



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

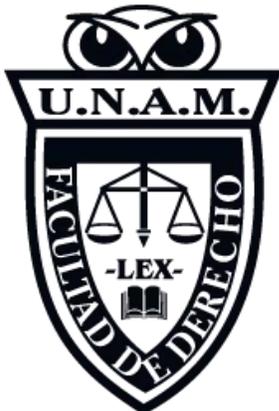
**“EXTINCIÓN DEL IPAB Y FORTALECIMIENTO
DEL SAE, COMO MECANISMO DE EFICIENCIA
PARA REDUCIR EROGACIONES POR
ADMINISTRACIÓN Y DUPLICIDAD DE
ATRIBUCIONES”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

RAYMUNDO MORALES ROSAS.



ASESOR:

DR. RAÚL LEMUS CARRILLO.

Ciudad Universitaria, 2015.

México, D. F.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

DR. ISIDRO AVILA MARTINEZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
P R E S E N T E.

El alumno: **RAYMUNDO MORALES ROSAS**, con número de cuenta: 307136149, realizó bajo la supervisión de este Seminario el trabajo titulado **“EXTINCION DEL IPAB Y FORTALECIMIENTO DEL SAE, COMO MECANISMO DE EFICIENCIA PARA REDUCIR EROGACIONES POR ADMINISTRACION Y DUPLICADO DE ATRIBUCIONES”**, con la asesoría del DR. RAUL LEMUS CARRILLO, que presentará como tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El mencionado asesor nos comunica que el trabajo realizado por dicho alumno reúne los requisitos reglamentarios aplicables, para los efectos de su aprobación formal.

En vista de lo anterior, comunico a usted que el trabajo de referencia puede ser sometido a la consideración del H. Jurado que habrá de calificarlo.

Por sesión del día 3 de febrero de 1998 del Consejo de Directores de Seminario se acordó incluir en el oficio de aprobación de tesis la siguiente leyenda que se hace del conocimiento del sustentante:

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

Atentamente,
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”.
Ciudad Universitaria, a 25 de Noviembre de 2015.

DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO.
DIRECTOR

c.c.p. Secretaría General de la Facultad de Derecho.
c.c.p. Archivo Seminario.
c.c.p. Alumno.
AFMP/*mrc

Agradecimientos.

A Dios.

Por haberme dado la familia que poseo, por acompañarme y ser la luz en mi camino, por haberme guiado en la conclusión de esta etapa profesional y por estar siempre presente en mi vida.

A mi Amada Esposa Mariana:

Que con su cariño, paciencia y comprensión, hoy hemos alcanzado un triunfo más; porque su amor es el principal combustible en mi vida y porque mi vida, se ha enriquecido desde que ella está a mi lado. A ella, quien siempre tiene una palabra de aliento cuando más las necesito, por estar a mi lado superando los obstáculos más complejos. Por ser ella, mi amor verdadero.

A mi Madre:

A quien no solo le debo la vida, sino además, todo lo bueno que existe en ella. Porque ha sido el principal motivo para concluir mis estudios, porque gracias a ella soy un hombre de bien, porque siempre ha creído en mí y porque gracias a ella, hoy sé el verdadero significado de la palabra Mamá.

A mi Padre.

A quien a su manera me ha enseñado a luchar con tenacidad ante el intenso trajín de la vida, a quien con su ejemplo me ha motivo a superarme día a día.

A mi Familia:

Por estar a mi lado en todo momento, por apoyarme cuando más los necesito, por ser la mayor felicidad en mi vida.

Infinitamente Gracias.

	Pág.
ÍNDICE.	6
INTRODUCCION.....	

CAPÍTULO UNO

INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB)

	8
I.1. Antecedentes.....	
I.1.1. Disposición legal en la que se estableció por primera vez, un sistema de protección al ahorro bancario.....	8
I.1.2. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985. Constitución del Fideicomiso Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE).....	12
I.1.3. FOBAPROA.....	17
I.1.3.1. Naturaleza Jurídica.....	19
I.1.3.2. Objeto y fin.....	21
I.1.3.3. Ley de Instituciones de Crédito de 1990 y su artículo122.....	
I.1.3.4. Reformas al Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito.....	23
I.1.3.5. Crisis del Sistema Bancario Mexicano en 1995 y su Experiencia Internacional.....	26
I.1.3.6. Respuesta de las autoridades a la crisis: medidas y apoyos implementados por el FOBAPROA.....	28
I.1.3.6.1. Programa de Capitalización y Compra de Cartera.....	
I.1.3.6.2. Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE).....	29
I.1.3.6.3. Operaciones de saneamiento.....	31
I.1.3.6.4. Ventanilla de liquidez en dólares.....	33
I.1.3.6.5. Títulos emitidos por el FOBAPROA.....	34

	Pág.
I.2. Ley De Protección al Ahorro Bancario de 1999.	
I.2.1. Exposición de Motivos.....	34
I.2.2. Sistema de Protección al Ahorro Bancario.....	36
I.2.3. Objeto.....	37
I.2.4. Transitorio Quinto.....	37
I.3. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)	
I.3.1. Naturaleza Jurídica.....	39
I.3.2. Marco Jurídico.....	39
I.3.3. Objeto.....	40
I.3.4. Patrimonio.....	40
I.3.5. Estructura Orgánica.....	41
I.3.5.1. Junta de Gobierno.....	41
I.3.5.2. Secretario Ejecutivo.....	42
I.3.5.3. Servidores Públicos que señala el Estatuto Orgánico del Instituto.....	42
I.3.6. Atribuciones.....	43
I.3.6.1. Obligaciones Garantizadas.....	45
I.3.6.2. Adquisición de bienes.....	46
I.3.6.3. Administración, enajenación y liquidación de bienes.....	46
I.3.7. Autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de atribuciones.....	47
I.3.7.1. Ejecutivo Federal.....	48
I.3.7.2. Comisario y Auditor Externo.....	48
I.3.7.3. Órgano Interno de Control.....	48
I.3.7.4. Auditoría Superior de la Federación.....	49
I.3.7.5. H. Cámaras de Diputados y de Senadores.....	50

CAPÍTULO DOS**SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES (SAE)**

II.1. Antecedentes.....	51
II.1.1. Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones	
Auxiliares de Crédito (FIDELIQ).....	52
II.1.1.1. Naturaleza jurídica.....	52
II.1.1.2. Objeto.....	53
II.1.1.3. Extinción.....	54
II.1.2. Servicio de Administración de Bienes Asegurados (SERA).....	54
II.1.2.1. Ley Federal para la Administración de Bienes	
Asegurados, Decomisados y Abandonados.....	56
II.1.2.1.1. Objeto de la Ley.....	59
II.1.2.1.2. Extinción.....	60
II.2. Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector	
Público.....	62
II.2.1. Exposición de motivos.....	63
II.2.2. Naturaleza jurídica del SAE.....	67
II.2.3. Marco jurídico.....	69
II.2.4. Objeto.....	70
II.2.5 Patrimonio.....	71
II.2.6 Estructura orgánica.....	72
II.2.6.1. Junta de Gobierno.....	72
II.2.6.2. Director General.....	74
II.2.7. Atribuciones.....	76
II.2.7.1. Administración de bienes.....	78
II.2.7.2. Devolución de bienes en administración.....	80
II.2.7.3. Enajenación de bienes.....	81
II.2.7.4. Destrucción de bienes.....	84
II.2.8. Entidades transferentes.....	85
II.2.9. Autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de atribuciones...	86
	87

II.2.9.1. Órgano Interno de Control.....	Pág.
--	------

CAPÍTULO TRES

OBJETIVOS Y METAS INSTITUCIONALES ALCANZADAS POR EL IPAB Y EL SAE.

III.1. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).....	89
III.1.1. Recuperación de activos. Periodo 2014.	94
III.1.1.1. Bienes corporativos.....	96
III.1.1.2. Carteras crediticias.....	97
III.1.1.3. Bienes inmuebles y muebles.....	99
III.1.1.4. Controversias judiciales.....	100
III.1.1.5. Gastos de operación.....	103
III.1.1.5.1. Presupuesto de gastos de operación.....	103
III.1.1.5.2. Ejercicio de gastos de operación.....	105
III.1.2. Rendición de cuentas 2014.....	105
III.1.2.1. Situación financiera.....	105
III.1.2.2. Situación presupuestal.....	106
III.2. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).....	107
III.2.1. De 2010 – 2014.....	107
III.2.1.1. Ingresos.....	107
III.2.1.2. Enajenación de bienes muebles e inmuebles.....	109
III.2.1.3. Administración de empresas.....	110
III.2.1.4. Carteras crediticias.....	111
III.2.1.5. Controversias judiciales.....	112
III.2.1.6. Gastos de operación.....	113
III.2.1.6.1. Presupuesto de gastos de operación.....	113
III.2.1.6.2. Ejercicio de gastos de operación.....	114
III.2.2. Rendición de cuentas 2015.....	114
III.2.2.1. Situación financiera.....	115
III.2.2.2. Situación presupuestal.....	116

CAPÍTULO CUATRO

EXTINCIÓN DEL IPAB Y TRANSFERENCIA DE SUS ATRIBUCIONES AL SAE.

IV.1. Artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, fundamento para la extinción de organismos descentralizados.....	119
IV.1.1. Propuesta de la dependencia coordinadora de sector.....	120
IV.1.2. Dictamen favorable de la Comisión.....	121
IV.1.3. Acuerdo para la desincorporación.....	121
IV.1.4. Reducción de gastos para la Administración Pública Federal.....	123
IV.1.4.1. Medidas específicas para reducir gastos de operación.....	124
IV.2. Extinción del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).....	126
IV.2.1. Cumplimiento de objetivos, como elemento de extinción.....	127
IV.2.2. Excesiva vigilancia.....	132
IV.2.3. Duplicidad de atribuciones.....	134
IV.2.3.1. Atribuciones que ambos órganos descentralizados ejercen. (Cuadro comparativo de atribuciones entre el IPAB y el SAE)...	136
IV.3. Fortalecimiento del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).....	138
IV.3.1. Transferencias de atribuciones del IPAB al SAE.....	139
IV.3.2. Monto garantizado por el Sistema de Protección al Ahorro Bancario.....	140
IV.3.3. Vigilancia y control de las operaciones a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.....	142
IV.3.4. Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero.....	144
CONCLUSIONES.....	147
BIBLIOGRAFÍA.....	150
ANEXOS.....	157

INTRODUCCIÓN

Con la finalidad de otorgar una mayor certidumbre jurídica a los usuarios del Sistema Financiero Mexicano, los Poderes Ejecutivo y Legislativo han trabajado en conjunto para crear las normas apegadas a los cambios sociales y a los crecimientos económicos que ha tenido el país a lo largo del tiempo, aplicando dichas normas en salvaguarda de los recursos que ponen las personas en manos de las instituciones crediticias.

En este sentido, el principal objetivo de la presente investigación es demostrar porqué es conveniente la extinción del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (**IPAB**), teniendo como elementos para su extinción que dicho Instituto ha cumplido en su mayoría con los fines por los cuales fue creado, siendo el de mayor relevancia, el sufragar el rescate bancario de la crisis del siglo pasado y dar respaldo a las instituciones de banca múltiple al proporcionar el sistema para la protección al ahorro bancario.

Aunado a lo anterior, el IPAB se encuentra vigilado por una cantidad considerable y hasta exagerada de servidores públicos, ejerciendo controles inter-orgánicos dentro de su propia estructura como controles intra-orgánicos entre autoridades de su sector y el Poder Legislativo, lo cual se traduce en elevados costos de regulación, sin pasar por inadvertido que la vigilancia de dichas autoridades ha reducido sus atribuciones.

Por lo anterior, se propone que esa minoría de atribuciones que aún siguen vigentes para el IPAB, como lo es la facultad de garantizar los depósitos bancarios de los usuarios de la banca múltiple y la enajenación de activos, sean transferidas al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (**SAE**).

El SAE cuenta con una gran experiencia en este ámbito, toda vez está facultado para intervenir en los concursos mercantiles, liquidar sociedades y asociaciones improductivas, extinguir fideicomisos, enajenar, administrar o destruir cualquier bien, público o privado. Buscando contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, las Finanzas Públicas y el Sistema Financiero Mexicano, reduciendo gastos de administración y operación, y eliminando la duplicidad de atribuciones.

La presente tesis está constituida por los siguientes apartados: en el *Capítulo Uno*, titulado “*Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)*”, en donde abordaré cada uno de los aspectos relevantes del Instituto, sus antecedentes, los razonamiento que motivaron su creación, cómo está integrada su estructura orgánica, las atribuciones con las que cuenta, las autoridades encargadas de vigilar su funcionamiento, entre otros aspectos inherentes a su naturaleza.

En el *Capítulo Dos*, el cual nombré como “*Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE)*”, entraré al estudio de las leyes que le dieron origen, los contratos de fideicomiso y las unidades departamentales que dejaron de operar para que se diera vida a éste órgano, así como de las facultades con las que cuenta, los motivos que impulsaron a los legisladores para darle vida y las autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de sus atribuciones.

En el *Capítulo Tres*, al que denominé “*Objetivos y metas institucionales alcanzadas por el IPAB y el SAE*”, realizaré un estudio minucioso de las metas y objetivos alcanzados en los últimos dos años por ambos órganos, los recursos que erogaron para cumplimentar sus objetivos, la eficiencia y eficacia con que ejercieron sus respectivos presupuestos, así como un análisis de la situación financiera, presupuestal y la rendición de cuentas de dichos órganos.

En el *Capítulo Cuarto*, titulado “*Extinción del IPAB y transferencia de sus atribuciones al SAE*”, comenzaré por analizar cada uno de los requisitos que impone la Ley de la materia para extinguir un órgano descentralizado, para después verificar cuáles son los principales elementos con los que cuenta el IPAB para llevar a cabo su extinción, la excesiva vigilancia que se ejerce sobre éste y la duplicidad de atribuciones que tiene en relación al SAE. Por otra parte, verificaré los elementos que favorecen el fortalecimiento del SAE a través de la transferencia de atribuciones del IPAB.

Para finalizar, presentaré las conclusiones correspondientes respecto al cumplimiento de las hipótesis y objetivos planteados a los largo del presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO UNO

INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB)

I.1. Antecedentes.

Durante la historia del país, el Sistema Financiero Mexicano ha sufrido grandes transformaciones y reformas a través de las cuales la ley se ha ido apegando a los momentos históricos que la sociedad ha protagonizado. Dentro de los integrantes del sistema en comento, se encuentran las instituciones de crédito las cuales son un elemento importante, toda vez que han mantenido un constante cambio desde sus inicios y hasta la actualidad, tal como se puede apreciar desde la proliferación de los bancos de emisión y primera Ley de Instituciones de Crédito en marzo de 1897, en donde los bancos que operaban eran bancos especializados hipotecarios, refaccionarios, almacenes generales de depósito, entre otros, pasando por las agrupaciones financieras de 1978 hasta la banca múltiple como sociedad anónima de capital fijo y desde luego, la nacionalización de la banca privada a través del decreto expropiatorio de los bancos en septiembre de 1982.

El Gobierno Federal buscó fortalecer el desarrollo y la economía del país, por lo que preocupado por tal situación, estableció un mecanismo de protección al público ahorrador de las instituciones de crédito, el cual estaba encaminado a proteger a los ahorradores con el fin de conservar el progreso que se había alcanzado con las reformas que en materia financiera se habían realizado, como aconteció en la especie, con el paso de una banca especializada a una banca múltiple.

I.1.1. Disposición legal en la que se estableció por primera vez, un sistema de protección al ahorro bancario.

Las reformas que un ordenamiento jurídico va teniendo a lo largo de su vigencia, son para adecuar la norma a los cambios sociales que sufre la sociedad. Como ejemplo de lo anterior, se puede precisar lo sucedido con la Ley de Instituciones de Crédito, la cual fue aprobada bajo un marco jurídico regulatorio de bancos especializados y reformada al paso de su vigencia, para normar a los grupos financieros y dar lugar al primer modelo de banca múltiple, en donde una sola

institución crediticia ya no sólo realizaba una operación, sino hasta llegar a una sola institución que contaba con departamentos especializados, que como su propia denominación lo expresa, realizaban múltiples operaciones de banca. En otras palabras, dicho ordenamiento, tuvo como principal objetivo, haber propiciado la evolución de un sistema obsoleto de banca especializada, a uno de banca múltiple.

En consecuencia, el Titular del Ejecutivo Federal consideró que dichos cambios en la banca fortalecerían el Sistema Financiero, por lo que en su búsqueda incesante por aumentar la solidez y profesionalismo en favor de una mayor protección a las necesidades del público y de la economía del Estado, se presentó ante el H. Congreso de la Unión "*la iniciativa de decreto por el que se reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*", ordenamiento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de diciembre de 1981. Dicha iniciativa descansó en cuatro puntos fundamentales:

- 1º. *El establecimiento de un mecanismo de protección a los depositantes de instituciones de crédito.***
- 2º. La creación de un nuevo título de crédito que se denominará obligación subordinada, cuya finalidad era coadyuvar a la capitalización de las instituciones de crédito.
- 3º. El reconocimiento de un nuevo tipo de institución que operara como intermediaria financiera, denominado arrendadoras financieras y que se propuso caracterizar como organizaciones auxiliares de crédito; y,
- 4º. La adecuación de la Legislación Bancaria a las disposiciones de la nueva Ley Aduanera.

De los cuatro puntos anteriores, el punto que mayormente incumbe a la presenta investigación es el primero; consistente en el planteamiento realizado por el Ejecutivo respecto al primer mecanismo de protección para los depositantes de instituciones de crédito, el cual proviene de una idea relativa a un nivel de riesgo bajo de inversión en el sistema financiero, en aras del buen funcionamiento y consolidación que la banca estaba alcanzando, tan bajo que permitía que las instituciones de crédito garantizarán a sus usuarios la devolución total de sus depósitos y la buena inversión de los mismos. En otras palabras, el objetivo de

ese nuevo mecanismo fue crear y difundir en el público en general, plena confianza en los intermediarios financieros, lo que traería como consecuencia un incremento a los ahorros que realizaban los depositantes.

Aprobada y dictaminada que fue la iniciativa, el 31 del mes y año señalados, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se adicionan los artículos 94 bis 7 y 94 bis 8 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, incorporando al ordenamiento jurídico el primer sistema de protección al ahorro, el cual consistía en crear un fondo preventivo con el que las instituciones de crédito contarán para el caso de que se presentara alguna contingencia que pudiera llevar a la quiebra a un banco o a la suspensión de pagos del mismo.

Lo que se buscaba mediante la implementación y creación del mecanismo de protección a los depositantes, es la solidaridad sectorial, que como su propia denominación lo prescribe, si alguna institución crediticia llegare a tener una dificultad financiera, con el fin de no presentar un costo elevado para las demás instituciones del sector, éstas tendrían mayor interés en observar un impecable comportamiento del mecanismo, sujetándose a medidas preventivas a fin de evitar mermas monetarias. Sin embargo, no sólo bastaba con que una institución presentara problemas financieros, sino que se propuso que la misma informara de su situación financiera a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros -ahora Comisión Nacional Bancaria y de Valores- y en consecuencia, que dicha Comisión decidiera bajo su más estricto criterio, si el banco con problemas de liquidez, requería de la intervención del fondo de mérito o no.

