

Transparencia en fideicomisos que involucran recursos públicos Análisis del marco normativo y de las prácticas

Autores:
Sarahi Salvatierra
Oscar Arredondo

Este documento tiene por objeto facilitar la comprensión de la problemática para transparentar fideicomisos que involucran recursos públicos. Se compone de los siguientes apartados

- 1- Definición y montos
- 2- Problemas detectados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) relacionados a fideicomisos
- 3- Marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información relacionado a fideicomisos
- 4- Análisis de las prácticas en materia de acceso a la información
- 5- Ejemplo de Banobras

1- Definición y montos

a. ¿Qué es un fideicomiso?

Los fideicomisos son contratos complejos en los que pueden participar varias partes, por lo menos quien otorga un bien y quien lo administra para un fin determinado. Se pueden constituir para ejecutar cualquier fin siempre y cuando éste sea lícito. Al ser un servicio financiero prestado por instituciones bancarias ya sean públicas o privadas, su operación toma distancia de la información y el escrutinio de los ciudadanos y cuando estos contratos involucran recursos públicos también se complica su control y vigilancia.

Otra de sus características es su maleabilidad ya que de un solo contrato pueden derivar innumerables actos jurídicos. Básicamente se trata de una especie de delegación o un mandato mediante el cual se transfieren recursos o bienes a una persona o institución para que los administre y cumpla los fines para los cuales se constituye el contrato.

En México el fideicomiso se considera una operación de crédito. De acuerdo al artículo 9, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, son fideicomisos públicos los que constituye el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda 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.

El artículo 10 de esta Ley señala también 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 por ciento del saldo en el patrimonio neto de los mismos; a contrario sensu cualquier fideicomiso con más del 50% de recursos públicos se considera público.

b- ¿Cuántos recursos públicos se ejercen a través de fideicomisos?

En el tercer informe trimestral de 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) reporta la existencia de 344 fideicomisos, mandatos o contratos análogos los cuales en conjunto representan un monto de 519,507 millones de pesos.

Entre estos 344 fideicomisos, 245 son federales y su monto representa 506,678.2 millones de pesos. 66 son estatales y su monto es de 8,662.7 millones de pesos. Hay 33 fideicomisos privados con recursos públicos por un monto de 4,166.3 millones. Entre los cinco fideicomisos con patrimonios más cuantiosos, de los reportados por las dependencias y entidades a la Secretaría de Hacienda a efecto de publicar información en la Cuenta Pública, sobresalen:

- Fideicomiso del sistema de protección Social en Salud: 64,195 mil millones de pesos.
- Fideicomiso para la Estabilización de los Ingresos Petroleros: 44,472 millones de pesos,
- Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas: 35,896 millones de pesos,
- Fondo Nacional de Infraestructura: 48,795 millones de pesos,

Tabla 1
Recursos Públicos involucrados en Fideicomiso NO considerados entidad paraestatal

(miles de millones de pesos, 2015=100)

Cuenta Pública	No. Actos Jurídicos	Monto de recursos públicos
Año 2013	356	452 mil millones de pesos
Año 2014	352	467 mil millones de pesos
Año 2015	344	519 mil millones de pesos

Fuente: Elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. con base en las Cuentas Públicas de 2013, 2014 y el 3er Informe Trimestral de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2015 de la SHCP.

Sin embargo, es difícil determinar el monto exacto de recursos públicos comprometidos en fideicomisos. Existen una gran cantidad de fideicomisos, fondos, mandatos, o contratos análogos que se administran bajo estructuras financieras derivadas o idénticas al fideicomiso, las cuales involucran recursos públicos y no se reportan a la Secretaría de Hacienda, la mayoría de estos contratos tienen relación con recursos públicos federalizados.

