de su página de internet⁵⁸ que, en el ejercicio fiscal de 2015, año en que entró en operación, los recursos recibidos por el fideicomiso fueron equivalentes al 2.1% del PIB, lo cual es insuficiente para aportar al presupuesto anual el equivalente a 4.7% del PIB y, aún más, para generar ahorro a largo plazo.



TABLA 30.
DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE 2015 A 2017

(Cifras en millones de pesos)

Transferencias	2015	2016	2017
Tesorería de la Federación (1)	427,274.7	319,985.0	446,344.9
Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios	19,421.5	11,934.7	8,920.4
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	7,061.8	4,448.4	3,406.5
Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas	5,649.9	3,471.9	2,595.0
Fondo Sectorial CONACYT - Secretaría de Energía - Hidrocarburos	3,729.8	2,292.0	1,713.1
Fondo Sectorial CONACYT - Secretaría de Energía - Sustentabilidad	1,147.6	705.2	527.1
Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	860.7	528.9	395.3
Tesorería de la Federación (2)	450.2	276.7	206.8
Tesorería de la Federación (3)	35.8	33.4	23.3
Total	465,632.1	343,676.2	464,132.5

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de los Estados Financieros del FMP.

(1) Para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación.

(2) Para los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realicen materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

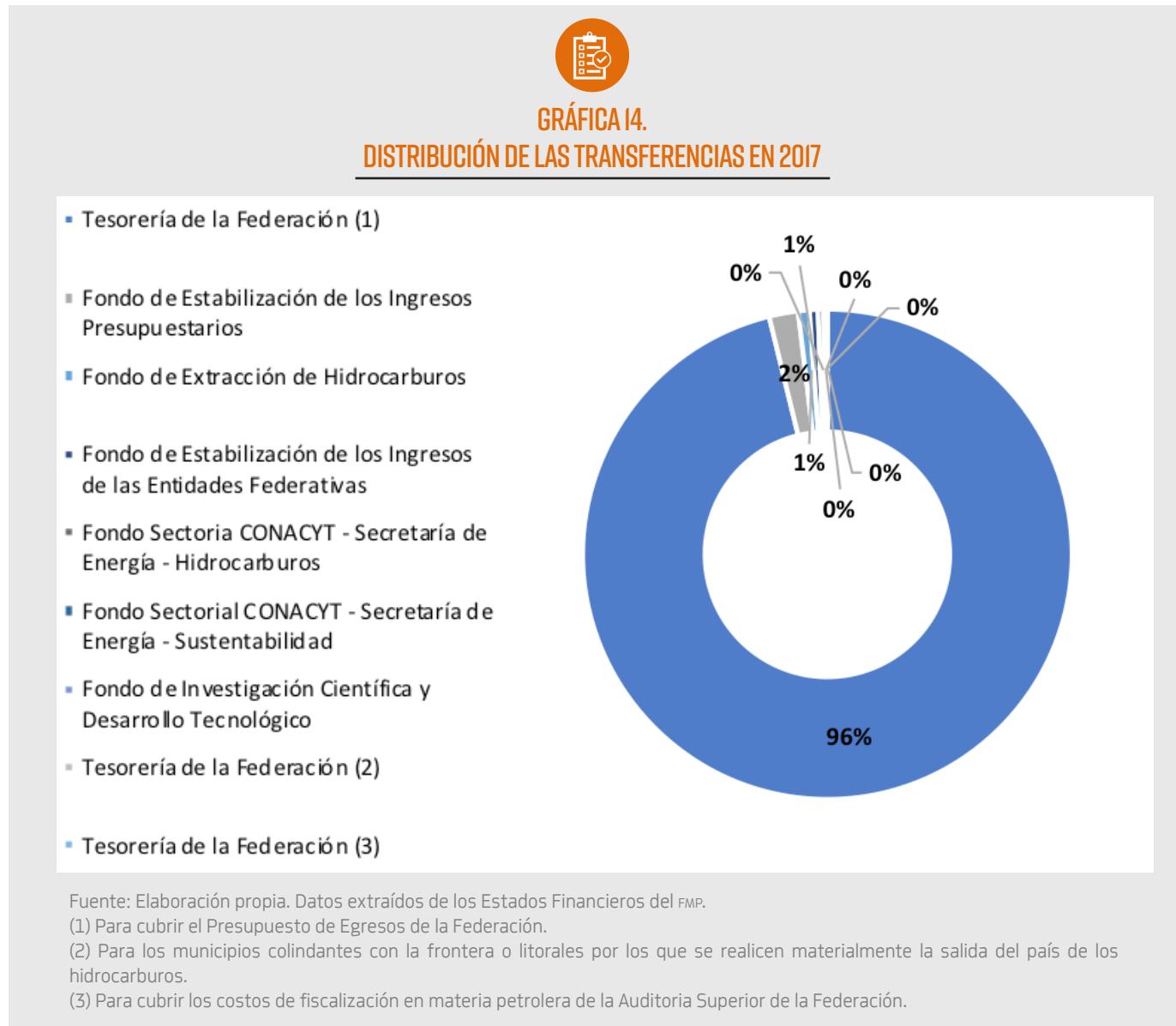
(3) Para cubrir los costos de fiscalización en materia petrolera de la Auditoría Superior de la Federación.