Aunado a lo anterior, es de resaltar que el mecanismo de protección al ahorro, tenía como objetivo primordial auxiliar a las instituciones crediticias de forma individual, más no de forma generalizada, es decir, no tenía la facultad ni obligación de ayudar al sistema financiero, toda vez que la encargada de auxiliar en caso de un problema generalizado de liquidez, era el Banco Central.

En lo que respecta a las aportaciones que los banco realizarían en favor del Fondo, se estableció que las aportaciones serían ordinarias y extraordinarias, y el monto de ambas serían determinadas por la Secretaria de Hacienda y Crédito

Público, a propuesta del Banco de México y oyendo éste la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

En lo que respecta a las aportaciones ordinarias, éstas se determinarían cada 6 meses considerando la experiencia que se tenga acerca de la proporción que han representado los quebrantos de las mismas instituciones de crédito, respecto del monto de los pasivos bancarios; las condiciones normativas y de vigilancia existentes; la necesidad de constituir una reserva para hacer frente a los apoyos que se requiera otorgar; así como, el saldo de los financiamientos en caso de que el Fondo necesite recursos adicionales a los extraordinarios. Por otra parte, las aportaciones extraordinarias se efectuarían cuando los recursos del Fondo fueran insuficientes para hacer frente tanto a los apoyos que se requiera otorgar, como a las amortizaciones de los financiamientos ya mencionados.¹

Ahora bien, el Fondo requería una estructura orgánica que se encargara de su funcionamiento y organización, por lo que respecto a dicha situación, el multicitado decreto proveía la existencia de un Comité Técnico el cual se encontraría integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, así como representantes de las instituciones de crédito aprobados por la mencionada Secretaría.

Sin embargo, no se debe dejar a un lado las circunstancias por las que el Estado mexicano atravesó. Aun cuando en la exposición de motivo para la inserción del sistema de protección descrito en líneas anteriores, tenía como fundamento el fortalecimiento y solidificación de la banca múltiple como consecuencia de esa evolución de pasar de bancos especializados a instituciones crediticias que se encargaban, en su individualidad de realizar todas y cada una de las operaciones que la Ley Bancaria permitía. También es cierto que, dicho sistema de protección sólo sirvió como meró antecedente, toda vez que no se llevó a la práctica, en razón de que en el momento de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el Sistema Financiero estaba hecho para regular una

¹ Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *Marco legal de la protección al ahorro bancario*, s.e., México, 2006, p. 46.

banca privada y a los 9 meses de vigencia, en septiembre de 1982, se publicó el Decreto de estatización de la banca privada.

En consecuencia, el Gobierno Federal, al ser el encargado de constituir el Fondo para materializar el Sistema de Protección Preventivo y estar este último al mando de las instituciones de crédito, recayendo su solvencia en el mismo gobierno, éste no lo creyó necesario, por lo que dicha regulación, prontamente se convierte en letra muerta.

I.1.2. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.
Constitución del Fideicomiso Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE).

Con los constantes problemas que el Sistema Financiero Mexicano ha presentado a lo largo de su historia, el Gobierno Federal tuvo que ir ideando mecanismos que permitieron sostener la economía nacional y evitando un colapso en el sistema de pagos. Sin embargo, debido a la inflación, la suspensión del pago de la deuda externa, las devaluaciones y la insuficiencia de las reservas internacionales para hacer frente a la demanda de dólares, el presidente José López Portillo en septiembre de 1982 decreta la expropiación de las instituciones de crédito y el control generalizado de los tipos de cambio;² decreto por medio del cual se adicionó el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, con el que pasa a ser facultad exclusiva del Estado prestar el servicio de banca y crédito, precepto que fue debidamente reglamentado al expedirse en 1983, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. La cual establece la normatividad que permite al Estado la adecuación de la estructura, organización y funcionamiento de las instituciones de banca múltiple y crea las Sociedades Nacionales de Crédito. Empero, su vigencia fue efímera ya que sólo duró tres años, y el 14 de enero de 1985, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la segunda Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

² Crf. Menéndez Romero, Fernando, *Derecho Bancario y Bursátil*, 2ª ed., México, IURE editores, 2011, p. 575.

La exposición de motivos de ésta segunda Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, contemplaba la regulación de la naturaleza del servicio público de banca y crédito, los objetivos, la organización, el funcionamiento, las actividades y las operaciones de las instituciones que lo prestaban, la inspección y la vigilancia de las mismas, y la protección de los intereses del público.

La reglamentación del citado precepto constitucional, además de las finalidades descritas, también tenía en su *ratio legis* las bases para la formación de un sistema de protección de créditos a cargo del Banco Central y en beneficio de las instituciones bancarias, el cual recibió el nombre de Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE).

El 10 noviembre de 1986 -aproximadamente veintidós meses de haber entrado en vigor la Segunda Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito-, el Gobierno Federal por conducto de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, como lo ordenaba el artículo 77, fracción I, constituyó en el Banco de México, un fideicomiso el cual fue denominado “FONAPRE, cuya finalidad era establecer el mecanismo de apoyo preventivo para preservar la estabilidad financiera de los bancos y evitar que los problemas que enfrentaran resultasen en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo”.³ La estructura del fideicomiso tenía las bases que anteriormente se habían señalado en el decreto de reforma de diciembre de 1981.

Uno de los aspectos a resaltar dentro de este fideicomiso, fue el patrimonio con el que funcionaría el mismo, lo cual se ve reflejado de manera expresa en la fracción III del artículo 77 de la ley citada, precepto que ordenaba que las instituciones de banca múltiple estarían obligadas a cubrir al Fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinaria; en lo concerniente a las ordinarias, estas eran calculadas de acuerdo a los importes resultantes de aplicar al monto de los créditos a cargo de la institución de banca múltiple de que se tratase, el porcentaje correspondiente para cada tipo de aportaciones que fije la Secretaría

³ Quintana Adriano, E. Araceli, *Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p. 75.

de Hacienda y Crédito Público, mientras que en cuanto a las aportaciones extraordinarias, las sociedades las efectuarían, cuando los recursos del Fondo fuesen insuficientes para hacer frente tanto a los apoyos que se requieran otorgar, como a las amortizaciones de los financiamientos, se podrán pedir financiamientos mayores para el pago de los primeros.

En ese orden de ideas, se puede encontrar que el FONAPRE, fue un fondo mutualista, entendiéndose éste como aquel procedimiento económico financiero mediante el cual, un grupo de instituciones de crédito que realizan las mismas operaciones u operaciones similares, crean un fondo al cual le entregan una cuota determinada, para que con aquellas aportaciones se apoyen a las instituciones con problemas financieros, sin que hubiera obligación de reintegrar esos recursos, en razón de ser para prevenir cualquier eventualidad, creando un sistema de solidaridad sectorial, en donde las mismas instituciones crediticias auxiliarán a los bancos con dificultades financieras, a través de sus aportaciones.⁴

Se podría concluir que dentro de este Fondo, en ningún caso el patrimonio del fideicomiso podría incrementarse con aportaciones que realice el Ejecutivo Federal con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que su mismo sistema tiene previsto para su protección, las aportaciones extraordinarias de las mismas instituciones, y a falta de ellas, financiamientos; pero sin recurrir al Gobierno Federal.

Finalmente, no se podría hablar respecto a la extinción de este Fondo, sino de su transformación, ya que en efecto, lo que debido a la inestabilidad del sistema financiero, el convenio de creación del FONAPRE, sufrió varias modificaciones, por lo que a través de la promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1990, la esencia del Fondo se convierte en lo que se conoció como el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, por sus siglas "FABAPROA".

⁴ Cfr. Guzmán Holguín, Rogelio, *Derecho Bancario y Operaciones de Crédito*, 4ª ed., México, Porrúa, 2012, p. 70.

I.1.3. FOBAPROA.

Como todo ordenamiento jurídico, la Carta Magna también ha sufrido reformas; sin embargo, a diferencia de cualquier precepto legal, cuando la Norma Fundamental es modificada, trae consigo nuevos escenarios jurídicos de aplicación en un determinado sector del Estado. De entre las reformas de mayor importancia en el Sistema Financiero, podemos encontrar aquellas que han dado paso a la evolución de la banca, es decir, los decretos que han tenido por objeto pasar de una banca privada a una banca nacionalizada, y de una banca estatizada a una banca reprivatizada. Sin embargo, para empezar el estudio de lo que fue el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), es prudente hacer referencia a la reforma constitucional que dio pauta a la transformación del Sistema Financiero, pasando de la prestación del servicio de banca y crédito en manos del Estado a una banca de propiedad privada mayoritaria.

Por lo anterior, la reforma que importa en este apartado, es la que sufrió la Constitución Federal, cuando el Titular del Ejecutivo Federal, el 2 de mayo de 1990, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 71 constitucional, remitió al H. Congreso de la Unión, la iniciativa de ley que pretendía modificar los artículos 28 y 123 del citado ordenamiento Supremo, con el objeto de cambiar el esquema de la prestación del servicio de banca y crédito, estableciendo un régimen mixto en su prestación.

La mencionada iniciativa de ley requirió la aprobación del Constituyente Permanente y el 27 de junio de 1990, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación. Con esta reforma se derogaba el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, que había sido adicionado como consecuencia del decreto de Estatización de la Banca de 1982, el cual otorgaba al Estado la exclusividad de prestar el servicio de banca y crédito. Marcando con ello el fin de una época del Sistema Financiero Mexicano, para dar paso al comienzo de una nueva etapa institucional.

Dicha reforma constitucional, fue el antecedente inmediato para que el 18 de julio del mismo año (1990), se publicará en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Instituciones de Crédito, la cual tenía por objeto entre otras cosas regular

los términos en que el Estado ejercería la rectoría del Sistema Bancario Mexicano; la prestación del servicio de banca y crédito; las características de las instituciones bancarias; la organización y funcionamiento de las mismas; su sano y equilibrado desarrollo, y las medidas tendientes a proteger los intereses del público.

En la exposición de motivos del decreto a través del cual se crea la citada Ley de Instituciones, se señala de manera expresa:

"Desde su constitución, el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, cuya denominación se pretende modificar por la de Fondo Bancario de Protección al Ahorro, ha servido como un instrumento eficaz, para salvaguardar los derechos de quienes resultan acreedores de alguna de estas instituciones, en virtud de las operaciones que realizan al amparo del servicio de banca y crédito. Se pretende que tan importantes derechos, cuenten ahora con una protección directa por parte del mencionado Fondo."

De lo anterior, se puede concluir que el origen del FOBAPROA, en esencia es el FONAPRE, con grandes cambios en su estructura y forma de operar, circunstancia que se encuentra prescrita en el artículo décimo transitorio de la multicitada ley. En ambos fondos el Gobierno Federal asumía implícitamente la responsabilidad de cubrir los pasivos de los bancos en caso de una crisis individual o sistémica, entendiendo a esta última como aquella en la que se presentan desequilibrios a gran escala derivados de un funcionamiento inadecuado de los sistemas bancario y financiero, en el que la interacción del comportamiento de los agentes económicos en lugar de producir ajustes correctivos, constituyen una amenaza para el desarrollo económico general.

Por otra parte, es de resaltar que el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente, y el Banco de México como fiduciaria, se les impuso la obligación de realizar las modificaciones procedentes al contrato constitutivo del FONAPRE, para hacer los ajustes, a los términos previstos por el artículo 122 de dicha Ley, en un plazo de 90 días contados a partir de la entrada en vigor de la misma y constituir así el Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

I.1.3.1. Naturaleza Jurídica.

La Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, señala en su artículo 122, fracción I, la naturaleza jurídica del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FABAPROA), imponiendo al Banco de México la obligación de ser la institución fiduciaria encargada de la administración del Fondo, a través de la constitución de un fideicomiso.

Es de resaltar que el artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, proporciona una aproximación definitoria de lo que se debe entender como fideicomiso y prescribe que *"en virtud del fideicomiso, 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"*.

De dicho ordenamiento, nos podemos preguntar ¿cuál es la naturaleza jurídica de un fideicomiso?, en respuesta a tal interrogante, tenemos que dicha figura es un contrato, con independencia del fin que persigue. En este contexto el FOBAPROA fue un contrato que dejó observar su carácter contractual, en razón de que se trató de *"...una relación jurídica entre dos o más personas, puesto que siempre debe haber un fideicomitente y una institución fiduciaria; esa relación establece derechos y obligaciones entre dos partes y, por lo tanto, no puede concebirse como una manifestación unilateral de la voluntad."*⁵

Ahora bien, el Fondo no fue sólo un simple fideicomiso, sino que además se trataba de un fideicomiso de garantía, entendiéndose como tal aquel a través del cual se pretendía responder en caso de incumplimiento de las obligaciones contraídas por el propio fideicomitente o por terceros. Es decir, el **FOBAPROA fue un fideicomiso de garantía** a causa de que procuraba el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las instituciones crediticias, con el objeto de que los depositantes tuvieran garantizados los recursos puestos en manos de dichas instituciones en caso de problemas financieros.

⁵ Díaz Bravo, Arturo, *Títulos y Operaciones de Crédito*, 2ª ed., México, IURE editores, 2006, p. 341.

Como consecuencia de lo anterior, es evidente que el citado Fondo fue un contrato, por lo que desde cualquier perspectiva que se analice de ninguna manera se desprende que ese contrato origine el nacimiento de una persona jurídica distinta a la del fideicomitente, fiduciaria y fideicomisario. Por otra parte, es de hacer mención que el legislador prescribe que dicho fideicomiso a pesar de haber sido constituido por el Gobierno Federal, este no tendría el carácter de entidad de la administración pública federal, por lo que no estaría sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades.

Así, encontramos que el multicitado fideicomiso puede ser catalogado actualmente, como de aquellos que se consideran como Fideicomisos Públicos Federales para financiar proyectos específicos y fines diversos, los cuales no cuentan con estructura orgánica; en otras palabras se trata de aquel a través del cual “el Gobierno Federal constituye un fondo en fideicomiso sin estructura orgánica en una institución de crédito (Banco de México), mediante la contratación de un servicio bancario y que la ley lo denomina como fideicomiso público considerados como no entidades paraestatales”.⁶

De lo anterior, podemos colegir que dichos fideicomisos que no son considerados como entes de la administración pública federal cuentan con dos elementos importantes; en un primer plano, como lo señala el Dr. Raúl Lemus Carrillo, respecto a su patrimonio integrado con recursos públicos federales, dinero del erario público, lo que lo convierte en típico fideicomiso de inversión.

Sin pasar por alto, las aportaciones que enteraban las instituciones de crédito, circunstancia que le daba al aludido Fondo el carácter de fideicomiso mixto, al ser los fideicomisarios quienes también afectarían bienes para la consecución del fin del fideicomiso, teniendo el doble carácter de fideicomitentes y fideicomisarios. En un segundo plano, el fin por el cual fue creado, como Fondo de garantía de recursos líquidos que financia, promueve e incentiva ciertas

⁶ Lemus Carrillo, Raúl. *Régimen Jurídico del Fideicomiso Público Federal*, México, Porrúa, 2012, p. 37.

actividades que se consideran generales de interés público y que impulsa un área prioritaria y estratégica del desarrollo nacional.⁷

En resumen, la naturaleza jurídica del FOBAPROA fue la de un contrato de fideicomiso con connotaciones particulares, partiendo de la premisa de tratarse de un contrato que por su especial situación jurídica, no forma parte de la administración pública federal y en consecuencia no tiene personalidad jurídica propia. Por lo que se trata de un Fideicomiso Público Federal para financiar proyectos específicos y fines diversos y que no contó con estructura orgánica.

Fondo que al paso del tiempo, sólo fue utilizado como un simple y común servicio bancario, razón por la cual no fue sometido a la facultad de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, por no ser, de forma expresa, un ente de la Administración Pública Federal, situación que en la especie se analizará de forma substancial más adelante.

I.1.3.2. Objeto y fin.

Antes de entrar al estudio de lo que fue el objeto y el fin del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, es prudente diferenciar el objeto y el fin de los fideicomisos, con la intención de que se tenga una mayor comprensión del tema.

En lo que respecta al objeto del fideicomiso, se tiene que es el patrimonio del mismo; es decir, los bienes que serán afectados para que se lleve a cabo el fin del fideicomiso, es lo que se reconoce ante la fiduciaria como patrimonio fideicomitado.

Hay que hacer notar que el artículo 386 de la Ley Cambiaría, señala que pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular.

Por otra parte, la doctrina señala que el objeto del fideicomiso "constituye una universalidad patrimonial; es un patrimonio independiente que, como el de las sociedades, por una parte está sometido a la dirección y al desarrollo de una

⁷ Cfr. Ibidem, p. 39.

persona con facultades específicas para ello. Es la parte del patrimonio de la que se desprende el fideicomitente".⁸

Asimismo, debe tenerse en cuenta que los bienes que integran el objeto del fideicomiso quedan afectos a este, por lo que la fiduciaria recibe los bienes, como coloquialmente se señalan, en propiedad fiduciaria o con dominio restringido, ya que sí bien es cierto que puede hacer uso de ellos como si fuera el dueño de los mismos, también es cierto que sólo se utilizarán con ese carácter en cuanto se tenga que cumplir con el fin del fideicomiso. Dicho de otra manera, la institución bancaria no puede ejercer sobre los bienes fideicomitados el derecho de propiedad de modo ilimitado, sino tiene una restricción a su manejo, por lo se puede deducir que el objeto o patrimonio del fideicomiso es autónomo, toda vez que los bienes fideicomitados salieron del patrimonio del fideicomitente, no para entrar al de la fiduciaria, sino para conformar el del propio fideicomiso.

Por otro lado, el artículo 381 de la citada ley mercantil, establece que el fin del fideicomiso debe ser lícito y determinado; sin embargo no define lo que realmente es el fin; ante tal situación podemos decir que el fin del fideicomiso es el destino que el fideicomitente decidió darle al objeto, es decir a los bienes o derechos que afectó; la finalidad que es encomendada a la fiduciaria materializar.

En conjunto, el objeto del FOBAPROA se encontraba integrado por su patrimonio, mismo que se cumplimenta con las garantías otorgadas por las instituciones de banca múltiple, las que debían ser puntualmente cubierta como requisito para que se procediera a otorgar los apoyos preventivos a los bancos, garantías que podían ser cubiertas con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisficiera la garantía requerida; aunado a esta garantía se encontraban las aportaciones ordinarias y extraordinarias que las instituciones de banca múltiple estaban obligadas a cubrir al Fondo, que encontraban su fundamento en el artículo 122, en sus fracciones II y III de la Ley de Instituciones de Crédito.

⁸ Dávalos Mejía, L. Carlos Felipe. *Títulos y operaciones de crédito*, 4ª ed., México, Oxford, 2012, p. 561.

I.1.3.3. Ley de Instituciones de Crédito de 1990 y su artículo 122.

En el penúltimo año de la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, como ya se acotó en líneas anteriores, en el mes de julio de 1990, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Instituciones de Crédito, que tenía como objeto primordial, cambiar la propiedad mayoritaria de la banca, es decir, la privatización de las instituciones de crédito, en donde el Estado después de 8 años de la estatización bancaria, dejó de ser el socio mayoritario del capital de los bancos y pasó de otorgar concesiones a conceder autorizaciones a los particulares para que prestarán el servicio de banca y crédito, dando paso con ello al sistema mixto en la prestación de dicho servicio.