En este sentido, la Secretaría de Hacienda reporta solo la cantidad comprometida en fideicomisos que no cuentan con estructura, es decir los que NO son considerados entidad paraestatal. No obstante si consideramos los fideicomisos de garantía para el pago de deudas locales; los recursos de los fondos de aportaciones y los que corresponden al fondo de estabilización y desarrollo de ingresos petroleros, estaríamos frente a cantidades mucho más importantes :

- 1- Los Fondos de Aportaciones en los estados de la República los cuales se administran a través de fideicomisos o contratos análogos y suman un monto general de \$591,357,166,754¹.
- 2- El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo que operará con 785 mil millones correspondientes al 4.7% del Producto Interno Bruto.²
- 3- Parte de la deuda pública con cargo a las participaciones federales de los estados se paga a través de fideicomisos de garantía constituidos en bancos privados. La cantidad de deuda garantizada con participaciones federales es de 426 mil millones de pesos. ³

¹ Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

² Fuente: artículo 16, fracción II inciso C, de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo Para la Estabilización y el Desarrollo.

³ Cantidad al 30 de septiembre de 2015, Fuente: página de transparencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#Estadisticas_Deuda

- 4- El monto de los fideicomisos que tienen estructura orgánica y son considerados entidad paraestatal.

2- Problemas detectados por la Auditoría Superior de la Federación relacionados a fideicomisos

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) considera que la opacidad de los recursos públicos dados en fideicomisos resulta un problema estructural en el manejo del presupuesto.⁴

La ASF detecta que hay una tendencia a la creación de fideicomisos públicos resultante de economías o subejercicios en la ejecución de los presupuestos anuales. Es decir, que ante la obligación de gastar anualmente, cuando no se ejercen los recursos en tiempo, a efecto de no devolverlos a la tesorería de la federación se constituyen fondos que pueden irse ejecutando sin sujeción a tiempo.

A través de la creación de fideicomisos las dependencias y entidades pueden considerar sus recursos como ejercidos. Dicha práctica viola el principio de anualidad y distorsiona el control del gasto. El principio de anualidad obliga a realizar los objetivos del gasto en ejercicios específicos, en caso de no cumplir dichos objetivos o no ejercer los recursos en tiempo, estos tendrían que devolverse para reintegrarse al erario público.

Dentro del universo de fideicomisos que involucran recursos públicos existen los considerados entidad paraestatal, los cuales por su naturaleza son entes obligados clara y detalladamente a la transparencia y a las leyes de control y manejo del gasto, no obstante en el caso de los denominados fideicomisos “no paraestatales” no hay una vinculación al marco jurídico y presupuestal que regulan a la Administración Pública Federal (APF), ni tampoco al del control que el Poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo Federal en materia de deuda, ingreso y gasto públicos. La fiscalización de este tipo de figuras ha permitido destacar los siguientes riesgos:

- La Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no establecen requisitos o características que permitan categorizar a los fideicomisos públicos como entidades paraestatales o no, en la práctica se define su naturaleza con total discrecionalidad, esto es grave pues como se mencionó muchos de los fideicomisos públicos no entidad paraestatal operan con responsabilidades y estructuras propias de cualquier institución gubernamental;
- Se les ha dotado de un patrimonio independiente al de la Hacienda Pública Federal, cuando sólo en el caso de los considerados como entidades paraestatales, la ley prevé que puedan tener patrimonio propio;
- Por naturaleza, las instituciones gubernamentales operan dentro de un delimitado ámbito de atribuciones, las facultades de las instancias públicas que participan se basan en las reglas de

⁴ Informe de Revisión, de la Auditoría Superior de la Federación, Cuenta Pública 2013; Áreas Claves con Riesgo Identificadas en la Fiscalización de la Cuenta Pública; Revelación de Pasivos y Gasto; Fideicomisos Mandatos Análogos y no paraestatales ASF pg. 67

operación, o en acuerdos de los propios Comités Técnicos de los fideicomisos, por lo que se generan espacios para una actuación discrecional.