⁵⁶ Es importante mencionar que dicho porcentaje se determinó con base al monto equivalente que para 2013 representó la renta petrolera. Disponible en estados financieros de 2014 y 2015, del FMP. Disponible en: <http://www.fmped.org.mx/transparencia/%7B2E794633-3CB8-6B2C-EBC3-81DB3E03F899%7D.pdf>

⁵⁷ Información disponible en los estados financieros del FMP.

⁵⁸ <http://www.fmped.org.mx>

Para 2017 el total de transferencias suma 465,133 mdp, de los cuales 96% corresponde a la suma de las transferencias a la Tesorería de la Federación, es decir, 446,345 mdp. Mientras que el otro 3.8%, equivalente a 17,788 mdp, se transfiere a los diversos fondos, tal y como se aprecia en la Gráfica 14.



Al respecto, Rogelio Ramírez de la O señala que “casi la totalidad de los recursos petroleros es absorbida por el gasto público federal. Parte importante de ese gasto canalizado a gasto corriente, así como a estados y municipios, sin que el mismo, en gran medida, haya sido efectivo para elevar la tasa de crecimiento y el empleo. Mantener este esquema de incorporación del ingreso petrolero al gasto, apenas con algunos ahorros en los diversos fondos de estabilización de ingresos, es una gran falla de la reforma energética”.⁵⁹

4.3.4 Observaciones al FMP

Como observamos, el FMP tiene fines específicos que impactan en las finanzas públicas, ya que opera todos los ingresos petroleros del Estado mexicano para después transferirlos a otros fondos que alcanzan al

⁵⁹ Ramírez de la O, Rogelio (2014), Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, Friedrich Ebert Stiftung, Análisis 2/2014. http://www.fesmex.org/common/Documentos/Libros/Paper_AP_Fondo_Petrolero_RogelioRamirez_Abr2014.pdf

presupuesto público federal y de los estados; como las transferencias a la tesorería, que alimentan el presupuesto, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios y el de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas.

La forma como se constituyó el FMP representa múltiples riesgos de opacidad y de discrecionalidad en la gestión de sus recursos por las amplias atribuciones que se conceden a su Comité Técnico. Al respecto se observan los siguientes retos:

- Al integrarse el FMP como un fideicomiso sin estructura orgánica, en donde se desperdigan las responsabilidades, es difícil dar seguimiento al destino de los recursos públicos. Además, el hecho de que este fideicomiso transfiera fondos a otros fondos y fideicomisos complejiza el seguimiento a los recursos públicos y de los contratos con proveedores, entre otros.
- El Comité Técnico del FMP está integrado mayormente por particulares, lo que implica que el sector privado tenga un peso importante en la toma decisiones de los principales ingresos del Estado.
- La integración del Comité Técnico, principalmente por particulares, también complica la exigibilidad de rendición de cuentas, ya que las leyes secundarias del sector energético contemplan un régimen especial de responsabilidades, en el cual no los considera como servidores públicos. Esto amplía el riesgo de discrecionalidad en la toma de decisiones.

Recomendaciones para el FMP

- Resulta cuestionable que los ingresos del Estado sean administrados por un instrumento financiero que por su propia naturaleza tiende a ser opaco y que aumenta las posibilidades de discrecionalidad, de desvió de recursos públicos y la comisión de hechos de corrupción. Por ello,

debería replantearse este mecanismo y buscar otras alternativas para la gestión de los ingresos procedentes de la explotación del petróleo.

- La gestión de los ingresos petroleros, bajo la figura que sea, debe cumplir con los más altos estándares de transparencia y acceso a la información, como los que derivan de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ETI, por su nombre en inglés).
- La toma de decisiones de la gestión de los recursos de este fideicomiso, por su carácter público, no debería de recaer en particulares, por lo que la integración del Comité Técnico no debería contemplar la participación de este tipo de actores, a los que se denomina de manera errónea "independientes".
- El régimen especial de responsabilidades para el sector energético no debe de contravenir el nuevo marco de responsabilidades para servidores públicos, el cual es aplicable a los privados vinculados con el inadecuado ejercicio de funciones públicas.