Por otra parte, con esta Ley, se establecieron los términos en los que el Gobierno Federal ejercería la rectoría del Sistema Bancario Mexicano; se señalaron los parámetros en que se debía prestar el servicio de banca y crédito; las características, organización y funcionamiento que deberían observar las instituciones crediticias, precisando que las instituciones de banca múltiple, se deberían constituir en Sociedades Anónimas. Dentro de su cuerpo normativo “contiene una serie de disposiciones que van desde cuestiones meramente societarias corporativas, hasta los relacionados con la operación de la intermediación y de la distribución de funciones entre los organismos que regulan, norman y supervisan a las instituciones de crédito”.⁹

Si bien la publicación de la Ley de mérito, trajo consigo grandes cambios en el Sistema Bancario, la transformación de mayor realce fue lo que señalaba su artículo 122, mismo que establecía que las instituciones de crédito debían participar en un sistema preventivo de protección a los depósitos de los usuarios de los bancos, en donde el Banco Central administraría un Fondo de Protección al Ahorro Bancario, con el objeto de llevar a cabo operaciones tendientes a evitar problemas financieros a las instituciones de banca múltiple, instituciones que recibirían ayuda del Fondo en caso de que resultasen tener dentro de sus operaciones algún déficit financiero, siempre y cuando la institución a recibir la

⁹ De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de derecho bancario y bursátil*, 6ª ed., México, Porrúa, 2010, Tomo I, p. 38.

ayuda, no excediera el valor de los activos en los estados financiero que enteraba a la CNBV.

El aludido precepto señalaba que las instituciones de banca múltiple deberán participar en un mecanismo preventivo y de protección del ahorro, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

1. El Gobierno Federal constituiría en el Banco de México, quién se encargaría de su administración, un fideicomiso que se denominará Fondo Bancario de Protección al Ahorro, cuya finalidad será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieren presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones. Mismo que no tenía el carácter de entidad de la administración pública federal.
2. Las instituciones de banca múltiple, tenían que garantizar el pago puntual y oportuno del apoyo, con acciones representativas del capital social de la propia institución, para poder recibir apoyos preventivos.
3. Además de la garantía que cada banco cubría al Fondo, dichas instituciones estaban obligadas a cubrir al Fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determinara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México. Las mencionadas aportaciones ordinarias y extraordinarias de cada institución eran las correspondientes a un año natural, mismas que no excedían respectivamente del 5 al millar y del 7 al millar del importe al que asciendan las obligaciones objeto de protección expresa del Fondo;
4. En cuanto a la organización, estructura y funcionamiento, en el mismo contrato de fideicomiso, se previó la existencia de un comité técnico, quién se encargaría de verificar el funcionamiento del citado Fondo, comité que estaba integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.
5. Para que los bancos tuvieran acceso al apoyo de protección, estos tenían la obligación de proporcionar al Fondo la información que éste les solicitaba,

así como a poner en conocimiento del mismo, cualquier problema que confronten y que a su juicio, pueda dar lugar a apoyos del Fondo.

6. Respecto a las sociedades que con posterioridad a la fecha de constitución del Fondo, obtenían autorización para constituirse y operar como instituciones de banca múltiple, estaban obligadas a aportar al Fondo la cantidad inicial que resultaba de aplicar el importe del patrimonio neto del propio Fondo.

En esencia, estas fueron las reglas que se siguieron para la constitución del FABAPROA, mismo que como todo precepto, a lo largo de su vigencia fue sufriendo diversas modificaciones, mismas que pretendían un adecuado sistema de aplicabilidad, en el que las instituciones bancarias estuvieran protegidas ante cualquier eventualidad que su propio mal manejo o negligencia pudiese producir.

I.1.3.4. Reformas al Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Con la finalidad de fortalecer la prestación del Servicio de Banca y Crédito, así como avanzar en la consolidación del sistema financiero, el 23 de julio de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

A través del cual se pretendía seguir promoviendo la reforma del sistema financiero de la época, misma que se orientaba a lograr mayor competitividad y eficacia de los intermediarios; se trató de liberar al Banco de México de la responsabilidad de administrar el sistema de información de las operaciones activas que contemplaba la citada Ley, abriendo con ello la posibilidad de que particulares constituyan sociedades que presenten el Servicio de Banca y Crédito, permitiendo con ello la concentración de recursos públicos en la atención de las demandas prioritarias de la población y las funciones básicas del gobierno.

Por otra parte, tomando en consideración que el FOBAPROA era el mecanismo fundamental de protección de los recursos de los usuarios de las instituciones de crédito, se consideró prudente y necesario que se estableciera el

régimen al que se sujetarían las aportaciones de los nuevos bancos al iniciar sus operaciones.

Como consecuencia de lo anterior se adicionó la última parte del primer párrafo de la fracción VI del artículo 122 del ordenamiento en cita:

“Artículo 122...

VI.-Las sociedades que, con posterioridad a la fecha de constitución del Fondo, obtengan autorización para constituirse y operar como instituciones de banca múltiple ..., estarán obligadas a aportar al Fondo la cantidad inicial que resulte de aplicar al importe del patrimonio neto del propio Fondo, el porcentaje que el capital neto promedio observado durante el tercer año de operación del banco de que se trate, represente del promedio del capital neto del conjunto de los bancos múltiples en el mismo año. Dicha cantidad inicial se empezará a cubrir desde que la sociedad inicie sus operaciones...”

Empero, el legislador de la época consideró que se debería de reajustar la norma regulatorio del Fondo, por lo que el 27 de enero de 1995, el Presidente en turno remitió la iniciativa para reformar la multicitada Ley al Congreso de la Unión, en razón de que se consideró pertinente seguir avanzando en el perfeccionamiento de las garantías otorgadas por las instituciones de crédito en favor del Fondo. Por tales razones, el 15 de febrero de mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la segunda modificación al artículo 122, reforma que estableció el procedimiento que las instituciones de crédito debían seguir para que se les otorgara la garantía que el propio Fondo les solicitaba antes de que la institución crediticia fuera a ser destinataria del apoyo preventivo, por lo que se señaló la manera en que los Bancos deberían afectar sus acciones y cómo deberían hacerlas llegar al FOBAPROA.

Ahora bien, si desde la entrada en vigor de la Ley de mérito, ya se había señalado la manera en que los bancos que necesitarán los apoyos promocionados por el Fondo debían enterar la garantía solicitada por el mismo, también es cierto que se omitió señalar el procedimiento que se debería seguir para el caso de que las garantías otorgadas se pudieran ejecutar.

Así las cosas, el procedimiento a realizar para que un banco pudiera ser acreedor al apoyo otorgado por el Fondo, era el siguiente:

- I. Las acciones de las diversas series de una institución de crédito otorgadas en garantías, se debían traspasar a una cuenta a favor del Fondo; lo que traía como consecuencia, que el Fondo adquiría el ejercicio de los derechos patrimoniales y corporativos inherentes a las acciones.
- II. El producto de los derechos patrimoniales de las acciones afectas en garantía, se quedaban a favor del Fondo.
- III. Por último, para que el Fondo pudiera ejecutar la garantía mediante la venta extrajudicial de las acciones, podía escoger entre el procedimiento previsto en para la caución bursátil en la Ley del Mercado de Valores, o de acuerdo a lo prescrito para la prenda en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Finalmente, la tercera reforma al numeral 122 del ordenamiento en cita, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1996, decreto que trajo consigo la reforma y adición de otras leyes en materia financiera. Esta reforma tuvo su origen en la *Exposición de Motivos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores y Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*; teniendo como piedra angular, tres medidas preventivas que debían tomar en cuenta las instituciones de crédito y las casas de bolsa, para asegurar una base sólida de capital y proteger con ello, los depósitos del público ahorrador:

- 1º. Prohibir a las instituciones de crédito y a las entidades financieras integrantes de un grupo, el otorgamiento de financiamientos para la adquisición de acciones de la propia institución, con el propósito de evitar que los recursos destinados a capitalizar los bancos se originen en la misma institución, desincentivando la aportación de recursos frescos al mismo; creando con ello una capitalización fantasma, un círculo vicioso.
- 2º. En apoyo a favorecer la capitalización de los bancos e incrementar la certidumbre del público en la adquisición de créditos o en la inversión en el capital de los bancos, se permitió a los inversionistas y compradores de

cartera potenciales, conocer la información detallada de los créditos a adquirir, de la cartera total u otros activos, respectivamente. Situación que tenía como principal objetivo, que el público ahorrador e inversionista, recobrarla la confianza en las instituciones de crédito y con ello del Sistema Financiero.

- 3º. Con la finalidad de fomentar la capitalización, se propuso modificar la base para el cálculo de la cuota inicial que los bancos de reciente creación debían cubrir al FOBAPROA. En un principio los bancos al iniciar operaciones debían cubrir un importe basado en el capital neto de las instituciones y el patrimonio del Fondo, lo cual tenía como consecuencia, desincentivar la capitalización de los nuevos bancos; por tal circunstancia, se modificó dicho lineamiento, y en su lugar, al igual que las aportaciones enteradas al Fondo, se dejó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México, determinar las cuotas de inicio de los nuevos Bancos, tomando como base, el monto de pasivos y el nivel de capitalización de cada institución.

I.1.3.5. Crisis del Sistema Bancario Mexicano en 1995 y su experiencia internacional.

Lo que las actuaciones de las autoridades han reflejado a lo largo de la historia del sistema financiero es que las crisis bancarias no son fenómenos aislados, sino que una crisis se va gestando desde años antes a que la misma estalle. En este sentido, se tienen como antecedentes las crisis financieras suscitadas en otros países desarrollados y en vías de desarrollo, lo que nos lleva a aseverar que no se trata de un sólo factor aislado, sino de una multiplicidad de factores que agrupados tienen como causa inmediata debilitar el sistema financiero hasta colapsarlo.

Dentro de esta multiplicidad de factores que gestaron la crisis financiera mexicana de 1995, podemos encontrar sin lugar a dudas un cambio súbito y brusco en los términos de intercambio y en las tasas de intereses, como ocurrió en diciembre de 1994 a raíz de la devaluación, el cambio de una banca estatizada a una banca con capital privado, en donde en el cambio de situación jurídica imperó una plena y total desregulación respecto a la conducta que debían desplegar los

nuevos adquirentes de la banca frente a las operaciones crediticias y servicios que debían prestar al público en general.

Dicha desregulación financiera, se convirtió en uno de los factores detonantes y agravantes de la crisis; en razón de que en la transición de la banca nacionalizada a la privada, el gobierno derogó y abrogó los ordenamientos bancarios y omitió normar la actividad bancaria, confiando ciegamente en la mínima experiencia que poseían los nuevos adquirentes privados, quienes solamente tenían experiencia en sus negocios y no en la prestación de un servicio bancario, convirtiéndose de un día para otro —gracias a su capital y no a su experiencia bancaria— en banqueros prestadores del servicio de banca y crédito sin tener conocimientos previos relacionados con la materia bancaria. En la especie, la crisis bancaria de 1995, tuvo su mayor gestación un año antes, por lo que para muchos la crisis económica de finales de 1994 es considerada como la más grave de la historia contemporánea mexicana.

Dentro de los factores que provocaron la mencionada crisis, además de la enunciada desregulación del sistema financiero que permitió una plena transgresión a los derechos financieros de los clientes de las renovadas instituciones crediticias, al permitir acciones de corrupción y fraude, permitiendo dicha desregulación la insolvencia moral y técnica requerida por los nuevos banqueros. Sin pasar por alto, que mientras la banca estaba estatizada se dedicó a prestar los ahorros de la población al Gobierno Federal para financiar su déficit, degradando la confianza que tenían los ahorradores en la prestación del servicio de banca y crédito.

Por otra parte, el fondo de ahorro bancario para prevenir algún déficit en la esfera financiera, no solo se ideó en México, sino por el contrario a consecuencia de las crisis financieras que asolaron a varios países, se creó la institución del seguro de depósito en favor de los ahorradores de la banca existente también en los principales socios comerciales de nuestro país. En Estados Unidos de América es la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) creado en 1933, y en Canadá, *Canadian Deposit Insurance Corporation*, establecida en 1967. Cabe mencionar

que el primer país que implementó un seguro de depósito en el ámbito nacional fue Estado Unidos de América, después de la Gran Depresión.

El seguro de depósito estadounidense, nació con la intención de restaurar la confianza del público ahorrador en la banca, durante la crisis de la década de los treinta. En principio, el entonces presidente Franklin D. Roosevelt se opuso a su implementación por considerar que ello promovería una banca ineficiente; sin embargo, terminó reconociendo el 12 de marzo de 1933, que "después de todo, hay un elemento en el reajuste (del) sistema financiero, más importante que el dinero en efectivo, más importante que el oro, y ése es la confianza de la gente".¹⁰

I.1.3.6. Respuesta de las autoridades a la crisis: medidas y apoyos implementados por el FOBAPROA.

Entre los múltiples factores que gestaron la crisis financiera suscitada en 1995, destacan por sus devastadoras consecuencias, la liberalización financiera, la privatización de los bancos adjudicándolos, en la mayoría de los casos a empresarios prestadores de servicios privados y no de servicio público, en algunos casos a auténticos especuladores; así como la desmedida expansión crediticia provocada por las ilimitadas garantías gubernamentales.

Para hacer frente a esta situación, el Gobierno Federal decidió actuar con prontitud asumiendo los costos económicos y políticos que implicaban la necesidad de salvaguardar el ahorro de los mexicanos y evitar el colapso del Sistema Financiero, que hubiese generado a su vez una quiebra masiva de empresas y el agravamiento del desempleo, por lo que creó estrategias y programas mediante el FOBAPROA, para la capitalización y saneamiento de las instituciones crediticias. Mismas que a continuación se desarrollan.

I.1.3.6.1. Programa de Capitalización y Compra de Cartera.

El Ejecutivo Federal a través del FOBAPROA, apoyo a los bancos con problemas de capitalización para hacer frente a sus obligaciones, mediante la compra de derechos sobre cartera vencida en poder de los bancos con problemas, a cambio

¹⁰ Ruiz Torres, Humberto Enrique, *Derecho Bancario*, Oxford, México, 2003. p.108.

de que los inversionistas de los mismos, inyectaran también capital o buscaran nuevos socios.

En consecuencia, por el capital fresco que los accionistas aportaran, el Gobierno compraba derechos sobre recuperación de créditos, mejor conocida como cartera vencida de los bancos, con bonos emitidos por el FOBAPROA, por una cantidad que duplicaba el monto aportado por los accionistas.

Por las consideraciones apuntadas, a cambio de un peso de los banqueros, éstos recibían dos del Gobierno, y pasaban a este último la cartera mala que no tenían garantía o estaban por debajo del valor del crédito otorgado y en gran medida incobrable, a cambio de pagarés del Gobierno de alta rentabilidad.

Asimismo, “los bancos con problemas recibieron recursos del Gobierno a través del FOBAPROA para que saldaran sus cuentas. Sin pasar por alto que la tasa de interés de los pagarés eran capitalizables cada tres meses, teniendo que pagarse el capital y los intereses a la fecha de su vencimiento”.¹¹

Tomando en consideración que la Ley de Instituciones de Crédito señalaba que cuando el patrimonio de los bancos no fuera suficiente para encarar las obligaciones que había contraído con el público en general, se afectarían las acciones que daban derecho de control sobre el manejo de la institución bancaria; por lo que el Gobierno intervino aquellos bancos donde sus accionistas mostraron incapacidad de capitalización y hacer frente a sus obligaciones. Sin embargo, a pesar de tal imperativo de la norma, el FOBAPROA adquirió en algunos casos las acciones con derecho de control y en otros casos inobservó la legislación, por lo que los banqueros continuaron con sus acciones y disponiendo además de los pagarés del Fondo.

I.1.3.6.2. Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE).

Las pérdidas sufridas por los bancos ante la crisis y los malos manejos debilitaron fuertemente sus niveles de capitalización y los colocó en una situación de alto riesgo e insolvencia respecto a la magnitud de las obligaciones a su cargo.

¹¹ Ginebra Serrabou, Xavier, *La crisis bancaria mexicana, el FOBAPROA y el IPAB*, Revista de las Investigaciones Jurídicas, México, 2004, no. 28, Año 28, p. 201.

Como consecuencia de lo anterior, en enero de 1995 se creó el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE) mientras culminaban las operaciones para que el FOBAPROA absorbiera la cartera vencida a las instituciones de crédito, el Gobierno Federal recurrió a la creación del mencionado programa, un instrumento alternativo para sanear el sistema financiero con la obtención rápido y en mayor volumen de capital extranjero y recuperar la solvencia de los bancos. Adicionalmente, la administración del entonces Presidente Ernesto Zedillo propuso a los deudores de la banca reestructurar sus deudas por medio de unidades de inversión (UDI'S). Según la propia reglamentación del FOBAPROA, la adquisición de deudas por parte del fideicomiso se realizó a condición de que los accionistas de las instituciones de crédito inyectaran recursos frescos.

El PROCAPTE, orientado a apoyar a las instituciones con problemas temporales de capitalización (índices inferiores a 8% de sus activos en riesgo), tiene por objeto garantizar su solvencia. Así, los bancos se obligaron a entregar al FOBAPROA obligaciones emitidas por ellos, subordinadas y convertibles. En este proceso, y como parte de los apoyos de los programas referidos, la carga de la deuda externa privada de la banca comercial y de los grandes consorcios industriales, es uno de los factores de la inestabilidad financiera desde 1995.

Por otra parte, la SHCP señaló que la única manera para que un banco pudiera prestar hasta doce veces su capital, es sólo cuando tiene por objeto un contexto de crecimiento, con fuertes efectos multiplicadores internos sobre el ingreso de las personas y de las empresas, y en consecuencia, de generación de capacidad de pago para asegurar el reembolso de los créditos otorgados. Sin embargo, no fue lo que sucedió en la economía mexicana en el período de transiciones bancarias y de la liberalización financiera, por lo que se comprometió la estabilidad del sistema de pagos; así como el capital formado por los recursos otorgados por los usuarios del sistema financiero a cargo de la misma.

Ante la falta de capacidad de la política monetaria para asegurar el reembolso de los créditos y los niveles de capitalización para su armónico funcionamiento, y la mala operación de dicho sector, el Ejecutivo Federal tuvo que intervenir y canalizar recursos a la banca, vía emisión de pagarés para que ésta

asegurara los niveles de capitalización que en el proceso de liberalización y desregulación financiera no podía garantizar.

Además de la emisión de pagarés que tenían como objeto la capitalización de las instituciones de crédito, el Gobierno Federal a través de diversas reformas financieras en 1995 permitió que existiera mayor participación de inversionistas extranjeros y nacionales en el control de la banca. Empero, no fue suficiente dicha medida, ya que en el mismo año se acudió a una reforma constitucional para dar mayor entrada al capital extranjero.¹²

Programa que fue básicamente rechazado por los banqueros, por condicionar la absorción de pérdidas al depósito de acciones.

I.1.3.6.3. Operaciones de saneamiento.

Dentro de las operaciones de saneamiento implementadas por el FOBAPROA, para contrarrestar los efectos y consecuencias de la crisis financiera que asoló la solvencia y estabilidad de las instituciones de crédito, se pueden encontrar *el Programa de Apoyo a Deudores* que iba de la mano con *el Programa de Reestructuración de Créditos en Unidades de Inversión*. Estos programas tenían por objeto aligerar el impacto que el incremento de la tasa de interés tenía sobre la carga del servicio de la deuda y evitar la propagación de la cultura del no pago.