- Por medio de este tipo de instrumentos se contratan financiamientos o se emiten títulos de deuda que no son incluidos ni considerados como parte de la deuda pública federal; asimismo, con los recursos de su patrimonio se efectúan erogaciones que tampoco son consideradas como gasto público, y sólo se incluye en la Cuenta Pública un anexo con información global de sus ingresos, egresos y disponibilidades;
- En muchos casos, el fiduciario de esos instrumentos, utilizando su propia área bancaria, los apoya orgánicamente e, incluso, llegan a contratar personal con cargo a su patrimonio, lo que les permite continuar considerándose como “no paraestatales”, es de destacar las dificultades para acceder a información sobre las acciones de la institución fiduciaria, tratándose de servicios de banca y crédito;
- En materia de fiscalización también se presenta una situación de excepción y riesgo que se refleja en el hecho de que no se contempla la existencia de órganos internos de control al no contar con una estructura orgánica propia.
- Un desafío adicional para mantener el control sobre el incremento numérico de estas figuras y su actuación es que, a partir de la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la SHCP dejó de ser la fideicomitente única del gobierno federal, posibilitando así que otros integrantes de la Administración Pública Federal, como es el caso de todas las entidades paraestatales, por el solo hecho de que los recursos que aportan a esas figuras provengan de sus propios presupuestos, puedan actuar también como fideicomitentes.
- Por otra parte, relacionado también con la problemática y riesgos que se presentan en los fideicomisos, mandatos y análogos “no paraestatales”, se encuentran ciertos esquemas operativos promovidos por algunas dependencias del ejecutivo federal desde hace diez años, antes de que se normaran las denominadas Asociaciones Público-Privadas.
- La ASF hace recomendaciones específicas sobre los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) que se administran a través de fideicomisos. Los PPS implican compromisos de pago a largo plazo con particulares para la realización de inversiones adicionales al presupuesto que le autoriza la Cámara de Diputados. Es el caso de la contratación de servicios de construcción y modernización de carreteras federales libres de cuota y de hospitales de alta especialidad.

En el caso de carreteras federales, consiste en un mecanismo integral de financiamiento a largo plazo instrumentado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuyos compromisos de pago no se transparentan en los registros de la propia dependencia, además de no considerarse como deuda pública ni rendirse cuenta de los mismos en la Cuenta Pública federal.

Cabe señalar también que dicho mecanismo tampoco permite distinguir cuánto de los pagos que se efectúan a los particulares corresponde a gasto de inversión (obra pública) y cuánto a gasto corriente (prestación de servicios), propiciando ello opacidad en el tipo y conceptos de gasto en que

se incurre, así como del monto de pasivo que, a lo largo del tiempo, se cubrirá a estos prestadores de servicios.

En lo referente a hospitales de alta especialidad, la ASF incluyó la revisión a tres, localizados en Ciudad Victoria (Tamaulipas), Ixtapaluca (Estado de México) y Bajío (Guanajuato). Estos se conformaron bajo de PPS en los que diversos inversionistas privados participaron con capital propio para su diseño, construcción, equipamiento y administración, financiando sus respectivos proyectos en toda la etapa previa a su operación. Destacan, como parte de los resultados de las revisiones, tres elementos: (1) que estos proyectos implican compromisos financieros por 25 años al Estado; (2) que no se reconocen como deuda pública, y (3) que no se revelan en la Cuenta Pública Federal, al no registrarse como pasivo de la Secretaría de salud.

3- Marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información relacionado a fideicomisos

Actualmente contamos con un marco normativo cuyas disposiciones establecen una serie de obligaciones que los fideicomisos públicos, como sujetos obligados, deben cumplir para garantizar el derecho de acceso a la información y rendir cuentas de las operaciones que realizan y de los recursos públicos que reciben y ejercen.

a- Marco Normativo

I) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)⁵

El Artículo 6. rige la obligación de permitir el acceso a la información que genera y que está en posesión de cualquier autoridad gubernamental bajo el principio de máxima publicidad y de la reserva de información en condiciones excepcionales, dentro del marco permitido por las leyes de transparencia.

El 7 de febrero de 2014, se reformó este artículo con el objeto de especificar que la información en posesión de cualquier ente gubernamental, así como de fideicomisos y fondos públicos e incluso de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

El Artículo 134. se refiere a la obligación de transparentar la administración de los recursos económicos de los que disponga la Federación. Ello incluye a los recursos públicos que destina para fideicomisos.

II) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)⁶

Publicada en el 5 de mayo de 2015, la LGTAIP fortalece la constitución de los fideicomisos públicos como sujetos obligados y señala una base mínima de información específica relacionada con el ejercicio de recursos públicos involucrados en fideicomisos y operaciones fiduciarias que deben transparentarse (artículos 70 y 77), además del cumplimiento a la garantía de acceso a la información bajo los estándares de la Constitución y de la propia ley. La LGTAIP (artículo 23) determina también la manera de cómo los distintos tipos de fideicomisos públicos deben garantizar el derecho a los particulares. Los fideicomisos públicos considerados como entidades paraestatales, garantizarán el acceso a la información mediante su Unidad y Comité de Transparencia⁷. Los

⁵ Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

⁶ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015

⁷ 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.

fideicomisos que no tengan estructura orgánica, garantizarán el acceso a la información a través de la unidad administrativa responsable de coordinar su operación.

III) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)⁸

Publicada en junio de 2002, la LFTAIPG instituye la obligación de hacer pública la información relativa a los recursos públicos federales, a las personas que los manejen o apliquen. En el marco de la última reforma constitucional en materia de transparencia, esta ley se tiene que reformar. A la fecha, los legisladores no han terminado esta armonización legal. El proyecto de ley ha sido aprobado por los Senadores en 2015 y se turnó a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

IV) Lineamientos sobre transparencia en fideicomisos públicos

- a) Lineamientos en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a las operaciones fiduciarias y bancarias, así como el cumplimiento de obligaciones fiscales realizadas con recursos públicos federales por las dependencias ya entidades de la Administración Pública Federal.⁹

Publicados en diciembre de 2004, son lineamientos que emitió el INAI con reglas que las dependencias de la Administración Pública Federal deben seguir al atender solicitudes relacionadas con información de operaciones fiduciarias¹⁰, y regula la prohibición de restringir el acceso a la información cuando las operaciones fiduciarias se lleven a cabo con recursos públicos federales.

- b) Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el control, la rendición de cuentas e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales otorgados a fideicomisos, mandatos o contratos análogos.¹¹

Publicados en septiembre de 2004 y elaborados por la Secretaría de la Función Pública, son lineamientos que establecen un marco de referencia para la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos federales respecto de los fideicomisos que no cuentan con una estructura orgánica.

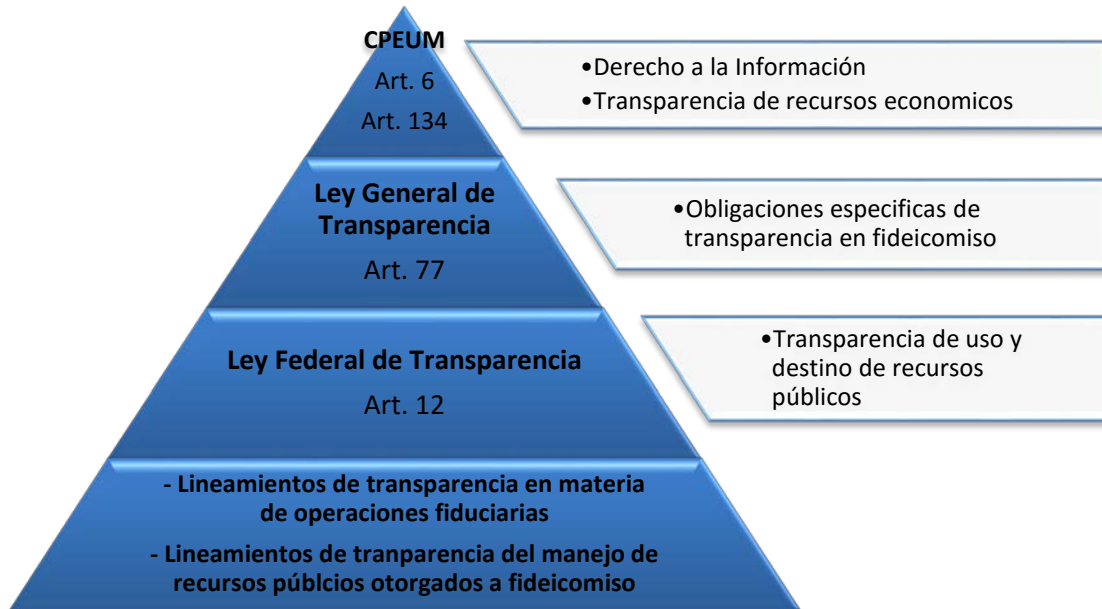
Jerarquía normativa en materia de Transparencia y Acceso a la Información