RECOMENDACIONES

La evidencia presentada muestra que persiste la opacidad respecto al uso de los fideicomisos y que no es suficiente la información proporcionada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública. En estas fuentes sólo se publican montos generales que no permiten identificar los conceptos en los que se erogan los recursos públicos comprometidos en los fideicomisos, ni cuáles son sus fuentes de financiamiento. Actualmente no existe información de cómo se toman las decisiones sobre su patrimonio, ni la razonabilidad de las mismas, entre otras formas de opacidad. Por último, no se cuenta con un documento que explique, en un lenguaje comprensible, los objetivos que persiguen los fideicomisos públicos y si éstos se logran con el tiempo.

Además, esta información se encuentra dispersa en distintas fuentes de información y no es uniforme, lo cual limita el adecuado seguimiento a los fideicomisos, mina el interés al seguimiento, exigencias de transparencia y estudio de los fideicomisos, que deben ser utilizados de manera controlada.

También es necesario que se tomen en cuenta las diversas estructuras en que puede constituirse un fideicomiso, como Entidad Paraestatal y como No Entidad Paraestatal, que puede complejizar su funcionamiento y sobre todo el seguimiento de los recursos de su patrimonio.

Por ello, consideramos pertinentes las siguientes recomendaciones, en dos ámbitos, 1) sobre transparencia y acceso a la información y 2) sobre rendición de cuentas y operatividad.

1) Sobre transparencia y acceso a la información

- Cumplimiento de obligaciones de transparencia.** Es necesario que los sujetos obligados comiencen a generar, sistematizar y publicar la información mínima señalada en el Artículo 77

de la Ley General de Transparencia y divulgarla tanto en el SIPOT como en sus propios Portales de Transparencia sobre:

- los fideicomisos que celebran.
- las aportaciones que realizan a otros fideicomisos.

La información que cada entidad pública ponga a disposición de la ciudadanía debe de ser fácil de localizar y concentrar todos los documentos relacionados con la conformación y el ejercicio de los fideicomisos que constituyen, como lo son contratos, estados de cuenta y facturas, entre otros. La información debe estar en formatos abiertos y con suficiente nivel de detalle para que puedan ser descargados y analizados por quienes tengan interés en el fideicomiso. Incluso, convendría clasificar los gastos con el mismo clasificador por objeto de gasto, con el fin de poder contrastarlos con la información disponible desde la Cuenta Pública.

- Mejorar las prácticas de acceso a la información.** Persiste la práctica, en los sujetos obligados que administran o gestionan fideicomisos públicos, de negar la información que se encuentra en su poder y remitir a los solicitantes a otras entidades públicas innecesariamente. Al respecto, las instituciones fiduciarias pertenecientes a la banca de desarrollo deben de evitar clasificar la información como reservada o confidencial, ya que ésta es pública y debe de proporcionarse en tiempo y forma.

Cada entidad pública o sujeto obligado que administre o gestione recursos comprometidos en fideicomisos públicos tiene la obligación de proporcionar aquella información que se encuentre en su posesión y la que corresponde al ámbito de sus competencias, ya que al ser diversas entidades las que conforman un fideicomiso, se generan facultades y responsabilidades concurrentes.

- **Mayor desagregación de la información.** Por un lado, que la información que se publique en los anexos de la Cuenta Pública sobre fideicomisos contenga un reporte cuantitativo y cualitativo. Por otro lado, la información que se publique vía los portales de transparencia y la que se entregue por acceso a la información, contenga mayor grado de desagregación.

No es útil la información de los montos generales disponible en la Cuenta Pública, si no se conocen mayores detalles sobre:

- El concepto de gastos con cargo al patrimonio por año.
- Los montos y las fuentes de otros recursos que integren al fideicomiso.
- El nombre de proveedores o contratistas, sean públicos o privados, el tipo de servicio o bien adquirido y el monto.
- En caso de extinción, las razones y fundamento de la extinción.
- Criterios de selección de la institución fiduciaria.
- Índices de satisfacción y/o cumplimiento de los objetivos que persigue el fideicomiso.

Esta información permitirá tener una mayor rendición de cuentas y disminuirá la discrecionalidad del ejercicio de los montos disponibles en fideicomisos.

- **Informes de cumplimientos de objetivos.** Es necesario que los fideicomisos comiencen a generar informes ciudadanos, en leguaje claro y sencillo, sobre los motivos que justifican comprometer recursos públicos en fideicomisos, así como los objetivos que se buscan para su constitución.
- **Calidad de la información.** La información pública y la proporcionada vía acceso a la información debe de ser entregada en datos abiertos, debe de señalarse el nombre de quien elaboró la información y las fuentes que empleó.