Dicho programa comprendía reducciones de las tasas activas nominales aplicables a las deudas de tarjetas de crédito, créditos al consumo, empresariales, agropecuarios y para la adquisición de vivienda; además de incluir esquemas de reestructuración de la cartera y condonación de intereses moratorios.

Los beneficiados de dichos programas fueron todas aquellas personas deudoras que estaban al corriente en sus pagos, así como los acreditados morosos que firmaran una carta de intención en la que manifestarán al banco la intención de negociar y llevar a cabo una reestructuración de su deuda en Unidades de Inversión (UDI's), lo que implicaba aceptar la indización de su deuda

¹² Cfr. Menéndez Romero, Fernando, *op. cit.*, p. 577.

a la inflación, más una tasa de interés de 7 y hasta 8 puntos, con lo cual la deuda pasaba a crecer en mayor proporción que los ingresos de los deudores.¹³

Si bien las UDI'S son una valiosa herramienta para promover el ahorro, debido a que busca proteger el valor real de los créditos, los recursos invertidos en depósitos bancarios, bonos u otros instrumentos frente a la inflación; el problema es que llevan la deuda a un crecimiento exponencial, en mayor proporción que los ingresos y la capacidad de pago, por lo que aumentan el problema de la insolvencia e inestabilidad bancaria.

Por otra parte, se implementó en el *sector agropecuario y pesquero un programa más de saneamiento* y ayuda a los deudores que dejaron de cumplir con sus obligaciones crediticias a causa de la crisis; programa que consistió en realizar descuentos del 16% al 40% dependiendo del adeudo. Sin embargo, el problema fue que igual que la reestructuración de los créditos, las deudas indizadas en UDI'S, crecían en grandes múltiplos, por lo que los descuentos no presentaban gran ayuda.

En mayo de 1996, se puso en marcha *el apoyo a los deudores hipotecarios*, apoyo que además de cumplir los lineamientos ya señalados en línea precedente, incluía un esquema de arrendamiento con opción de recompra dirigida a aquellos deudores que no pudieran cubrir sus créditos hipotecarios, aun cuando fueron reestructurados, por lo que daban su casa al banco, éste se las arrendaba y el cliente la recompra hasta que tenga solvencia, y de no hacerlo pierde lo invertido.

Había bancos que tenían miles de fincas que les habían sido devueltas por los deudores ante la incapacidad de pago de sus créditos, mismas que no pueden rentarlas, ni venderlas y que por el contrario, están enfrentando problemas de invasiones, deterioro y desvalorización.

Así mismo, se crearon otros *programas para apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa o los apoyos crediticios a estados y municipios*; sin embargo, dichos apoyos tenían como común denominador, la conversión de la deuda a UDI'S circunstancia que contrajo más cartera vencida de los bancos.

¹³ Cfr. Solís Rosales, Ricardo (coord.), *Del FOBAPROA al IPAB. Testimonios, análisis y propuesta*, Ed. Plaza y Valdez editores, México, 2002, p. 51.

Por lo antes acotado, se puede aseverar que la cartera vencida no es un problema de cultura de no pago, que obligué a establecer programas de quitas y de reestructuración de la deuda para que los acreditados paguen; la realidad es que por regla general, no se paga por que no hay recursos, porque no hay liquidez, porque no hay recursos suficientes que permitan cumplir el pago de los adeudos. Y menos se pagará si el costo de la deuda crece en mayor proporción que el ingreso. Si en verdad se hubiera querido ayudar a los deudores, se hubiese eliminado la UDI como base del cálculo de la tasa de interés. Por lo que es bien sabido que no se puede permitir que el costo de la deuda se incremente más que el crecimiento de la inflación y de los ingresos de los deudores.

I.1.3.6.4. Ventanilla de liquidez en dólares.

La ventanilla de liquidez en dólares, encuentra su origen a través de la devaluación sufrida a la moneda nacional, con la que se encareció los costos de la deuda externa a la que habían acudido las instituciones de crédito para expandir los créditos internamente, elemento de la crisis que complicó su situación financiera.

Ante la incapacidad de la banca de recurrir al mercado de capitales internacionales para captar recursos y hacer frente a sus obligaciones en dólares; el Gobierno como en todos los programa de saneamiento, tuvo que intervenir a través del FOBAPROA para facilitarles créditos en dólares a los bancos de manera que estuviesen en posibilidades de cubrir sus adeudos.

El propósito de este programa “fue crear confianza y solvencia para frenar la salida de capitales que se había generado a través de la crisis; de ahí que se le inyectó liquidez en dólares a 17 bancos comerciales. Inclusive el Gobierno rescató a algunos bancos que habían especulado en dólares para prestar internamente a mayores tasas de interés”.¹⁴

¹⁴ Ginebra Serrabou, Xavier, *op. cit.*, p. 191.

I.1.3.6.5. Títulos emitidos por el FOBAPROA.

El otorgamiento de los “pagarés fobaproa” comprometió al Gobierno Federal a pagar intereses a los bancos a quienes los otorgó por un monto equivalente al 0.5% del PIB. Lo cual significa una cantidad importante de recursos. Algo así como 70 mil millones de pesos anuales. Si los activos del Fondo se convierten a deuda pública, se calcula que el gobierno tuvo que desembolsar, por intereses de esa deuda, una cantidad cercana a los 100 mil millones de pesos anuales.

Por otra parte, la venta de carteras vencidas, muchas de ellas malas, le permitió a los bancos hacerse de un activo, el llamado Cete Especial o Super Cete; con éste, la cartera que el banco transfirió al Fobaproa quedó plenamente garantizada y respaldada por el gobierno. Pero los Super Cetes tienen dos características muy significativas que, en los meses siguientes comenzaron a causar problemas: a diferencia de los Cetes Normales (Certificados de la Tesorería), que cualquier persona puede comprar, los Super Cetes originalmente emitidos por el Fobaproa no pagan intereses mensuales o trimestrales, sino que los acumulan para pagarlos íntegramente al vencimiento que, en el caso de esos instrumentos, es de diez años.

La compra de cartera salvó a los bancos en el momento inmediato porque garantizó el ahorro del público. Aunque se resolvió sólo parcialmente el problema de insuficiencia de capital de los bancos (de hecho, la gran mayoría de los accionistas de los bancos perdieron todo o gran parte de su capital), no resolvió el de su viabilidad. La razón de esto es muy simple: mientras que un crédito normal supone pagos mensuales al banco, el cete original del Fobaproa implica una garantía, pero nada de ingresos sino hasta el fin del décimo año.

I.2. Ley de Protección al Ahorro Bancario de 1999.

I.2.1. Exposición de Motivos.

Dentro de las razones que se tuvieron para expedir la Ley de mérito, se puede decir que el más importante fue para sufragar las operaciones y acciones llevadas a cabo por el Ejecutivo Federal ante las medidas y decisiones tomadas como

respuesta a la crisis financiera originada desde 1994 y hasta el desarrollo y extinción del controvertido FOBAPROA.

El proyecto de decreto y sobre todo el dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados, en relación a la Iniciativa de Ley de Protección al Ahorro Bancario, planteaban que cuando se presentara una situación de emergencia que afecte la solvencia de alguna institución crediticia y que además el Instituto no cuente con los recursos necesarios para cubrir las obligaciones garantizadas o para otorgar apoyos para desarrollar programas de capitalización o de saneamiento financiero de alguna institución, la Junta de Gobierno lo debía informar inmediatamente al Ejecutivo Federal para que se pudiesen adoptar las precauciones o medidas estrictamente necesarias para hacer frente a dicha situación de emergencia.

Uno de los datos relevantes, que a diferencia de los proyectos que con anterioridad se habían planteado, es que el Poder Legislativo mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación, reforzaba su función de velar por los recursos públicos, al establecer que en el caso de que los recursos que integran el patrimonio del IPAB y los que se obtengan por financiamientos, no fueran suficientes para hacer frente a las obligaciones, el Gobierno Federal le podrá requerir a la Cámara de Diputados incluir en el correspondiente Presupuesto de Egresos de la Federación, con cargo a un ramo presupuestario específico, los recursos que anualmente se requerirán para hacer frente a las citadas obligaciones.

Por otra parte, con el fin de otorgar certeza jurídica a las instituciones de crédito, así como a la propia Ley y con el objeto de asegurar su debido cumplimiento por parte de los sujetos a los que se iba a destinar, evitando con ello se volviera a presentar una situación de impunidad al desacato de la misma.

Se estableció un capítulo de infracciones y sanciones administrativas, capítulo realizado de acuerdo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer los elementos necesarios para individualizar dichas sanciones al marco legal del Instituto.

Finalmente, con el objeto de lograr una transición satisfactoria de las operaciones y acciones implementadas por el FOBAPROA con los bancos que se encontraban al borde de la quiebra a consecuencia de la crisis bancaria y, lo que sería el nuevo sistema para la protección al ahorro bancario, se estableció que el IPAB se sujetaría a la condición resolutoria de que se llevarán a cabo las auditorías correspondientes para el financiamiento de las responsabilidades jurídicas y económicas que procedieran, en protección de los derechos de terceros de buena fe y para proveer a la más expedita recuperación de dichos bienes, teniendo el Instituto la titularidad de las operaciones de los programas de saneamiento realizados por el FOBAPROA.

I.2.2. Sistema de Protección al Ahorro Bancario.

Los cambios estructurales que ha sufrido la banca comercial a lo largo del tiempo han acarreado al sistema financiero considerables consecuencias. La liberación financiera implicó la materialización de dos medidas: primero que el Gobierno Federal dejó de orientar la política crediticia hacia el sector que deseaba fomentar, y segundo, la liberalización de la tasa de interés interna, para que ésta se determinará a través de la oferta y de la demanda de crédito. Sin embargo, con la devaluación de 1994 se generaron fuertes presiones inflacionarias, y como consecuencia, se incrementó la tasa de interés que pagaban los demandantes de los créditos.¹⁵

La inestabilidad que se vive con los cambios de flujos monetarios, ha tenido como consecuencia que los países adopten desde años atrás, un sistema de protección al ahorro, que tenga como principal objetivo salvaguardar los intereses del público ahorrador y con ellos impedir el colapso del sistema financiero nacional, previniendo cualquier consecuencia catastrófica que una crisis financiera pudiera acarrear de forma sistémica.

Por lo antes acotado, es de suma importancia que un país cuente con un Sistema de Protección al Ahorro Bancario, toda vez que no sólo brinda seguridad a los usuarios del sistema financiero, sino que además aminora los efectos de una

¹⁵ Cfr. Menéndez Romero, Fernando, *op. cit.*, p. 574

crisis al interior de una institución financiera, que muy probablemente se puede extender como efecto domino a otros sectores.

Sin pasar por inadvertido que la fuente primordial de los recursos en el Sistema Financiero, además de los ingresos del Estado por la venta de sus bienes, es el dinero que pone el público ahorrador en manos de las instituciones crediticias, esto a través de la prestación del servicio de banca y crédito, servicio por medio del cual los bancos captan los recursos del público ahorrador y lo hacen circular con el público en general; por lo que al verse respaldado dicho servicio con el sistema de protección aludido, los ahorradores entregan sus recursos a los bancos con la confianza de que les producirán mayores rendimientos, y estos a su vez, propician el flujo monetario que hace que la economía de un país se desarrolle.

I.2.3. Objeto.

Este Sistema de Protección al Ahorro Bancario, además de velar por los intereses de los usuarios de las instituciones de banca múltiple y en general del público ahorrador e inversionista, tiene por objeto dotar a las instituciones crediticias de mayor confianza y credibilidad en las operaciones que en ellas realizan los usuarios de la banca, toda vez que al saberse protegidos dichos usuarios, mantienen en poder de los bancos sus bienes monetarios.

I.2.4. Transitorio Quinto.

Los artículos transitorios de una ley, son artículos de carácter secundario, ya que actúan como auxiliares de los artículos principales, van precisando el momento de la entrada en vigor del nuevo texto legal o para determinar otras especificaciones sobre las condiciones en que la nueva legislación comenzará a surtir efectos legales.

En esta tesitura, de manera esencial el transitorio quinto de la Ley de Protección al Ahorro Bancario tiene como principal objetivo señalar la manera en cómo se iba a extinguir el FABAPROA y las operaciones preventivas que sus dirigentes implementaron para salvaguardar el sistema financiero, evitando con

ello el colapso de los bancos que estaban al borde de la quiebra, protegiendo con dichas medidas los ahorros de los usuarios de las instituciones crediticias.

Con la entrada en vigor de la Ley de Protección al Ahorro Bancario en 1999, se abrogó el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, numeral que años atrás le dio vida al citado FOBAPROA; por lo que el transitorio quinto señalaba la razón del porque dicho Fondo no pereció de forma inmediata. Una de las citadas razones, fue debido a que no se habían concluido las auditorías que la Cámara de Diputados había ordenado se realizarán a las operaciones, acciones y demás actividades realizadas por dicho Fondo.

Así mismo, se señalaron las hipótesis de los resultados que pudiesen haber obtenido con el desarrollo de las auditorías y las consecuencias que las mismas acarrearían.

En dicho transitorio se establece como plazo máximo al Ejecutivo Federal y a la Cámara de Diputados, 6 meses a partir de la entrada en vigor de la aludida Ley, quienes tenían que tomar las medidas pertinentes para que las auditorías concluyeran. Además, se establecen las medidas que se deberían seguir en las auditorías realizadas a las operaciones del Fondo, entre las que destacan las siguientes:

- i. En el caso de irregularidades se deslindarían responsabilidades legales y económicas en que hubiesen incurrido los infractores.
- ii. Por otra parte, al terminar las auditorías, las instituciones crediticias que no hubiesen reportado irregularidades en sus operaciones, tenían que decidir entre dar por terminados los contratos o cancelar las operaciones que mantenían con el Fondo, regresando los títulos de crédito al Fondo y este a su vez les devolvía sus derechos de cobro relativos al programa de Capitalización y Compra de Cartera.

Para llevar a cabo la terminación del contrato que las instituciones crediticias tenían con el Fondo y la devolución de los derechos de cobro generados con el programa de capitalización, la Junta de Gobierno del Instituto tenía la obligación de circunscribir su actuación a las Reglas Generales que para su efecto debían emitir, y entregar a los bancos una garantía de pago que cubriera los referidos derechos de cobro.

En contraposición de lo anterior, si el Instituto encontraba operaciones realizadas de manera ilegal, mediante resolución de la Junta de Gobierno, tenía la opción de rechazar o devolver dichos créditos a los bancos, solicitando señalara nuevos activos bajo el apercibimiento que en caso de omisión se reduciría la garantía para el cobro de derechos.

En resumen, la importancia del artículo Transitorio Quinto de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se encuentra reflejada en las directrices que las autoridades competentes debían seguir para que se efectuará la extinción del Fondo Bancario de Protección al Ahorro y se diera paso a lo que hoy en día es el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

I.3. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)

I.3.1. Naturaleza Jurídica.

El IPAB es parte integrante de la administración pública federal, responsable de coadyuvar en la implantación y desarrollo de un Sistema de Protección al Ahorro Bancario. Este Instituto es un organismo descentralizado, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación al numeral 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

I.3.2. Marco Jurídico.

La estructura y actuación del IPAB, se encuentra regida bajo los imperativos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario y el Estatuto Orgánico del propio Instituto, es decir sus fuentes primarias.

Así mismo, se aplicarán supletoriamente a la aludida Ley y Estatuto, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Código de Comercio y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 1º, párrafo tercero de la citada Ley de Protección al Ahorro Bancario. Sin pasar por alto que las fuentes supletorias se aplicarán en estricto orden jerárquico.

I.3.3. Objeto.

Como todo organismo que forma parte del engranaje que en conjunto forman el aparato burocrático llamado Estado, el Instituto fue creado para cumplir con un objeto, mismo que consiste en:

- Proporcionar a las instituciones de banca múltiple, en beneficio de los intereses de las personas ahorradoras y clientes de dichas instituciones de crédito, un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada (sólo hasta 400 mil UDI's), de las obligaciones establecidas en la Ley, a cargo de las referidas instituciones; y
- Administrar, los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

Cabe hacer mención que para que el Instituto cumpla con el mencionado objeto, éste podrá otorgar financiamientos a las instituciones de crédito con la finalidad de implementar acciones de apoyo preventivo y saneamiento financiero de las instituciones.

I.3.4. Patrimonio.

Al ser un órgano descentralizado de la administración pública federal, el IPAB cuenta con un patrimonio propio, para llevar a cabo todas y cada una de las tareas para el cual fue creado, y así cumplir con las funciones que le corresponde realizar dentro del aparato burocrático del Estado.

Por ello el patrimonio del Instituto se forma por varias entradas de recursos, entre las que se encuentran “las cuotas ordinarias y extraordinarias que cubren las instituciones de banca múltiple; los productos, rendimientos y otros bienes derivados de las operaciones que realice el propio Instituto; los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que obtenga de sus inversiones; los recursos

provenientes de financiamientos, así como todos los bienes muebles e inmuebles que se adquirieran para el cumplimiento de su objeto”.¹⁶

También formarán parte de su patrimonio, los recursos que se autoricen en los correspondientes Presupuestos de Egresos de la Federación, para apoyar de manera subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones que el propio Instituto asuma; los demás derechos y obligaciones que el Instituto reciba, adquiera o contraiga, por cualquier título legal.

I.3.5. Estructura Orgánica.

Como todo órgano descentralizado de la administración pública federal, el IPAB contara con una estructura orgánica integrada por una Junta de Gobierno y un Secretario Ejecutivo sobre quienes tendrán a su cargo el gobierno y administración del Instituto, respectivamente, quienes serán apoyados por la estructura administrativa que la propia Junta de Gobierno determine.

I.3.5.1. Junta de Gobierno.

La Junta de Gobierno en conjunto con el Secretario Ejecutivo, son la máxima autoridad del Instituto. Dicha órgano colegiado está integrada por siete vocales: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y en sus recesos, por la misma proporción de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Estos cuatro vocales, serán designados por períodos de cuatro años, que serán escalonados, sucediéndose cada año e iniciándose el primero de enero de cada año.

De entre las facultades con que cuenta la Junta de Gobierno se encuentra la de resolver sobre la procedencia de que el Instituto otorgue, los apoyos previstos en su propia Ley; aprobar la liquidación o la solicitud para pedir la suspensión de pagos o declaración de quiebra de las instituciones; aprobar las

¹⁶ Hegewisch Díaz Infante, Fernando, *Derecho financiero mexicano. Instituciones del sistema financiero mexicano*, 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 2013, p.130.

cuotas ordinarias que deban cubrir las mismas, los criterios para establecer cuotas diferenciadas, y previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuotas extraordinarias que deban cubrir los bancos múltiple.

I.3.5.2. Secretario Ejecutivo.

El Secretario Ejecutivo del Instituto será nombrado por la Junta de Gobierno y para adquirir dicho nombramiento deberá, de acuerdo al artículo 78 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, cumplir con determinados requisitos como son: ser ciudadano mexicano y sólo tener la nacionalidad mexicana; ser de reconocida probidad; no haber sido condenado por delito intencional alguno, ni inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano; contar con una experiencia superior a cinco años, en cargos de alto nivel de decisión en materia financiera, entre otros.