⁸ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf

⁹ Disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/lineamientos_fiduciarias.pdf

¹⁰ Las operaciones fiduciarias se refiere al ejercicio de actividades que las instituciones de crédito que fungen como “fiduciarias” realizan a propósito del fideicomiso.

¹¹ Disponibles en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/comunes/dof060904.htm>



B- Aplicación del marco normativo a los fideicomisos

Del anterior marco legal en la materia, se desprenden las siguientes obligaciones de transparencia en los fideicomisos:

1. Los fideicomisos son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a la información.
2. Sin importar el tipo de entidad de la que se trata, toda la información en posesión de fideicomisos que impliquen el ejercicio de fondos públicos, en principio es pública y debe entregarse a quien la solicita de manera íntegra y privilegiando el principio de máxima publicidad. De este modo, incluso las instituciones de crédito – privadas – que operen como fiduciarias, deben rendir cuentas de los recursos públicos que ejercen en el fideicomiso.
3. En relación a fideicomisos que involucran el ejercicio de recursos públicos, los sujetos obligados deben generar, conservar y proporcionar información de las operaciones que realizan con motivo del fideicomiso.

**Obligación de transparencia de los fideicomisos
sobre operaciones fiduciarias:**
(art.70 y 77 de la LGTAIP)

- Contratos
- Convenios
- Actas Constitutivas
- Acuerdos
- Facturas
- Estados financieros
- Rendimientos financieros (ingreso, egresos y destino de los fondos)
- Informes que debe proporcionarse a la SHCP para la elaboración

4. Es pública la información de fideicomisos constituidos por particulares cuando las dependencias y entidades de la Administración Pública hayan aportado recursos públicos.
5. Los integrantes de Comités Técnicos de los fideicomisos que no sean servidores públicos pero **que manejan recursos públicos**, son considerados como particulares y están sujetos a las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.
6. No opera la reserva absoluta por secreto fiduciario respecto a la información sobre el ejercicio de recursos públicos por parte de fideicomisos, independiente de que sean o no privados.

c- Obstáculos de transparencia y acceso a la información en fideicomisos, el “secreto fiduciario”

Pese a la implementación de ordenamientos que fortalecen la transparencia en los fideicomisos, aun son vigentes disposiciones en materia financiera que regulan figuras que obstaculizan la divulgación de información relacionada con las actividades y operaciones en los fideicomisos – incluyendo el ejercicio de recursos públicos - lo que dificulta la rendición de cuentas. Ejemplo de ello es el llamado “**secreto fiduciario**”.

El secreto fiduciario es una figura que prevé la obligación de reserva de la información de cualquier operación fiduciaria, en protección a la privacidad de sus usuarios.

La Ley de Instituciones de Crédito (LIC), que fue implementada en 1990, regula en el artículo 142 al secreto fiduciario como una obligación de las instituciones fiduciarias de mantener sigilo de las operaciones que realizan, en protección al derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios.

La finalidad de secreto fiduciario es:

- Regular la relación entre una institución bancaria y sus clientes.
- Resguardar la información económica y patrimonial de los usuarios de las instituciones financieras.

- Proteger el derecho a la privacidad de los clientes y usuarios.
- Prohibir la entrega de noticias o información de depósitos, operaciones o servicios.
- Proteger el derecho a la vida privada de los gobernados en su condición de clientes o deudores de las entidades bancarias.