2) Sobre rendición de cuentas y operatividad

- **Registro de fideicomisos.** El registro de los fideicomisos que lleva la SHCP no debe limitarse a aquellos que se constituyen desde las entidades públicas, también deben incluirse aquellos fideicomisos en donde exista una aportación a otras entidades privadas, ya sea económica, en especie o en funciones, aun cuando la entidad pública no sea parte del fideicomiso, con el fin de poder contabilizar y fiscalizar el monto de recursos públicos destinados a fideicomisos privados.
- **Justificación para constituir un fideicomiso.** La constitución de un fideicomiso requiere de una justificación de los objetivos que persigue y/o su afectación en una política pública o actividad del Estado, que debe de ser pública con el fin de evitar que en la práctica se constituyan fideicomisos para evitar reintegrar los montos sobreejercidos del presupuesto.
- **Justificación del ejercicio de los recursos del presupuesto destinado en fideicomisos.** Cada unidad responsable de gasto que aporte recursos a fideicomisos, sin que sea parte de ellos, debe de identificar y justificar:

- 1) A qué fideicomiso se destinan recursos.
- 2) Los motivos y las razones de la asignación.

- **Comités Técnicos en fideicomisos No Entidad Paraestatal con funcionarios públicos.** Los fideicomisos No Entidad Paraestatal deben constituir, en lo posible, Comités Técnicos para la toma de decisiones respecto al ejercicio del patrimonio, deben de estar conformados, en su mayoría, por funcionarios o figuras públicas, para evitar la toma de decisiones en manos de privados y hacer públicas las actas de sus sesiones.
- **Comprobación del gasto.** No es suficiente que se señale el monto total ejercido por meses y años, e incluso su concepto. Para garantizar mayor rendición de cuentas es necesaria la comprobación del gasto ejercido, así como los recursos comprometidos y no comprometidos.
- **Mayo nivel de auditorías.** Es necesario que la ASF amplíe la muestra de fideicomisos a los que se les realiza una auditoría, así como dar seguimiento al cumplimiento o incumplimiento de sus recomendaciones y ejercer sus nuevas facultades de investigación y sustanciación en caso de que detecte faltas administrativas o faltas administrativas graves.
- **Recomendaciones de la ASF respecto sobreejercicios en transferencias a fideicomisos.** Además de la fiscalización del universo de fideicomisos con registro en la SHCP, es importante que la ASF vigile que el presupuesto aprobado para transferencias de recursos a diversos fideicomisos se cumpla para evitar los sobreejercicios que se documentan en la Cuenta Pública.

En la práctica, se requiere de la armonización normativa de los distintos marcos que regulan los fideicomisos en correspondencia con las disposiciones de transparencia, como la LGT, con el fin de priorizar la divulgación de los recursos públicos involucrados en cualquier tipo de fideicomisos, incluidos los privados.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel y Almazán Alanís, Pablo Roberto (1999). *Tratado Teórico Práctico del Fideicomiso*, México, Porrúa.
- ASF. (2016). Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016. Auditoría Superior de la Federación: México.
- ASF. (2015). Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015. Auditoría Superior de la Federación: México.
- ASF. (2014). Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014. Auditoría Superior de la Federación: México.
- ASF. (2013). Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013. Auditoría Superior de la Federación: México.
- Batiza, Rodolfo (1954). *Tres Estudios sobre el Fideicomiso*, México, Imprenta Universitaria.
- Castello G. Trevijano, José (1957). "El fideicomiso en derecho mexicano. Su naturaleza jurídica", *Revista de Derecho Notarial Mexicano*, México, Asociación Nacional del Notariado Mexicano, núm. 3.
- Gómez Lara, Cipriano (1972). "Aspectos teóricos y prácticos de los fideicomisos", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, núm. 85 y 86.
- López-Ayllón, Sergio y Merino Huerta, Mauricio (2009). "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos", México, Gobierno Federal-SFP, *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas*, núm. 1, pp. 20.
- Ramírez de la O, Rogelio (2014). Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, Friedrich Ebert Stiftung, Análisis 2/2014.
- Sandoval Ballesteros, Irma Erendira (2007). "Rendición de Cuentas y Fideicomisos, el reto de la opacidad financiera", Auditoria Superior de la Federación, *Revista: Cultura de la Rendición de Cuentas*, Tomo 10, página 16.
- Sandoval Ballesteros, Irma Erendira (2005). *Transparencia en fideicomisos, mandatos y actos jurídicos análogos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Villagordó Lozano, José Manuel (1977). "El Fideicomiso en México", México, Instituto Nacional de Administración Públicas, pp. 20-23.