Es la máxima autoridad administrativa del Instituto, por lo cual tendrá las más amplias facultades para efectuar los actos de dominio, administración, pleitos y cobranzas, realizar cualquier tipo de gestión judicial, extrajudicial y administrativa, sin perjuicio de las facultades que expresamente le delegue la Junta de Gobierno. En el desempeño de sus atribuciones será auxiliado por las Secretarías Adjuntas de Protección al Ahorro Bancario, Recuperación de Activos, Jurídica, y de Administración y Presupuesto; y por las Direcciones Generales de Planeación Estratégica y Proceso, de Comunicación Social de Difusión y Enlace; y de Tecnologías de la Información, entre otras.

I.3.5.3. Servidores Públicos que señala el Estatuto Orgánico del Instituto

El Estatuto Orgánico del IPAB, señala que además de los servidores públicos integrantes de la Junta de Gobierno y el Secretario Ejecutivo, también serán parte del propio Instituto los servidores publico titulares de las Secretarías Adjuntas que auxilian en el desempeño de sus funciones al Secretario Ejecutivo, como lo son los Directores Generales y los integrantes de las Direcciones Generales Adjuntas, así como también los titulares de las subdirecciones, jefaturas de departamento y por el personal que se requiera para el mejor desempeño de sus atribuciones. Sin

dejar a un lado al Prosecretario de la Junta de Gobierno, quien asiste y supe, en sus ausencias al Secretario Ejecutivo, como lo establece el párrafo penúltimo del artículo 8 del citado Estatuto.

En este orden de ideas, los trabajadores y servidores públicos del IPAB están al servicio del Estado por lo que se les aplicarán el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, que se encuentra reglamentada a través de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, por ser trabajadores al servicio de uno de los poderes de la Unión como lo es el Ejecutivo Federal a través de la administración pública federal paraestatal.

I.3.6. Atribuciones

El Sistema de Protección al Ahorro Bancario que maneja la Ley de mérito, ofrece a los depositantes e inversionistas de las instituciones de banca múltiple una cobertura limitada, ya que en su articulado señala que el Instituto pagará el saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a 400 mil unidades de inversión por persona, física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución de banca múltiple. Por tal motivo, el monto a ser pagado por el Instituto a cada persona, quedará fijado en UDI'S, a partir de la fecha en que el mismo publique la resolución relativa a la liquidación, suspensión de pagos o quiebra del banco múltiple de que se trate, así como el valor de las citadas unidades de inversión en esa fecha, independientemente de la moneda en que las obligaciones garantizadas a cargo de la institución de banca múltiple, estén denominadas o de las tasas de interés pactadas.

La idea primordial de señalar que las obligaciones garantizadas son de cobertura limitada, es para que el público conozca los riesgos a que está sujeta su inversión y el grado de recuperación de ésta, previniendo con ello que se vea afectada la confianza en el sistema bancario en caso de presentarse una crisis financiera.

Por tal situación, en apego a lo establecido por el artículo 68 de la Ley del Instituto, éste tendrá las siguientes atribuciones inherentes a su naturaleza:

- Asumir y pagar en forma subsidiaria, las obligaciones que se encuentren garantizadas a cargo de las instituciones de banca múltiple,
- Recibir y aplicar, los recursos que se autoricen en los correspondientes Presupuestos de Egresos de la Federación, para apoyar de manera subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones, así como para instrumentar y administrar programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca múltiple;
- Suscribir y adquirir acciones ordinarias, obligaciones subordinadas convertibles en acciones y demás títulos de crédito emitidos por las instituciones que apoye;
- Otorgar financiamiento a los bancos múltiples, como parte de los programas de saneamiento;
- Otorgar financiamiento a las instituciones;
- Llevar a cabo la administración cautelar de las instituciones de crédito;
- Fungir como liquidador o síndico de las instituciones bancarias;
- Realizar subastas, concursos y licitaciones para enajenar los bienes o darlos en administración;
- Coordinar y participar en procesos de fusión, escisión, transformación y liquidación de instituciones de banca múltiple y sociedades o empresas en cuyo capital participe el IPAB;
- Defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos y ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competan, así como comprometerse en juicio arbitral;
- Comunicar a la Procuraduría Fiscal de la Federación las irregularidades que por razón de su competencia le corresponda conocer a ésta, y sean detectadas por personal al servicio del Instituto con motivo del desarrollo de sus funciones;
- Denunciar o formular querrela ante el Ministerio Público de los hechos que conozca con motivo del desarrollo de sus funciones, que puedan ser

constitutivos de delito y desistirse u otorgar el perdón, previa autorización de la Junta de Gobierno, cuando proceda; así como,

- Evaluar de manera permanente el desempeño que las instituciones de banca múltiple y los terceros especializados, en su caso, tengan con respecto a la recuperación, administración y enajenación de bienes, entre otras.

I.3.6.1. Obligaciones Garantizadas

La ley de Protección al Ahorro Bancario en su numeral 6° establece que las obligaciones garantizadas son los depósitos, préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito. Siendo los depósitos bancarios de dinero: a la vista; retirables en días preestablecidos; de ahorro, y a plazo o con previo aviso; así como aceptar préstamos y créditos conforme a la fracción II.

Por otra parte y en contra posición a las obligaciones garantizadas, la propia ley señala las operaciones que no se incluyen en el sistema. Los parámetros de exclusión son de carácter permanente subjetivo, entre los que se encuentran las personas que ostentan la titularidad de los depósitos o por la naturaleza del depósito. De entre las obligaciones que puntualiza el artículo 10° de la Ley de la materia, encontramos las siguientes:

- i. Las obligaciones a favor de entidades financieras, nacionales o extranjeras;
- ii. Las obligaciones a favor de cualquier sociedad que forme parte del grupo financiero al cual, en su caso, pertenezca la institución;
- iii. Los pasivos documentados en títulos negociables, así como los títulos emitidos al portador;
- iv. Las obligaciones garantizadas, documentadas en títulos nominativos, quedarán cubiertas en términos del artículo 6o. de esta Ley, siempre y cuando los títulos no hayan sido negociados (operaciones excluidas por no buscar el ahorro);
- v. Las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y de funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos

- de la institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales (operaciones excluidas en razón de que las personas aludidas tienen una gran responsabilidad en la disolución, liquidación, suspensión de pago o quiebra de la institución); y
- vi. Las operaciones que no se hayan sujetado a las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas, así como a las sanas prácticas y usos bancarios, en las que exista mala fe del titular y las relacionadas con actos u operaciones ilícitas.

I.3.6.2. Adquisición de bienes.

El IPAB, en el ejercicio de sus facultades podrá adquirir, directamente o a través de fideicomisos en los que sea fideicomisario, bienes propiedad de las instituciones de crédito de carácter múltiple que se sujeten a sus programas de saneamiento financiero. Asimismo, es de resaltar que los bienes, independientemente de su naturaleza y características, no se considerarán para ningún efecto bienes nacionales, por tanto, no les serán aplicables las disposiciones legales y administrativas correspondientes, ni aun las de carácter presupuestario o relacionadas con el gasto público, prohibición que encuentra su fundamento en el artículo 59 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

I.3.6.3. Administración, enajenación y liquidación de bienes.

Con el fin de que el IPAB recobre los recursos otorgados a un banco múltiple por la ayuda recibida ante diversas circunstancias adversas en su financiamiento, el primero tendrá facultades para administrar y enajenar los bienes con el fin de obtener el máximo valor de recuperación posible. Por tal motivo, se deberá proceder a la brevedad posible a la enajenación de los bienes y procurar que se realice en los términos económicos y financieros más convenientes, buscando siempre las mejores condiciones y los plazos más cortos de recuperación de recursos.

Así mismo, el Instituto podrá encomendar a terceros especializados, los procesos de recuperación, enajenación y administración de bienes, cuando ello

coadyuve a recibir un mayor valor de recuperación de los mismos, o bien, cuando considerando los factores de costo y beneficio, resulte más redituable. Se deberán observar en los procedimientos de enajenación las características comerciales de las operaciones, las sanas prácticas y usos bancarios y mercantiles imperantes, así como las plazas en que se encuentran los bienes a enajenar.

La enajenación de los bienes será mediante subasta pública, a menos que por la naturaleza o condiciones de venta de los bienes específicos, la Junta de Gobierno considere que ese procedimiento no permita obtener las mejores condiciones económicas para el Instituto, caso en el que la propia Junta de Gobierno podrá autorizar que las ventas se realicen por licitación pública con las reglas, términos y condiciones que la misma establezca. Cuando se trate de la enajenación de bienes que, por sus características específicas, no sea posible la recuperación a valor de avalúo, debido a las condiciones imperantes en el mercado, se podrá autorizar la enajenación a precio inferior.

I.3.7. Autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de atribuciones. Con el objeto de crear mayor confianza y certeza jurídica en los usuarios del sistema financiero respecto a los objetivos que persigue el Instituto, por el hecho de haber tenido su origen en uno de los fondos más controvertidos a lo largo de la historia, como lo fue el FOBAPROA, el Gobierno Federal creyó conveniente implementar mecanismos de control intra-orgánicos, mismos que permitiría prevenir cualquier mal manejo de la administración y la posible mal versación de recursos. Así cómo garantizar la veracidad y exactitud en el desarrollo de las actividades jurídicas, financieras y contables.

Por tales motivos, si la propia Junta de Gobierno es el principal órgano del IPAB, en virtud de que tiene el más amplio derecho de información y puede dar instrucciones a sus dependientes para vetar determinadas actividades que perjudiquen al propio Instituto y ejercer la más amplia y estricta actividad de control y dirección; se creyó necesario que intervinieran más autoridades para evitar una posible crisis financiera que provocará una inestabilidad financiera en el sistema bancario.

I.3.7.1. Ejecutivo Federal.

El Ejecutivo Federal no solo es una autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de las atribuciones, sino directamente al ser el titular de la administración pública federal y de forma indirecta por delegar facultades, del propio Instituto, es el más interesado de que se cumplan con los estándares de control establecidos en la Ley. Sin embargo, al ser el Ejecutivo Federal la cabeza de la administración pública federal, sería imposible que él mismo se cerciorara del cumplimiento a cabalidad de todas las atribuciones que poseen todos los órganos centralizados y descentralizados, por lo que debe delegar facultades para el debido cumplimiento de sus atribuciones inherentes. En el caso concreto, la facultad de vigilar el Instituto, se delega a un comisario y a un auditor externo.

I.3.7.2. Comisario y Auditor Externo.

El comisario tiene la función de vigilar el actuar del IPAB desde los ámbitos de toma de decisión y/o de órganos de gobierno. Muestra que el auditor externo, permite obtener evidencia suficiente y apropiada para expresar una opinión sobre los estados financieros del Instituto; debe declarar si la información que se presenta está o no de acuerdo con principios de contabilidad generalmente aceptados, así mismo debe determinar que los estados financieros representan razonablemente la situación financiera.

En esta tesitura, el artículo 89 de la ley que norma al Instituto, establece que tanto el comisario como el auditor externo, tendrán las más amplias facultades para opinar, examinar y dictaminar los estados financieros del IPAB, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta. Ordenando que el comisario deberá asistir a las sesiones de la Junta de Gobierno. Lo anterior, sin perjuicio de la vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y del Contralor Interno.

I.3.7.3. Órgano Interno de Control

El Órgano Interno de Control (OIC), se encargan de ejecutar el sistema de control y evaluación, es decir, controlar que los procesos y procedimientos que realizan

los servidores públicos en el IPAB estén apegados a la legalidad y que coadyuven a los objetivos sustantivos de la institución y, en caso de no ser así, son quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos.¹⁷

El artículo 36 del Estatuto Orgánico del Instituto establece que la estructura del OIC se encuentra integrado por su titular y los titulares de las Áreas de Auditoría Interna; Responsabilidades y Quejas, y Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, quienes serán designados en los términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para ejercer sus facultades, en el ámbito de sus respectivas competencias, previstas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y en los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables. Dichos titulares se auxiliarán, para el ejercicio de sus atribuciones, con el personal asignado al Órgano Interno de Control.

I.3.7.4. Auditoría Superior de la Federación

Es un órgano especializado de la Cámara de Diputados que cuenta con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de los recursos presupuestales que le son asignados. Su actuación se rige por un conjunto de disposiciones jurídicas, técnicas y éticas.

Por tales motivos, se puede aseverar que es el órgano encargado de fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y

¹⁷ Página web de la Secretaría de la función Pública.-
<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/sracp/cgovc/ovc.html>

programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.¹⁸

Por tales consideraciones es éste órgano fiscalizador el encargado de verificar que los recursos que otorga el Gobierno Federal son utilizados de forma correcta y con pleno apego a la normatividad aplicable, lo que contribuye a generar confianza en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas.

I.3.7.5. H. Cámaras de Diputados y de Senadores.

En lo concerniente a la vigilancia y de la función desplegada por el Instituto, el numeral 88 de la Ley de la materia establece que cualquiera de las Cámaras, podrán citar a comparecer al Secretario Ejecutivo cuando se analice o estudie un negocio concerniente a las actividades del Instituto, así como cuando se integren comisiones para investigar su funcionamiento. Lo cual permite que haya mayor transparencia en la utilización de los recursos que eroga el IPAB para el cumplimiento de sus funciones; convirtiéndose en un control intra-orgánico, ya que permite que el Poder Legislativo a través de sus Cámaras le pidan rendir cuentas sobre su actuación al Ejecutivo Federal, respecto a la partida presupuestal que se le otorgo al Instituto para llevar a cabo sus funciones.

Como se puede observar, en el presente capítulo se ve reflejada la evolución que ha tenido el sistema de protección al ahorro bancario, cómo se integra y cómo el IPAB ha administrado dicho fondo; así como las autoridades y unidades administrativas encargadas de vigilar su actuación dentro de la Administración Pública Federal.

Ahora daré paso al estudio y análisis de otro órgano descentralizado, sectorizado de igual manera, en el ramo que tiene a su cargo como coordinadora la SHCP, como lo es el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), sus objetivos, atribuciones y las razones que motivaron su creación.

¹⁸ Página web de la Auditoría superior de la Federación de la Cámara de Diputados.-
http://www.asf.gob.mx/Publication/23_Marco_de_Actuacion

CAPÍTULO DOS

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES (SAE)

II.1. Antecedentes.

El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, también conocido por sus siglas como SAE, fue producto de un arduo diálogo en el H. Congreso de la Unión, mismo que concluyó en la aprobación de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público que le dio vida al aludido órgano, el cual ha sido destinado para promover la eficiencia y eficacia de la Administración Pública Federal en el manejo de activos, reduciendo los costos de administración, operación, custodia, liquidación y enajenación de los bienes a disposición del Gobierno Federal, a través de la racionalización de los recursos, tanto humanos como materiales en la función pública.

El SAE es producto de la experiencia internacional que permitió y ayudó al Gobierno Federal a llevar a cabo la unificación de facultades de diversos organismos y unidades departamentales, para evitar duplicidad de funciones y erogación de gastos.

Previo a la emisión de ese ordenamiento jurídico, la enajenación de bienes estaba regulada por diversas instituciones y organismos que se encargaban de llevar a cabo la administración y enajenación de los bienes a disposición del Gobierno Federal, respecto de los cuales eran competentes, lo que provocaba dispersión de recursos humanos y materiales.

Las instituciones cuyas funciones de administración y destino de bienes se transfirieron al SAE, fueron las siguientes: Servicio de Administración de Bienes Asegurados (SERA), Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ), Unidad de Inversiones y Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal del SAT y la Dirección General Adjunta de Cartera y Activos No Monetarios de la TESOFE. Por tales circunstancias, el Poder Legislativo determinó

establecer un mecanismo ágil, transparente y sencillo para la administración y venta de bienes.

Por ello para conocer las funciones, facultades inherentes y esenciales del SAE, es menester no sólo conocer las actividades que desempeñaron los aludidos departamentos y unidades administrativas, sino además hay que tener en cuenta que sus principales antecedentes del SAE, se encuentran en las actividades que desempeñaban el FIDELIQ y el SERA.

II.1.1. Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ).

El Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ) encuentra su origen en el contrato de fideicomiso celebrado el 6 de junio de 1966, entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente y fideicomisario, y la Financiera Comercial Mexicana, S.A. (posteriormente Banco Mexicano Somex, S.A.) en su carácter de institución fiduciaria.

Como todo acto de la administración pública federal, el referido contrato fue objeto de diversas modificaciones, entre las que se encuentra la sustitución de la fiduciaria de Banco Mexicano, S.A. por Nacional Financiera, S.N.C., Banca de Desarrollo y posteriormente, una característica de ésta última fiduciaria consistió en que, a propuesta del fideicomitente, se designó un delegado fiduciario especial, evolución que se encuentra establecida en los considerandos de la *“Resolución mediante la cual se autoriza a la Dirección General de Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para iniciar el proceso de extinción del Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ)”*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 2003.

II.1.1.1. Naturaleza jurídica.

La naturaleza del FIDELIQ, fue la de un contrato de fideicomiso, a través del cual el fideicomitente que en la especie fue el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se obligó a transmitir y a afectar los

bienes destinados en fideicomiso a la fiduciaria, quien en este caso fue Nacional Financiera, S.N.C. conocida por sus siglas como Nafinsa. Los bienes fideicomitados fueron todo tipo de bienes de entidades paraestatales en proceso de desincorporación.

II.1.1.2. Objeto

Al FIDELIQ se le encargó liquidar las empresas de participación estatal mayoritaria, organismos públicos descentralizados; extinguir y administrar fideicomisos, coadyuvar con el Gobierno Federal en el marco de las estrategias de saneamiento y fortalecimiento financiero de las entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo el manejo de los créditos que éste destine o haya destinado para otorgar apoyo financiero a las instituciones de banca de desarrollo y organizaciones auxiliares de crédito y celebrar todos los actos necesarios para la recuperación de tales créditos, bien sea que las instituciones se rehabiliten o se liquiden. Asimismo, entre los fines principales de este fideicomiso, podemos encontrar los siguientes:

- Liquidar toda clase de sociedades mercantiles, sociedades civiles o asociaciones civiles y fideicomisos a los que se refiere la Ley Federal de Entidades Paraestatales, previa autorización de la SHCP.
- Administrar todos los bienes de las instituciones en liquidación que se adjudiquen en pago de los créditos que fueran otorgados.
- Recibir y enajenar todo tipo de bienes de las entidades paraestatales en proceso de desincorporación, a propuesta de la SHCP y de conformidad con las leyes aplicables.
- Actuar como síndico en los procedimientos de quiebra y suspensión de pagos, de acuerdo con lo establecido en los artículos 28 y 29 de la entonces Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.
- Administrar los créditos que el Gobierno Federal destinaba para otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de crédito intervenidas o por la Comisión Nacional Bancaria (CNB), hoy Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), así como la celebración

de todos los actos necesarios para la recuperación de dichos créditos, mediante la rehabilitación de las instituciones o su liquidación.¹⁹

II.1.1.3. Extinción.