El secreto fiduciario es una disposición principalmente dirigida a particulares y por su naturaleza no tendría porque trasladarse al terreno gubernamental que en esencia debe ser abierto y transparente. Cuando un fideicomiso se constituye dentro de la administración pública centralizada o paraestatal, con recursos de gobiernos locales o por cualquiera de los poderes de la Unión, la información debe ser disponible salvo contadas excepciones en las que se justifiquen por la protección de intereses privados o por reserva de ley.

No obstante, la transparencia y la rendición de cuentas de los fideicomisos que involucran recursos públicos no se ha logrado de manera satisfactoria, ya que la figura legal permite una gran discrecionalidad en el manejo de los recursos. Las instancias gubernamentales que fungen como partes en este tipo de contratos a menudo argumentan el secreto fiduciario para no dar información, no solo a los ciudadanos que llegan a solicitarla a través de los esquemas legales para acceder a ella, sino que también han hecho oponible ese derecho al hermetismo ante la Auditoría Superior de la Federación o a los órganos internos de fiscalización.

4- Análisis de las prácticas en materia de acceso a la información

A continuación se presenta el resultado de un análisis hecho a distintas solicitudes de información, contenidas en una base de datos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), que se obtuvo vía infomex (folio de solicitud No. 0673800134815).

De una muestra de 2197 solicitudes que diferentes ciudadanos realizaron a distintas entidades, entre enero de 2013 a mayo de 2015, sobre información relativa a operaciones fiduciarias y ejercicio de recursos públicos involucrados en fideicomisos, se puede advertir las prácticas de transparencia en éstos.

a) Las entidades que más reciben solicitudes de información sobre fideicomisos y fondos públicos

Las entidades que más reciben solicitudes de información sobre fideicomisos y fondos públicos entre enero 2013 y mayo 2015

Sujeto obligado	Total de Solicitudes	No. Reservas	No. Inexistencias	Otra respuestas
Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	449	7	29	79
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)	97	55	15	13
Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal	65	3	6	-
Nacional Financiera	64	26	11	9
Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)	27	1	14	4

Fuente: Elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. con base en la solicitud de información folio. 0673800134815.

Como se observa en la tabla, la información mayormente solicitada, está dirigida a conocer las actividades y operaciones en fideicomisos que buscan impulsar las áreas prioritarias de desarrollo

en nuestro país. Por ejemplo, el caso de BANOBRAS, que opera como institución fiduciaria en muchos fideicomisos públicos cuyo fin está dirigido a cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

b) Tipo de información de fideicomisos públicos más requerida por los solicitantes

El estudio permite advertir el tipo de información más requerida por los ciudadanos. En general se refiere a obligaciones de transparencia ya constituidas en la ley, tales como:

- Número y tipos de fideicomisos públicos que instituye o administra el sujeto obligado.
- Quiénes son las partes en los fideicomisos;
 - Quién es el fideicomitente,
 - Quién es la institución fiduciaria,
 - Listas de beneficiarios de los fideicomisos; es decir, los fideicomisarios,
 - Nombre del representante del fideicomiso.
- Documentos por los cuales se crean o constituyen los fideicomisos;
 - Contrato que dio origen al fideicomiso.
- Monto de recursos económicos públicos invertidos en los fideicomisos;
 - Partida presupuestaria de la que se asignaron los montos para la creación de los fideicomisos
- Montos y conceptos del ejercicio de los recursos públicos invertidos en los fideicomisos;
 - Estados financieros de los fideicomisos.
- Nombre de las empresas con las que se realizan contratos para los fines de los fideicomisos;
 - Montos otorgados a las empresas para la realización del fin del fideicomiso.
- Bienes muebles o inmuebles adquiridos durante la ejecución de los fideicomisos
- Versiones públicas de las Actas de sesión ordinaria y extraordinaria de Comité Técnico de los Fideicomisos
- Montos de los gastos de los miembros del Comité Técnico de los fideicomisos
- Documentos que den cuenta de la liquidación y/o ejecución de los fideicomisos.

c) Cómo es calificada la garantía de acceso por las entidades

El análisis arrojó una lectura general de cómo las entidades califican su cumplimiento de acceso a la información sobre fideicomisos. Las respuestas las clasifican en las siguientes categorías:

- **Entregada.** Supone que la respuesta satisface los requerimientos del solicitante
- **Reservada.** Implica que el acceso a esta información es negado por alguna causal de reserva contemplada en la ley
- **Inexistente.** Se refiere a que después de hacer una búsqueda exhaustiva de la información, la entidad no encontró ningún documento referente a la solicitud del particular.
- **Incompetencia.** Se refiere a que la entidad no es adecuada para poseer o generar la información que le es requerida porque no forma parte de sus atribuciones.
- **Otras Respuestas.** Incluye categorías denominadas en la base de datos de la siguiente manera; “sin respuesta”, “en espera de información adicional”, “en espera de notificación de pago”, “se envió información a domicilio”, etc. Y por tal motivo no se puede advertir que tipo de respuesta proporcionaron las entidades.

En el siguiente gráfico 2 y Tabla 3, se muestra en porcentajes, las diferentes categorías de respuestas solicitudes que las entidades calificaron como entregadas; entre enero de 2013 y mayo de 2015, en comparación con las que limitaron el acceso a la información por distintas causas.



Tabla 3 Respuestas proporcionadas a solicitudes de información sobre fideicomisos públicos entre enero 2013 y mayo 2015

Años	Total solicitudes	Entregadas	Información Reservada	Información Inexistente	Incompetencia	Otras
2013	1201	779	46	92	74	210
2014	754	459	47	66	59	123
	242	73	40	13	11	105

Fuente: Elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. con base en la solicitud de información folio. 0673800134815.

Pese a que se observa un gran porcentaje de solicitudes de información calificadas como entregadas; en el momento de revisar a detalle la información contenida en las respuestas, se observa que sólo en pocas se proporcionó realmente lo requerido por el particular.

Por ejemplo, i) muchas respuestas remiten a un portal de internet en el que la información no es accesible o fácil de localizar; ii) muchas respuestas contienen oficios que legitiman la reserva de información, la inexistencia, o la incompetencia. Estas respuestas debería ser calificadas en su categoría correspondiente en lugar de figurar como información entregada

De los datos anteriores se desprende que las reservas de información tienden a aumentar. La información que fue negada se refiere, en su mayoría, al desglose del ejercicio de recursos públicos.

Información negada clasificada como “reservada” por los sujetos obligados:

- Saldo de los Fideicomisos.
- Contratos celebrados con empresas privadas para la colaboración con el cumplimiento de los objetivos o finalidad de los fideicomisos.
- El ejercicio los recursos públicos en los fideicomiso;
 - Montos aplicados para las obras.
 - Montos designados a los fideicomisarios, etc.
- Proyectos establecidos y futuros proyectos de los fideicomisos.
- Los avances de los proyectos del fideicomiso.
- Acuerdos del Comité Técnico

Fuente: Elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. con base en las respuesta de solicitud, vía infomex, al INAI. Folio. 0673800134815

Causas de reserva de la información alegada por los sujetos obligados:

- Se clasifica como reservada por contener **información confidencial**.
- Debido a la naturaleza jurídica de la institución fiduciaria, por ser una institución de crédito o sus facultades como banca de desarrollo, se encuentra obligada a observar el **secreto fiduciario**.
- Sólo se puede proporcionar información a las autoridades facultadas por la ley.
- El secreto fiduciario se establece no en función de lo solicitado sino de quien lo solicita.
- La información está protegida por el secreto fiduciario.
- Proporcionar la información sería contrariar la ley de instituciones de crédito y se podría incurrir en violaciones administrativas e incluso penales.
- En virtud de la naturaleza fiduciaria de la información, la información no es propia de la institución fiduciaria y no puede entregarse.
- El fideicomitente; es quien debe de proporcionar la información.