Debido a la regulación que imperaba en el aparato burocrático de la época respecto de la enajenación de bienes de los que podía disponer el Ejecutivo Federal, a éste le resultó poco favorable y muy diversa, estableciendo distintos procedimientos para la enajenación de bienes, lo que hizo compleja la administración y enajenación de los mismos, además existieron diferentes instituciones y organismos que entre sus funciones las realizaban, por lo que implicaba una duplicidad de atribuciones y un gasto excesivo de recursos materiales y humanos. Por lo que se hizo necesario contar con un mecanismo ágil, transparente y sencillo para la venta de los bienes que no se encontraban afectos a la prestación de un servicio público, que permitiera al Gobierno Federal eliminar costos de administración e incluso para allegarse recursos financieros que apoyaran a cubrir el gasto público optimizando el ejercicio del mismo.

El proceso de extinción del FIDELIQ, fue autorizado mediante resolución de fecha 13 de junio de 2003 dictada por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la cual se autorizó a la Dirección General de Banca de Desarrollo de la misma Secretaría, para iniciar el proceso del aludido fideicomiso.

II.1.2. Servicio de Administración de Bienes Asegurados (SERA).

El 9 de diciembre de 1997, el Titular del Ejecutivo Federal, remitió al Senado de la República la iniciativa de la Ley Federal para la Administración de Bienes Decomisados y Abandonados, con la que pretendía dar solución a la problemática que se vivía en la época relativa a la administración y enajenación de bienes que se encontraban en poder de su Administración Pública.

Como ya se mencionó, la problemática que se pretendía resolver fue respecto a los bienes asegurados que eran administrados por autoridades a las

¹⁹ Itzel Martínez Méndez, "*Administración de Bienes Inmuebles por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes*", Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho de la UNAM, 2015, p. 6.

que por la naturaleza de sus funciones, no les correspondía tal tarea y, como consecuencia, carecían de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios. Tal era el caso del Ministerio Público de la Federación y de los Órganos Jurisdiccionales, cuyas atribuciones esenciales eran la investigación y persecución de los delitos, así como la impartición de justicia, respectivamente, mismas que no eran compatibles con la función de administrar bienes.²⁰

Por tales consideraciones, se creyó conveniente que las mencionadas autoridades no intervinieran en la administración de bienes asegurados, sino que únicamente resolvieran lo relativo a la procedencia del aseguramiento, el decomiso o la devolución de tales bienes, facultades inherentes a su naturaleza.

Una vez dictaminada y aprobada la iniciativa de mérito por las respectivas Cámaras, con el objeto de proveerla de obligatoriedad, el 27 de abril de 1999 se turnó al Ejecutivo Federal para su promulgación, misma que entró en vigor 3 meses después, dando vida con ello al Servicio de Administración de Bienes Asegurados (SERA).

La naturaleza jurídica del SERA, fue la de un órgano desconcentrado de la SHCP, dotado de autonomía técnica y operativa, ente que se encargaría de ejecutar y poner en práctica todas y cada una de las atribuciones que la aludida ley le asignó.

Este órgano desconcentrado, contaba con una Junta de Gobierno misma que estaba integrada por el Secretario de Hacienda, quien la presidía; un Subsecretario de la Secretaría de Gobernación y otro de la SHCP, un Subprocurador de la Procuraduría General de la República y el Tesorero de la Federación.

Dicha Junta designaba a su Secretario, quien tenía la representación de la misma para todos sus efectos legales. Rendía los informes previos y justificados en los juicios de amparo en que la propia Junta era señalada como autoridad responsable.

²⁰ Ibarrola Nicolín, Eduardo, "Exposición de motivos de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados".
<http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont7/leyfed7.htm>

El Director General era el representante legal del SERA para todos los efectos legales, designado por el Secretario de Hacienda, previo acuerdo del Ejecutivo Federal, se encargaba de administrar el presupuesto del órgano y en caso de que fueran necesarias erogaciones de partidas no previstas en el presupuesto, debía previamente obtener la aprobación de la Junta de Gobierno; asimismo dirigía y coordinaba las actividades del Servicio de Administración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la referida Ley Federal para la Administración de Bienes Decomisados y Abandonados, y en los acuerdos que al efecto aprobaba la Junta de Gobierno, pudiendo asistir a las sesiones de la misma con voz pero sin voto.

El Servicio de Administración tenía la obligación de rendirle un informe anual detallado a la Procuraduría y al Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, sobre los bienes asegurados y su administración, de aquéllos que eran abandonados y decomisados, así como de las enajenaciones que había realizado.

Dicho informe se debía incluir, para su aprobación, en el informe que de la Cuenta Pública Federal presentaba la SHCP, con el objeto de verificar si el SERA realizaba sus funciones de conformidad con lo previsto en su Ley y las demás disposiciones que le eran aplicables.

II.1.2.1. Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados.

Bajo la administración del entonces Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1999, la Ley Federal para la Administración de Bienes Decomisados y Abandonados. Sus disposiciones eran de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional, mientras que la administración y destino de los bienes asegurados, decomisados y abandonados en otras materias se regían por la normatividad que les resultaban aplicables.

Para los bienes asegurados, se establecería que serían administrados por el Servicio de Administración de Bienes Asegurados (SERA) hasta que se

resolviera su devolución, abandono o decomiso. El aseguramiento, decomiso y destrucción de los bienes, incluidos los de narcóticos y precursores químicos, se sujetarían a lo dispuesto en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal y en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Los agentes del Ministerio Público con el auxilio de la Policía Judicial Federal, o bien los actuarios y demás funcionarios que designaba la autoridad judicial para practicar la diligencia de aseguramiento, tenían las obligación, de acuerdo al 6º de la Ley SERA, de:

- I. Levantar un acta en la que incluían el inventario con la descripción y el estado en que se encontraban los bienes que se aseguraban;
- II. Identificaban los bienes asegurados con sellos, marcas, cuños, fierros o señales;
- III. Realizaban las medidas conducentes e inmediatas para evitar que los bienes asegurados fueran destruidos, alterados o desaparecidos;
- IV. Solicitaban que se hiciera constar el aseguramiento en los registros públicos que correspondían;
- V. Solicitaban que se realizara el avalúo correspondiente y
- VI. Procedían a entregarlos al SERA dentro de las 72 horas de haber concluido el aseguramiento.

Para la debida conservación y funcionamiento de los bienes asegurados, el citado órgano desconcentrado tenía todas las facultades y obligaciones de un mandatario para pleitos y cobranzas, actos de administración y, en su caso, actos de dominio. Los depositarios, interventores y administradores sólo tenían facultades para pleitos y cobranzas y de administración.

El aseguramiento como ya sabemos, constituye un acto de molestia por lo que de acuerdo a la Ley de mérito tenía que estar debidamente fundado, motivado y ser notificado al interesado. Por ello, el mismo ordenamiento proveía un sistema riguroso y formal de notificaciones, a fin de dar cabal cumplimiento a la garantía

constitucional de audiencia de los particulares afectados, ya que mediante el conocimiento oportuno del interesado, éste podía alegar lo que a su derecho conviniera, bajo el apercibimiento de que no se enajenen o graven los bienes asegurados y en caso de no manifestar defensa alguna, causen abandono a favor de la Federación.

El artículo 12 de la mencionada Ley, señalaba que la administración de los bienes asegurados comprendía su recepción, registro, custodia, conservación y supervisión. Mismos que serían conservados en el estado en que se habían asegurado, para ser devueltos en las mismas condiciones, salvo el deterioro normal que se les causaba por el transcurso del tiempo. Sin pasar por alto, que solo podían ser utilizados o enajenados única y exclusivamente en los casos y cumpliendo los requisitos establecidos en la Ley de la materia.

Tomando en consideración la diversa naturaleza de los bienes que podían ser objeto de aseguramiento, su administración no podía llevarse de la misma manera en todos los casos, por lo que se establecieron disposiciones específicas para los distintos tipos de bienes que permitían su adecuada guarda y conservación, así como la de sus frutos o productos, con la finalidad de evitar su pérdida, deterioro o destrucción, lo que haría nugatorio las finalidades del aseguramiento. A manera de ejemplo, puede citarse la conservación de especies de flora y fauna protegidas, en zoológicos o establecimientos adecuados, según lo disponía la autoridad competente.

Por otra parte, el artículo 38 de la Ley señalaba que la devolución de bienes asegurados procedía en 2 momentos: el primer momento en la averiguación previa, cuando el Ministerio Público resolvía el no ejercicio de la acción penal, la reserva, o se levantara el aseguramiento, y el segundo momento durante el proceso, cuando la autoridad judicial no decretaba el decomiso o levantaba el aseguramiento.

Uno de los aspectos acertados, es que las personas que tenían derecho a la devolución de bienes asegurados, podrían exigir al aludido órgano descentralizado la reparación de los daños derivados de la pérdida, extravío o deterioro de los mismos.

Una de las figuras que contenía la mencionada Ley, que requerían el estricto cumplimiento de los procedimientos establecidos para su adjudicación fue la del abandono, en virtud del cual ingresaban los bienes al patrimonio del Estado y la autoridad podía disponer legítimamente de ellos, con la finalidad de abatir el problema que representan los reiterados casos de bienes que no eran reclamados por sus propietarios o poseedores, aun cuando procedía la devolución de los mismos.

Entre los requisitos esenciales para que operara el abandono fueron los plazos, el de seis meses si se trata de bienes muebles, y el de un año en el caso de inmuebles, contados a partir de la notificación de su aseguramiento. Asimismo para evitar futuras nulidades, transcurridos los plazos el SERA notificaba al interesado o a su representante legal, para que en el plazo de tres meses a partir de la notificación, manifestara lo que a su derecho convenga, bajo el apercibimiento de que de no hacerlo, los bienes se declararían abandonados

Por lo que hace al destino de los bienes decomisados y abandonados, así como sus frutos y productos, la Ley disponía que los mismos serían enajenados y el producto de la venta se destinaría, por partes iguales a apoyar los Presupuestos de Egresos de la Procuraduría General de la República y del Poder Judicial de la Federación, lo cual redundaría en una mejor procuración e impartición de justicia.

Según su naturaleza y con apoyo en el artículo 50 de la citada Ley, los bienes podrían ser destinados a la PGR, al Poder Judicial de la Federación, a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, a los organismos con autonomía por disposición constitucional, o bien, entregarse a entidades federativas o municipios, a instituciones de beneficencia, de investigación científica u otras análogas según sus necesidades.

II.1.2.1.1. Objeto de la Ley.

Como lo señalaba el artículo 1º de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, su objeto consistía en llevar a cabo la administración y destino de los bienes asegurados, decomisados y abandonados

en los procedimientos penales federales, por ello entre sus objetivos fundamentales se encontraban los siguientes:

- A.** Eliminar la distracción de las funciones fundamentales del Ministerio Público de la Federación y de los Órganos Jurisdiccionales Federales, en la administración de bienes. Para que de esta manera tales autoridades se concretaran a cumplir sus funciones constitucionales y legales de investigar, perseguir, juzgar y sancionar los delitos.
- B.** Proporcionar certeza y seguridad jurídicas a los particulares, a través del conocimiento preciso de los procedimientos, situaciones jurídicas especiales, obligaciones y derechos que integran el régimen jurídico relacionado con los bienes asegurados en procedimientos penales federales.
- C.** Establecer normas que rijan la devolución de los bienes asegurados, en los casos en que proceda, en el mismo estado en el que se encontraban al momento de su aseguramiento y el pago, a un valor justo, de las indemnizaciones en los casos de enajenación, pérdida o deterioro de los bienes.
- D.** Determinar reglas y controles estrictos a los que deberá sujetarse la autoridad para utilizar los bienes asegurados en la investigación y persecución de los delitos y, principalmente en el combate a la delincuencia organizada y al narcotráfico.
- E.** Definir el régimen jurídico a que se sujete el abandono a favor de la Federación, con apego a los principios fundamentales del Estado de Derecho.

II.1.2.1.2. Extinción.

Con el fin de adecuar la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, a las circunstancias que imperaban en el marco legal de la administración y enajenación de bienes en manos del servicio público federal, los diputados, senadores y legislaturas de los estados presentaron diversas iniciativas de ley, por medio de las cuales se expresaba “la necesidad de

fortalecer al Servicio de Administración de Bienes Asegurados, tanto en lo que correspondía a su estructura orgánica, como en sus funciones de control, supervisión y vigilancia de los bienes asegurados, por lo que se sugería convertir al SERA en un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, a fin de consolidar su autonomía técnica y operativa y dar mayor transparencia y confianza en la administración de los bienes bajo su responsabilidad”.²¹

Con esta reforma se pretendía evitar erogaciones innecesarias al erario público federal, propiciar condiciones favorables en materia de economía procesal y mejorar el marco regulatorio de las atribuciones que la ley confería al SERA.

En tal sentido, se señalaba que para que la administración de los bienes asegurados o decomisados fuera eficiente y ágil, se hacía necesario que el Servicio de Administración contara con personalidad jurídica y patrimonio propios, que le permitiera desarrollar sus operaciones con mayor certeza y seguridad, así como una mayor autonomía de gestión para administrar sus recursos.

Sin embargo, a pesar de la intención de los legisladores de mejorar el SERA y llenarlo de agilidad y transparencia en los procesos de enajenación de bienes; llegó al H. Congreso de la Unión la iniciativa de Ley del Proceso Administrativo Simplificado de Enajenación de Bienes, misma que tenía como principal objetivo resolver la problemática consistente en “la duplicidad de funciones entre diversas dependencias de la Administración Pública Federal, por lo que parte de la premisa de que existían diversos ordenamientos que establecían procedimientos distintos para la enajenación de bienes, entre los que destacan la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y el Código Fiscal de la Federación; los cuales eran reglamentarios del artículo 134 constitucional en materia de enajenaciones”.²²

Pero que dichos ordenamientos no habían logrado dar solución a los problemas que en la práctica se presentaban, tales como la complejidad en los trámites de enajenación y la falta de capacidad operativa de las instancias

²¹ H. Congreso de la Unión, “*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*”, año III, primer período, 31 de octubre de 2002, p.128.

²² *Ibidem*, p.129.

encargadas de ellos, por lo que se consideró necesario establecer un procedimiento simplificado.

Es decir, la primordial finalidad de la citada iniciativa de ley fue buscar una reducción de los costos de administración y custodia que se erogaban por los bienes a disposición del Gobierno Federal, así como evitar la pérdida de los mismos por no encontrar compradores que cumplieran con los requisitos para que procediera dicha venta o bien, porque el procedimiento era lento y complicado.

Una vez discutidas las aludidas iniciativas, se llegó a la conclusión de que era necesario crear un organismo descentralizado denominado Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), a quien se le otorgarían atribuciones para administrar, enajenar y/o destruir los bienes en poder de la Administración Pública Federal, por lo que votada y aprobada por la mayoría de los integrantes del H. Órgano Legislativo, se procedió a la puesta en marcha del organismo descentralizado en comento y con la entrada en vigor de su Ley y el comienzo de funciones del mismo, el 17 de junio de 2003, a 180 días naturales después de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto por el que se expide la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, en su artículo segundo transitorio se estableció que: “*Se abroga la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados*”.

II.2. Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.

Como ha sido señalado en los apartados anteriores, la presente Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público tuvo sus orígenes en la problemática que se presentaba respecto a la administración de bienes que debían llevar a cabo las autoridades, instituciones y órganos de la Administración Pública Federal erogando grandes recursos humanos y materiales que bien se habrían podido ocupar en otros puntos estratégicos que pudiesen ayudar a mantener una eficiente y eficaz administración del aparato burocrático.

II.2.1. Exposición de motivos.

Es de resaltar que el nombre que se decidió tendría la Ley en comento le fue otorgado una vez que el cuerpo normativo que la integraba fue aprobado en lo general y que fue precisamente su nombre y algunos artículos, los que se reservaron para su estudio y discusión en lo particular en la respectiva Cámara de origen. Por ello, la iniciativa de ley que se presentó ante el H. Congreso de la Unión fue *“el Proyecto de Decreto que Expide la Ley del Proceso Administrativo Simplificado de Enajenación, a través del cual se derogan diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, y del Código Fiscal de la Federación”*.

Con el objeto de unificar la normatividad que se encontraba dispersa en las atribuciones de diversas autoridades y organismos de la Administración Pública, que trataban de reglamentar el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numeral que disponía que *“los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”*; con el fin de cumplimentar tal mandato, se presentó como el principal objetivo, el que se deroguen todos los procedimientos de enajenación que estuvieran vigentes en la materia, con el afán primero de uniformar en un sólo procedimiento todo lo relativo a la enajenación de los bienes de que pueda disponer la Administración Pública Federal, así como de establecer mediante un procedimiento racionalmente sencillo, simplificado, el trámite a seguir, lo cual permitiría la reducción de los costos de administración y procesos de venta.

Es decir, lo que buscaba la aludida iniciativa de Ley, era obtener el mayor valor de recuperación posible y las mejores condiciones de oportunidad, así como la reducción de los costos de custodia a cargo de las dependencias y entidades, recursos que podrían ahorrarse al concentrar dicha facultad en un solo organismo.

Una vez presentada la aludida iniciativa e integrada que fue la H. Cámara de Diputados en su carácter de Cámara revisora, se decidió que la propuesta presentada respondía a la necesidad de contar con un mecanismo ágil, transparente y sencillo para la venta de los bienes que no se encontraban afectos a la prestación de servicios públicos, que permitiría al Gobierno Federal eliminar costos e incluso allegarse de recursos financieros que apoyen a cubrir el gasto público, optimizando de esta manera el ejercicio del mismo.

Por otro lado, también tomaba en consideración que la entonces regulación respecto de la enajenación de bienes de los que pudiera disponer el Ejecutivo Federal, resultaba poco favorable, en virtud de la gran cantidad de recursos que se debían erogar en los procesos de venta, lo que originaba que se obtuvieran un valor de recuperación bajo, por lo que la administración y proceso de venta de los mismos, resultan más costosos que lo que se obtenían de su venta.²³

Se realizó un análisis de la legislación en materia de enajenaciones y se llegó a la conclusión de que, a lo largo del tiempo, había tenido pocas modificaciones, por lo que no contaba con mecanismos de venta más eficaz y que consideraran la especialidad y complejidad que tienen ciertas operaciones, como los negocios en marcha, la venta de acciones u otros procesos que por su naturaleza requieren de procedimientos expeditos y especializados.

Por lo tanto, se propuso un mecanismo alternativo para llevar a cabo la oferta pública y difundir los procedimientos de venta, aprovechando la tecnología para reducir los costos que tenían las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos nacionales o locales²⁴.

Dentro del dictamen de la multicitada iniciativa, los Diputados y los Senadores del H. Congreso de la Unión, considerado que la minuta ofrecía soluciones acertadas para atender la problemática existente respecto de la necesidad de agilizar la enajenación de los bienes, de contar con mecanismos que faciliten su administración y destrucción, previendo los mismos de manera integral,

²³ Cfr. H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, p.129.

²⁴ Itzel Martínez Méndez, *op. cit.*, p. 19.

por lo que con la finalidad de darle mayor firmeza incorporando los siguientes aspectos:

- ❖ Crear un organismo descentralizado denominado “Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE)”, a quien se le otorgarían atribuciones para administrar, enajenar y/o destruir los bienes.
- ❖ Dar transparencia a las funciones que se encomienden al SAE, para lo cual se establece la obligación de presentar informes a las entidades transferentes, a la SHCP y a la Secretaría de la Función Pública.
- ❖ Establecer un sistema flexible a fin de que los bienes sean transferidos al SAE cuando así lo determinen las leyes o cuando así lo ordenen las autoridades judiciales.
- ❖ Incluir procedimientos de venta simplificados y más ágiles, al reducirse los plazos para realizar los mismos.
- ❖ Incluir en el objeto de la ley a la donación, administración y destrucción de los bienes.
- ❖ Adicionar opciones para concretar la venta de los bienes a efecto de que además de la licitación pública, se puedan realizar procesos de subasta, remate y adjudicación directa.