Fuente: Elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. con base en las respuestas de solicitud, vía infomex, al INAI, BANOBRAS y SCT. Folios: 0632000007214, 00009000157614 0000900069315 v 0673800134815

4- El ejemplo de Banobras

BANOBRAS es una institución de banca de desarrollo que presta el servicio público de banca y crédito de conformidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y el “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo”.

Su principal objetivo es promover y financiar las actividades prioritarias que realicen los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, estatales y municipales y sus respectivas entidades públicas paraestatales y paramunicipales, en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes, y de las actividades del ramo de la construcción.

Para el cumplimiento de su objetivo puede realizar las operaciones y prestar los servicios como institución fiduciaria a la que se refiere el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito; otorgar avales y garantías, así como garantizar obligaciones de terceros, ya sea a través de operaciones particulares o de programas masivos de garantías.

BANOBRAS opera como institución fiduciaria y administra los recursos públicos invertidos en muchos fideicomisos; como los siguientes:

- Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)
- Fideicomiso para el “Plan de tratamiento de aguas residuales de Morelia”
- Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios (FIDEM)
- Fideicomiso “Programa para la transición a la televisión digital”
- Fideicomiso para la Cobertura Social de Telecomunicaciones
- Fideicomiso 1928. Para apoyar al proyecto de Saneamiento del Valle de México
- Fideicomiso del Sistema de protección social en salud, entre muchos otros.

En materia de acceso a la información, de la misma muestra de solicitudes obtenidas del Folio No. 0673800134815, también se analizó cómo BANOBRAS califica las respuestas que entrega a los solicitantes, vía infomex.

Solicitudes realizadas a BANOBRAS sobre Fideicomisos. Enero de 2013 a mayo de 2015		
No. Solicitudes	Respuestas	
97	Reservada	55
	Entregada	14
	Inexistente	15
	Incompetencia	2
	Otras	13

Fuente: Elaborado por **Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.** con base en las registro de solicitudes del INAI. Folio 0673800134815.

De las 14 solicitudes calificadas como “entregada” por BANOBRAS, **sólo en dos solicitudes realmente proporciona la información que le fue requerida**; en dos de ellas, remitió a vínculos de internet donde se encontraba pública la información y en el resto de las respuestas “entregadas”, en realidad, contenían oficios en donde legitimaban la reserva, la inexistencia o incompetencia.

La tabla también muestra que al menos el 50% de las solicitudes que realizaron a BANOBRAS durante ese tiempo, fue clasificado como reservada; en su mayoría, con base en el secreto fiduciario al que se refiere el artículo 142 de la LIC.

A continuación se presentan algunos ejemplos de solicitudes en los que BANOBRAS ha clasificado la información como reservada por secreto fiduciario y/o bancario.

Información clasificada como reservada por tratarse de “secreto fiduciario”	
Folios solicitud ante BANOBRAS	Tipo de Información solicitada por los ciudadanos
0632000008115	Acuerdos que suscribió para la celebración de un contrato de garantía de pago oportuno para el “Fideicomiso de Pago Original” No. 2001 ¹²
06320000014515	Montos pagados por la siniestralidad en 2012,2013 y 2014 del Fideicomiso 1936 (FONADIN)
06320000022514	Copia del contrato del Fideicomiso
0632000007314	Versión pública sobre la ejecución de recursos del fideicomiso
0632000020513	Ejecución de recursos del fideicomiso 1928 - saneamiento del valle de México
Fuente: Elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. con base en las registro de solicitudes del INAI. Folio 0673800134815.	

El principal argumento de BANOBRAS en dichas reservas fue que las leyes financieras, como la LIC, indican que las instituciones fiduciarias tiene la responsabilidad de resguardar la información

¹² De conformidad con los antecedentes del Contrato de Garantía Parcial de Pago Oportuno, es un fideicomiso derivado del programa que el gobierno del Estado de México inició para la construcción de carreteras estatales de cuota para resolver los altos índice de congestión vial en la zona metropolitana.

relativa a las operaciones fiduciarias en protección al derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios, y en virtud de su carácter de banca de desarrollo, se encuentra en el supuesto de aplicar el secreto fiduciario.