Por las consideraciones acotadas en líneas anteriores, se llega a la conclusión de que en virtud de que era necesario contar con una sola entidad encargada de la administración y enajenación de los bienes a disposición del Gobierno Federal, “se consideró conveniente llevar a cabo la abrogación de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, así como la extinción del Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito”.²⁵ Con lo cual, se evitaría destinar recursos presupuestarios adicionales para iniciar la operación del nuevo organismo descentralizado.

²⁵ H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, p.131.

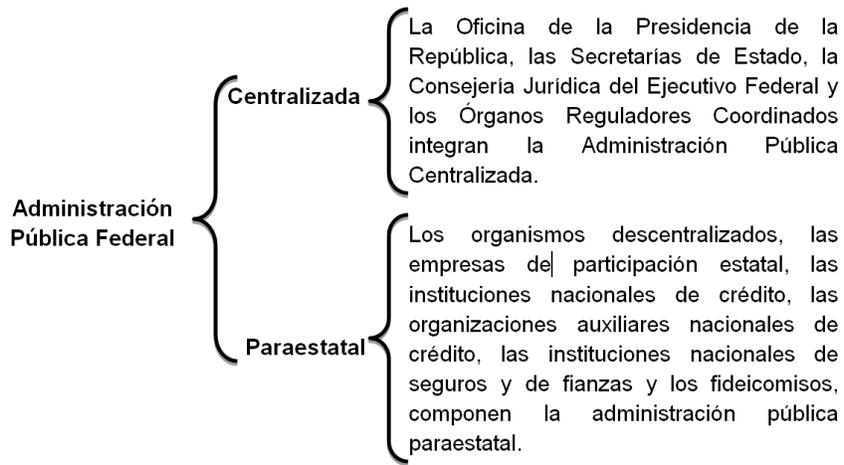
Así mismo, con el objeto de dotar de agilidad a los procedimientos relativos a la enajenación de bienes y lograr la transparencia que se pretende en la disposición de los recursos públicos federales; en donde el hecho de unificar los principios y disposiciones en un solo ordenamiento ya en sí resultaban positivos, al facilitarse su manejo e interpretación.

En este sentido, la finalidad era que se fortalecieran los programas y mecanismos de control, vigilancia y conservación de los bienes, a efecto de que se garantice su integridad y destino, por lo que las Comisiones Unidas del H. Órgano Legislativo, resolvieron aprobar en lo general y en lo particular el 31 de octubre de 2002, el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y se adiciona el Código Federal de Procedimientos Penales. Por lo que se pasó al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales; y el 19 de diciembre de 2002 se publica la nueva Ley en el Diario Oficial de la Federación, la cual se encuentra integrada por 6 títulos, a saber:

- Título Primero. Disposiciones Generales.
- Título Segundo. De la Administración de Bienes.
- Título Tercero. De la Devolución de Bienes en Administración.
- Título Cuarto. De los Procesos de Enajenación, con tres capítulos:
 - Capítulo I. Generalidades.
 - Capítulo II. Donación.
 - Capítulo III. Venta, con cuatro secciones:
 - ↪ Sección I. Licitación pública.
 - ↪ Sección II. Subasta.
 - ↪ Sección III. Remate.
 - ↪ Sección IV. Adjudicación directa.
- Título Quinto. De la Destrucción de Bienes.
- Título Sexto. Del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

II.2.2. Naturaleza jurídica del SAE.

Con el fin de entender la naturaleza jurídica del SAE, es menester de esta investigación analizar los ordenamientos jurídicos que le dan vida al aludido ente. Por ello, es de resaltar que el Ejecutivo Federal cuenta para su auxilio y cumplimiento de sus funciones y atribuciones, con un entramado aparato burocrático llamada Administración Pública Federal misma que de acuerdo al artículo 1º de la Ley Orgánica que la regula, la Administración Pública Federal se divide en:



En este sentido y de acuerdo a la forma en que se creó la Ley que regula y da vida al SAE, se puede verificar que se apega a lo señalado por los artículos 3º y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en relación al numeral 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los cuales se transcriben para su mejor apreciación:

Artículo 30.- *El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:*

- i. **Organismos descentralizados;***
- ii. **Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y***
- iii. **Fideicomisos.***

Artículo 45.- *Son **organismos descentralizados** las entidades creadas por ley o **decreto del Congreso de la Unión** o por decreto del Ejecutivo Federal, **con personalidad jurídica y***

patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Artículo 14.- *Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:*

- i. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;*
- ii. **La prestación de un servicio público o social;** o*
- iii. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.*

Por lo que se debe considerar que el género es la Administración Pública Paraestatal, mientras que la especie son los organismos descentralizados; en esta tesitura “la doctrina considera que la Administración Paraestatal, corresponde a la forma que en la doctrina se llama descentralización. Es decir, se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta a la del Estado y cuyo enlace con el Titular del Poder Ejecutivo de la Unión es de carácter indirecto”.²⁶

Luego entonces, si la Administración Pública Federal se divide en centralizada y descentralizada, y esta última a su vez cuenta con entidades paraestatales, dentro de las que se encuentran los órganos descentralizados, que son creados mediante decreto del H. Congreso de la Unión, podemos aseverar que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), en la especie, es uno de los llamados organismos descentralizados de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), afirmación que se encuentra robustecida y fundamentada con lo señalado en el artículo 76 de la Ley Federal de la materia.

Respecto a los bienes materia de la aludida administración que ejerce como función principal el SAE, se puede decir que los bienes de la nación no son del sector público, sino que dicho concepto se utiliza para efectos de sectorización o asignación de presupuesto. Por ello, los bienes de la nación son: bienes del

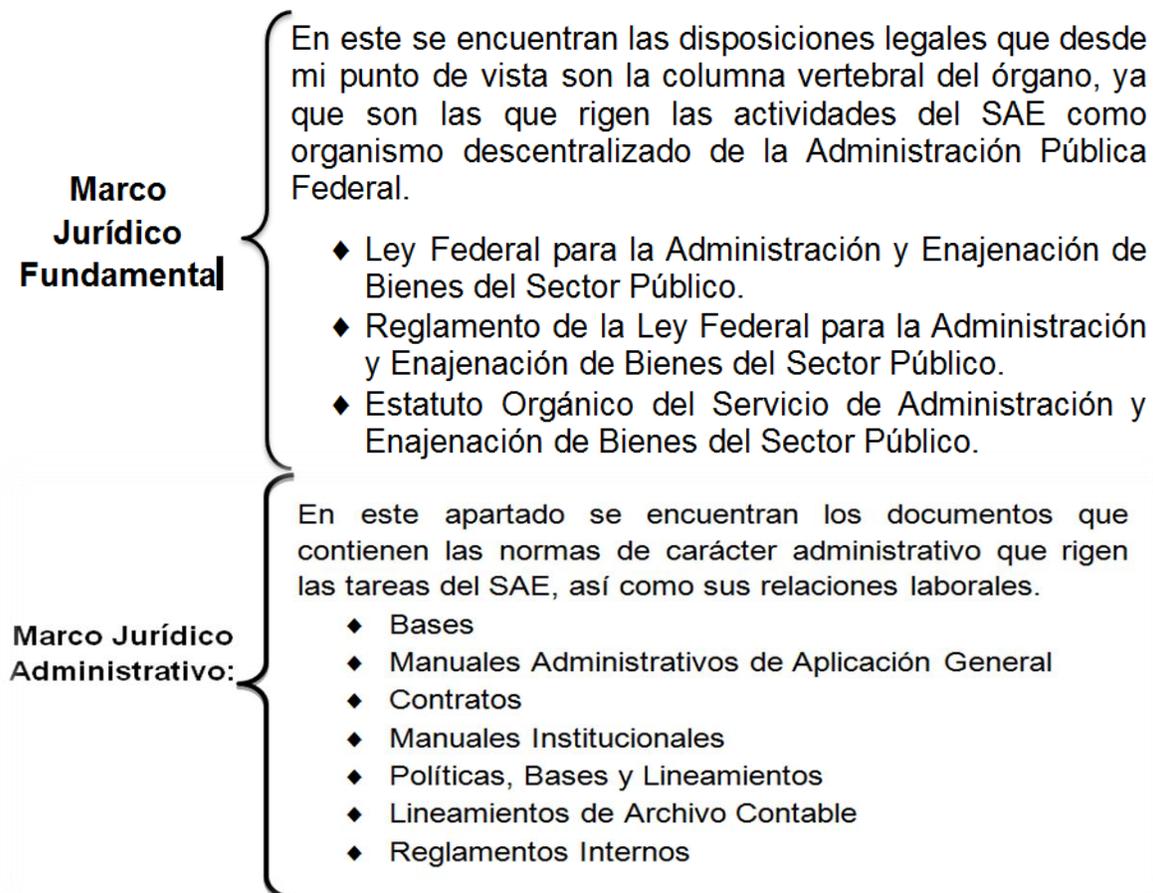
²⁶ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo primer curso*, editorial Oxford, 6a. edición, México, 2011, p. 45.

dominio público de la Federación y bienes del dominio privado; y por esa virtud, es que la Ley se denomina como: "*Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes a cargo del Sector Público*".

II.2.3. Marco jurídico.

El marco jurídico o normativo del SAE, se encuentra integrado por el conjunto de normas jurídicas que determinan la estructura del órgano descentralizado y las atribuciones encomendadas para su cumplimiento a través de sus leyes reglamentarias.

Aún cuando el SAE, es un órgano que se podría considerar como nuevo o joven por haber sido creado apenas en el año 2002, el mismo cuenta con una normatividad basta que tiene por objeto el cumplimiento eficaz y eficiente de sus objetivos y atribuciones, por ello las principales disposiciones normativas que regulan sus operaciones y funcionamiento se dividen de la siguiente manera, para agilizar su implementación:



Marco Jurídico
General:

Se encuentra la normatividad federal vigente y aplicable a los procedimientos llevados a cabo por el SAE. (Código Civil Federal, Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, etc.).

Marco Jurídico
Operativo:

En este apartado se encuentran los documentos normativos a los que debe apegarse el SAE en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

- ◆ Acuerdos Delegatorios
- ◆ Acuerdos de Domicilio
- ◆ Lineamientos
- ◆ Políticas, Bases y Lineamientos

II.2.4. Objeto.

De acuerdo a lo establecido en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, el órgano tendrá como principal objeto la administración, enajenación y destino de los bienes señalados en el artículo 1º, así como el cumplimiento de las atribuciones establecidas en el artículo 78, ambos de la citada Ley.

Es decir, el SAE enfoca su operación en tres procesos sustantivos agrupados en Empresas, Bienes y Activos Financieros. A estos, se les da un destino determinado a partir de la instrucción o solicitud de las Entidades Transferentes que los envían. Estos procesos siguen un flujo de actividades que van desde la recepción hasta la enajenación o destino (venta, donación, liquidación, administración, destrucción, etc.).

Con la finalidad de cumplir a cabalidad lo establecido por el objeto del SAE, el mismo ha establecido entre sus estándares la misión y la visión del Órgano. La misión consiste en dar destino a los Bienes y a las Empresas improductivas para el Estado, con compromiso, eficiencia, transparencia y responsabilidad social,

buscando contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, las finanzas públicas y el Sistema Financiero Mexicano. Mientras que su visión es ser un organismo público del Sistema Financiero Mexicano de referencia a nivel mundial y la mejor alternativa para el Estado para dar destino a sus bienes y empresas improductivas, con reconocimiento de la transparencia, eficiencia y continuidad de sus procesos.²⁷

En esta tesitura, el SAE logra la eficiencia operativa a partir de una debida planeación, la reducción de costos y una efectiva supervisión a las actividades encomendadas a los terceros especializados previstos en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (LFAEBSP).

II.2.5 Patrimonio.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 77 de la multicitada Ley de la materia, se señala que las fuentes de recursos para integrar el patrimonio del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, se encuentra integrado de la siguiente manera:



²⁷ Página web del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, 2015.- <http://www.sae.gob.mx/es/Quienes/MisionVision/Paginas/default.aspx>

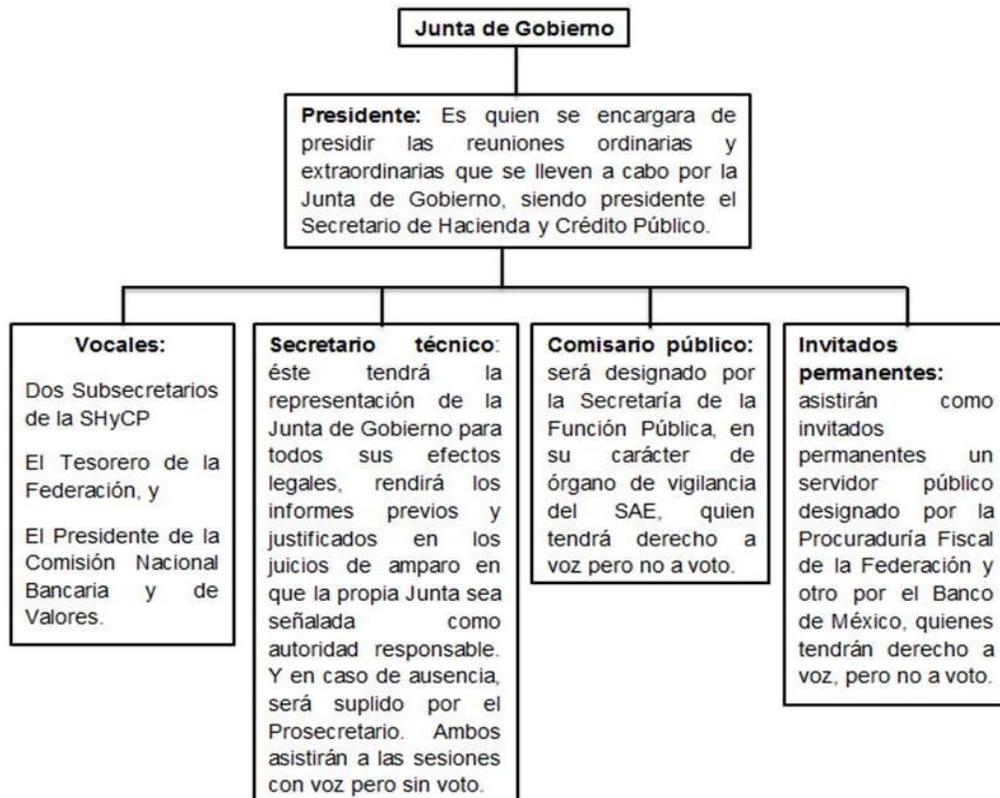
II.2.6 Estructura orgánica.

Para el ejercicio de la facultades y atribuciones del SAE, el mismo cuenta con toda una estructura organizacional que le permite llevar a cabo todas y cada una de las tareas encomendadas por su Ley. La ley del SAE, establece que éste será administrado y dirigido, por un órgano colegiado denominado Junta de Gobierno y por un Director General, quien se encargará de ejecutar las decisiones que en su momento llegue a tomar la citada Junta.

Por otra parte, el artículo 12 del Estatuto Orgánico, señala que para el ejercicio de las atribuciones, además de la Junta de Gobierno y del Director General, el SAE contará con diversas unidades administrativas, así como por los demás servidores públicos que se señalan en el respectivo Manual General de Organización.

II.2.6.1. Junta de Gobierno.

Conforme a lo que señalan la Ley, el Reglamento y el Estatuto Orgánico del SAE, la Junta de Gobierno es el órgano colegiado encargado de tomar las decisiones respecto al cumplimiento de los objetivos encomendados al SAE. Por ello, el citado órgano colegiado estará integrado por:



En cuanto a las sesiones, la Junta se reunirá una vez cada tres meses, cuando menos, pudiéndose además celebrar reuniones extraordinarias. Todos los miembros tendrán derecho a voz y voto en las sesiones de la misma.

El quórum necesario para que se lleven a cabo las reuniones y éstas sean consideradas como válidas, es por lo menos la asistencia de la mitad de sus miembros. Las resoluciones de la Junta de Gobierno se tomarán por mayoría simple de los miembros presentes, teniendo el Presidente o su suplente, voto de calidad para el caso de empate, encontrando su fundamento en el artículo 5º del Estatuto Orgánico del SAE.

Por otra parte, entre las atribuciones y facultades encomendadas a la Junta de Gobierno para su más estricto ejercicio y cumplimiento, el artículo 6º del referido Estatuto, le otorga las siguientes:

- i. Aprobar la contratación de financiamientos que deba realizar el SAE por sí o por cuenta de las empresas en liquidación que tengan el carácter de públicas;
- ii. Aprobar anualmente, previo informe de los comisarios, y dictamen de los auditores externos, los estados financieros iniciales, finales y anuales intermedios de las entidades paraestatales en liquidación y/o extinción, salvo los de los fideicomisos públicos y de las sociedades que conserven órganos colegiados que sean competentes para estos efectos;
- iii. Autorizar el tabulador de sueldos para empresas en desincorporación;
- iv. Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse el SAE;
- v. Analizar y aprobar, los informes periódicos que rinda el Director General;
- vi. Determinar los lineamientos generales para la debida administración y enajenación de los bienes, para evitar que se alteren, deterioren, desaparezcan o destruyan;
- vii. Dictar los lineamientos relativos a la supervisión de la base de datos que contienen el registro de los bienes;

- viii. Aprobar los programas y presupuestos del SAE, propuestos por el Director General, así como sus modificaciones;
- ix. Aprobar el Estatuto y la estructura orgánica básica del mismo y las modificaciones que procedan a éstos;
- x. Nombrar y remover a propuesta del Director General, a los servidores públicos del SAE que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél;
- xi. Autorizar los diferentes procedimientos de venta;
- xii. Dictar los lineamientos a fin de que la estructura administrativa opere con los recursos estrictamente necesarios para la realización de sus funciones en un principio de austeridad y eficiencia.

II.2.6.2. Director General.

Como se ha mencionado, la administración del SAE se encuentra a cargo de dos autoridades dentro del propio ente. Una de las dos autoridades es la Junta de Gobierno, misma que ya ha sido analizada en líneas anteriores. Mientras que la segunda autoridad es el Director General, a quien corresponde originalmente la representación para todos los efectos legales, tramite y resolución de los asuntos de la competencia del SAE.

Asimismo, con el objeto de brindarle mayor eficacia y eficiencia al funcionamiento del SAE y para evitar rezago en las tareas encomendadas al Director General, el numeral 8º del citado Estatuto establece que, éste se podrá auxiliar de los Directores Corporativos, de los Directores Ejecutivos, de los Coordinadores, de los Delegados Regionales, de los Administradores Titulares y de los demás servidores públicos, quienes serán responsables del ejercicio de sus respectivas atribuciones en términos del Estatuto Orgánico, así como de Terceros Especializados. Lo anterior, sin perjuicio de que el Director General ejerza directamente las atribuciones que el citado estatuto le confiere.

Como elemento fundamental en la administración del SAE, el representante legal cuenta con determinadas atribuciones que le permite llevar a cabo las tareas que por la naturaleza de su cargo le corresponde.

De conformidad a los artículos 89 de la Ley Federal, en relación al 9º del Estatuto Orgánico, ambos del SAE, al Director General le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones:

1. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno;
2. Asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Junta de Gobierno;
3. Administrar el presupuesto del SAE;
4. Someter a consideración de la Junta los asuntos que sean de su competencia;
5. Definir directrices para la operación del SAE, en términos de la normativa aplicable;
6. Fungir como delegado fiduciario general en los fideicomisos en que el SAE actúe como fiduciario sustituto, así como delegado fiduciario especial en los casos en que sea nombrado como tal para ejercer las atribuciones propias del SAE;
7. Rendir los informes previos y justificados en los juicios de amparo cuando sea señalado como autoridad responsable;
8. Dirigir y coordinar las actividades del SAE, en el Reglamento y en los acuerdos que al efecto apruebe la Junta de Gobierno;
9. Nombrar y remover depositarios, interventores o administradores de los bienes de manera provisional y someter a la consideración de la Junta de Gobierno el nombramiento definitivo; así como removerlos del cargo de manera definitiva cuando medie orden de autoridad judicial o administrativa competente;
10. Rendir los informes a la Junta de Gobierno relacionados con la administración y manejo de los bienes; respecto de la administración, enajenación o destino, así como del desempeño de los depositarios, liquidadores, interventores o administradores designados;
11. Recabar información y elementos estadísticos que reflejen el estado de las funciones del SAE para así poder mejorar su gestión;

12. Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos;
13. Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeñe la entidad y presentar a la Junta de Gobierno por lo menos dos veces al año la evaluación de gestión con el detalle que previamente se acuerde con la Junta de Gobierno y escuchando al Comisario Público.

II.2.7. Atribuciones.

Las atribuciones encomendadas al SAE a través de los ordenamientos que le son aplicables, señalan los mecanismos que éste debe desplegar para el cumplimiento de sus objetivos. En este sentido, las atribuciones con las que cuenta el SAE están señaladas de forma general en el artículo 78 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, y de forma específica, se encomienda a cada una de sus unidades administrativas para su cumplimiento, por lo que de forma enunciativa, más no limitativa, se señalan las siguientes:

- ~ Recibir, administrar, enajenar y destruir los bienes de las entidades transferentes. Así como, realizar todos los actos de administración, pleitos y cobranzas y de dominio respecto de los bienes, aun y cuando se trate de entidades paraestatales en proceso de desincorporación;
- ~ Liquidar las empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades nacionales de crédito y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, así como toda clase de sociedades mercantiles, sociedades o asociaciones civiles;
- ~ Fungir como visitador, conciliador y síndico en concursos mercantiles y quiebras de conformidad con las disposiciones aplicables, debiendo recaer tales designaciones en el SAE, invariablemente, tratándose de empresas aseguradas;

- ~ Administrar y enajenar los bienes, que previa instrucción de autoridad competente, se le encomienden por la naturaleza especial que guardan los mismos;
- ~ Extinguir los fideicomisos públicos y privados;
- ~ Ejecutar los mandatos en nombre y representación del Gobierno Federal, incluyendo todos los actos jurídicos que le sean encomendados;
- ~ Manejar los créditos que el Gobierno Federal destine o haya destinado para otorgar su apoyo financiero a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares del crédito, así como la celebración de todos los actos necesarios para la recuperación de tales créditos, bien sea que las instituciones se rehabiliten o liquiden;
- ~ Celebrar convenios de coordinación y colaboración con los gobiernos de las entidades federativas, las organizaciones de productores deudores, sociedades de ahorro y préstamo y entidades de fomento, con el objeto de que coadyuven en la recuperación de la cartera vencida, pudiendo estipularse la cesión gratuita u onerosa de créditos;
- ~ Realizar todos los actos, contratos y convenios necesarios para llevar a cabo todas las atribuciones que la misma Ley le encomienda.

Ahora bien, por una parte he hablado respecto a las atribuciones con las que cuenta el SAE de forma general y de forma específica, con las que cuentan, tanto la Junta de Gobierno como el Director General, todos encaminados al cumplimiento de los imperativos de sus ordenamientos y con ello, al cumplimiento de los objetivos del propio órgano descentralizado. Sin embargo, no se ha hablado de los objetos materiales con los que el SAE trabaja; estos objetos materiales son los bienes de los que tiene que regular su administración y destino, mismos que se encuentran señalados el artículo 1° de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y que se enlistan a continuación:

- Los asegurados y decomisados en los procedimientos penales federales;

- Los recibidos en dación en pago para cubrir toda clase de créditos a favor del Gobierno Federal, de sus entidades o dependencias, incluyendo los puestos a disposición de la Tesorería de la Federación;
- Los que habiendo sido embargados por autoridades federales, hayan sido adjudicados a las entidades transferentes;
- Los que sean abandonados a favor del Gobierno Federal;
- Los que estando sujetos a uno de los procedimientos establecidos en la legislación aduanera, en la legislación fiscal federal o en otros ordenamientos jurídicos aplicables a las entidades transferentes, deban ser vendidos, destruidos, donados o asignados, en virtud de ser inflamables, fungibles, perecederos, de fácil descomposición o deterioro, así como cuando se trate de animales vivos y vehículos;
- Los que pasen a ser propiedad del Fisco Federal;
- Los títulos, valores, activos y demás derechos que sean susceptibles de enajenación, cuando así se disponga por las autoridades competentes;
- Los bienes del dominio privado de la Federación y los que constituyan el patrimonio de las entidades paraestatales;
- Cualquier bien que, sin ser propiedad de la Federación, el Gobierno Federal, sus entidades o dependencias puedan disponer de él, y
- Los demás que determinen la SHCP.

Por ello, con la finalidad de dar cumplimiento con el objetivo consistente en la administración, enajenación y destino de los bienes señalados, la Ley de mérito señala diversos procedimientos, mismos que se estudiarán a continuación.

II.2.7.1. Administración de bienes.

De conformidad al Título Segundo de la Ley Federal en comento, el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes administrará los bienes que para tales efectos le entreguen las entidades transferentes, que tengan un valor mayor al importe de seis meses de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y, en tanto no exista resolución definitiva emitida por autoridad administrativa o

judicial competente que determine el destino de dichos bienes, salvo que se trate de los bienes que estando sujetos a uno de los procedimientos establecidos en la legislación aduanera, en la legislación fiscal federal o en otros ordenamientos jurídicos aplicables a las entidades transferentes deban ser vendidos, destruidos, donados o asignados en virtud de ser inflamables, no fungibles, perecederos, de fácil descomposición o deterioro o bien, cuando se trate de animales vivos o vehículos.

Con fundamento en el artículo 7º de la Ley del SAE, la administración de los bienes comprende su recepción, registro, custodia, conservación y supervisión. Dichos bienes serán conservados en el estado en que se hayan recibido por el SAE, para ser devueltos en las mismas condiciones, salvo el deterioro normal que se les cause por el transcurso del tiempo y podrán ser utilizados, destruidos o enajenados en los casos y cumpliendo los requisitos establecidos en la propia Ley y su Reglamento.

Los depositarios, liquidadores, interventores o administradores, que reciban bienes en depósito, intervención, liquidación o administración, están obligados a rendir al SAE un informe mensual sobre los mismos, y a darle todas las facilidades para su supervisión y vigilancia. Estos además de las obligaciones previstas en la ley de la materia, cuentan con las señaladas para el depositario en el Código Civil Federal.

De acuerdo al principio general de derecho que reza: “*lo accesorio, sigue la suerte de los principal*”, la Ley señala que a los frutos o rendimientos de los bienes durante el tiempo que dure la administración, se les dará el mismo tratamiento que a los bienes que los generen; y en todo caso, los recursos que se obtengan de la administración de los bienes se destinarán a resarcir el costo de mantenimiento y administración de los mismos.

Por otra parte, es de resaltar que los bienes serán custodiados y conservados en los lugares que determine el SAE; por lo que los inmuebles susceptibles de destinarse a actividades lícitas que sean entregados al mismo, serán administrados a fin de mantenerlos productivos o, en su caso, hacerlos productivos.

II.2.7.2. Devolución de bienes en administración.

El Reglamento de la Ley de mérito, establece en su numeral 28, que la devolución de bienes procede en dos supuestos, que sea a petición de la entidad transferente, o de la autoridad competente. Una vez realizada la petición, el procedimiento de devolución de bienes inicia con la notificación de la solicitud u orden de devolución que las instancias señaladas en las fracciones anteriores hagan al SAE y concluye con la entrega de los bienes o numerario a la persona que tenga derecho a ello, mediante la firma del acta correspondiente.

Con el fin de respetar la garantía de audiencia de las personas interesadas en el bien y proceda la devolución de los bienes, la autoridad competente informará tal situación al SAE a efecto de que queden a disposición de quien acredite tener derecho a ellos. La autoridad competente notificará su resolución al interesado o al representante legal, para que en el plazo señalado en la misma a partir de la notificación, se presente a recogerlos, bajo el apercibimiento que de no hacerlo los bienes causarían abandono a favor del Gobierno Federal.

De forma similar a la administración de los bienes, una vez que se declare la procedencia de su devolución, también se entregarán los frutos que, en su caso, hubieren generado. En este sentido, la devolución de numerario comprenderá la entrega del principal y de sus rendimientos durante el tiempo en que haya sido administrado, conforme a los términos y condiciones que corresponda de conformidad con las disposiciones aplicables.

Por otra parte, el SAE al devolver empresas, negociaciones o establecimientos, rendirá cuentas de la administración que hubiere realizado a la persona que tenga derecho a ello, entregándole los documentos, objetos y, en general, todo aquello que haya comprendido la administración.

Previo a la recepción de los bienes por parte del interesado, se dará oportunidad a éste para que revise e inspeccione las condiciones en que se encuentren los mismos.

Es de resaltar que cuando se determine que es procedente la devolución de los bienes y estos han sido enajenados por el SAE o existe una imposibilidad para devolverlos, se deberá cubrir con cargo al fondo generado con los recursos de los

bienes vendidos, a la persona que tenga la titularidad del derecho de devolución, el valor de los mismos.

Por tales consideraciones, el valor de los bienes que hayan sido vendidos, será aquél que se obtenga por la venta, a la que se le descontarán los costos de administración, gastos de mantenimiento y conservación de los bienes, honorarios de comisionados especiales que no sean servidores públicos encargados de dichos procedimientos, así como los pagos de las reclamaciones procedentes que presenten los adquirentes o terceros, por pasivos ocultos, fiscales o de otra índole, activos inexistentes, asuntos en litigio y demás erogaciones análogas, más los rendimientos generados a partir de la fecha de venta.

El SAE será responsable de los daños derivados de la pérdida, extravío o deterioro inusual de los bienes que administre. Quien tenga derecho a la devolución de bienes que se hubieran perdido, extraviado o deteriorado, podrá reclamar su pago al SAE, con fundamento en el artículo 28 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.

II.2.7.3. Enajenación de bienes.

Otro de los principales procedimientos que lleva a cabo el SAE respecto a los bienes que le transfieren la entidades facultadas para tal operación, es la enajenación de bienes, procedimiento que es considerado de orden público y tiene por objeto enajenar de forma económica, eficaz, imparcial y transparente los bienes aludidos; asegurando las mejores condiciones en la enajenación, obteniendo el mayor valor de recuperación posible y las mejores condiciones de oportunidad, así como la reducción de los costos de administración y custodia a cargo de las entidades transferentes.

Para llevar a cabo los procedimientos de enajenación, el SAE tendrá todas las facultades y obligaciones de un mandatario para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para otorgar y suscribir títulos de crédito.

Dichos procedimientos son los siguientes:

- I. Donación, y
- II. Compraventa, que incluye la permuta y cualesquiera otras formas jurídicas de transmisión de la propiedad, a través de:
 - a. Licitación pública,
 - b. Subasta,
 - c. Remate o
 - d. Adjudicación directa.

Respecto a la donación y asignación de bienes, el artículo 34 de la citada Ley Federal, señala que en casos excepcionales, dependiendo de los tipos de bienes y sus características como el monto o plazo, éstos podrán ser donados o asignados, a favor de las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, así como de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, para que los utilicen en los servicios públicos locales, en fines educativos o de asistencia social, o a instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de la Ley del ISR, que lo requieran para el desarrollo de sus actividades.

Por otra parte, al artículo 36 de la Ley del SAE, faculta a éste para poder vender los bienes que le sean transferidos, cuando el precio sea igual o superior al determinado por un avalúo vigente, o bien sea el ofrecido por el mercado, siempre y cuando, en este último supuesto, la venta se realice mediante los procedimientos de licitación pública o subasta.

Cuando el SAE estime que encomendar la enajenación de los bienes permita eficientar el procedimiento de venta, así como aumentar las alternativas de compradores potenciales y maximizar los precios, el SAE podrá delegar la enajenación de los bienes a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, a las autoridades estatales o municipales, o a personas, empresas o instituciones especializadas en la promoción y venta de los mismos.

Los terceros al concluir la enajenación que se les encomiende están obligados a rendir al SAE un informe sobre la misma, y a darle todas las facilidades para su supervisión y vigilancia.

La forma en que van a pagar las personas que se adjudican los bienes vendidos por el SAE, son preferentemente en una sola exhibición y de forma excepcional, la Junta de Gobierno emitirá los lineamientos para la venta en varias exhibiciones.

Se considerara que existe una minusvalía, cuando una vez que la venta se haya realizada y pagada la totalidad del precio, se encuentre que el valor de venta sea menor al valor de registro contable, operando así dicha figura de manera automática y sin necesidad de procedimiento alguno, debiendo registrarse en la contabilidad respectiva.

Los momentos en que se debe realizar el o los pagos por los bienes adjudicados, se encuentran señalados en el artículo 43 de la Ley del SAE, mismo que se transcribe para su mejor entendimiento:

“Artículo 43.- El pago de los bienes muebles deberá realizarse en el plazo de cinco días hábiles contados a partir del día en que se dé a conocer la adjudicación.

Tratándose de bienes inmuebles, el primer pago deberá cubrirse en el plazo de cinco días hábiles contados a partir del día en que se dé a conocer la adjudicación y representar por lo menos el 25% del valor de la operación, más el Impuesto al Valor Agregado que en su caso se genere, y el resto deberá quedar cubierto a la firma de la escritura pública correspondiente. Tratándose de adjudicaciones directas, el primer pago deberá representar cuando menos el 40% del valor de la operación.

Se dará posesión de los bienes inmuebles dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que sea cubierta la totalidad del precio de los mismos, salvo que se trate de operaciones a plazo, en cuyo caso la posesión será otorgada dentro de los 30 días hábiles siguientes al momento de cubrir el primer pago...”

II.2.7.4. Destrucción de bienes.

La destrucción de los bienes a cargo del SAE o de terceros especializados en la materia, será procedente cuando por el estado en que se encuentran o por el costo que representa su conservación y el poco valor de venta de los mismos, no sean susceptibles de administrar, representando además, en algunos casos, riesgos para la salud humana, el equilibrio ecológico o el medio ambiente. Además de que se considera necesario destruir oportunamente, por ejemplo, los bienes cuya propiedad o posesión se encuentre prohibida, los bienes obsoletos o incosteables y los bienes peligrosos, tóxicos o en estado de descomposición, con el fin de evitar que peligre o se altere la salud de las personas, la ecología, la seguridad y el medio ambiente en las instalaciones, zonas o regiones donde se encuentren ubicados o en las zonas colindantes a éstas.

De acuerdo a los “Lineamientos del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes para la Destrucción de Bienes”, aprobados por la Junta de Gobierno del SAE, publicados en el DOF el 13 de enero de 2006, el objeto de la destrucción de los bienes, además de los acotados, es el de evitar gastos innecesarios por parte de la Administración Pública Federal en donde es ineludible desalojar las bodegas y almacenes en donde se custodian y guardan bienes incosteables, deteriorados, prohibidos, peligrosos, tóxicos o en estado de descomposición, logrando con estas medidas utilizar las bodegas y almacenes para la guarda de otros bienes que representen mayor utilidad a ésta.

De conformidad al artículo 69 de la Ley Federal de la materia en relación al Segundo Considerando de los Lineamientos del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes para la Destrucción de Bienes, se puede colegir que en todas las destrucciones, el SAE deberá seleccionar el método o la forma de destrucción menos contaminante, a fin de minimizar los riesgos que pudieren ocasionar emisiones dañinas para el ser humano, así como para su entorno. Asimismo, el método de destrucción que se seleccione no deberá oponerse a las normas oficiales expedidas por los Gobiernos Federal, estatales y municipales.

Sin perjuicio de lo dispuesto en las líneas precedentes, se consideran como bienes respecto de los cuales el SAE podrá proceder a su destrucción, los siguientes:

- Bienes decomisados o abandonados relacionados con la comisión de delitos de propiedad industrial o derechos de autor;
- Bienes que por su estado de conservación no se les pueda dar otro destino;
- Objetos, productos o sustancias que se encuentren en evidente estado de descomposición, adulteración o contaminación que no los hagan aptos para ser consumidos o que puedan resultar nocivos para la salud de las personas;
- Productos o subproductos de flora y fauna silvestre o productos forestales, plagados o que tengan alguna enfermedad que impida su aprovechamiento, así como bienes o residuos peligrosos, cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas o la salud pública.

II.2.8. Entidades transferentes.

Son aquellos entes encargados y facultados para transferir los bienes de los que tienen el objeto de regular su administración y su destino el SAE; siendo la mayoría de estas entidades transferentes las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entre de las que de forma enunciativa se encuentran:

Las Autoridades Aduaneras²⁸, la Tesorería de la Federación, la Procuraduría, las Autoridades Judiciales Federales, las entidades paraestatales, incluidas las

²⁸ De acuerdo a la Ley Federal del SAE, en su artículo 2o, fracción I, señala que para efectos de la Ley, se entiende por: *Autoridades Aduaneras, las que de acuerdo con el Reglamento Interior de la SHCP, el Reglamento Interior del SAT y demás disposiciones aplicables tienen competencia para ejercer las facultades que la Ley Aduanera establece.*

instituciones de banca de desarrollo y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, los fideicomisos públicos, tengan o no el carácter de entidad paraestatal, las dependencias de la Administración Pública Federal, la oficina de la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, así como los demás organismos públicos autónomos, que en términos de las disposiciones aplicables transfieran para su administración, enajenación o destrucción los bienes a que se refiere el artículo 1º de esta Ley al SAE.

II.2.9. Autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de atribuciones.

El órgano de vigilancia del SAE, quedará bajo el mando del Comisario Público Propietario y un Suplente, quienes son designados por la Secretaría de la Función Pública. Éste será convocado a las sesiones de la Junta de Gobierno y tendrá derecho a voz pero no a voto, prohibición que encuentra su fundamento en el párrafo tercero del artículo 5º del Estatuto Orgánico del SAE.

De acuerdo al artículo 60 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los Comisarios Públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de la Función Pública les asigne específicamente conforme a la Ley. Para el cumplimiento de las funciones citadas, el Órgano de Gobierno y el Director General deberán proporcionar la información que soliciten los Comisarios Públicos.

Por tales consideraciones y con fundamento en el artículo 82 de la Ley del órgano descentralizado de mérito, el Director General del SAE deberá remitir semestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública, un informe en donde se detalle su operación, avances en los procedimientos a que se refiere la Ley de la materia, así como respecto de la enajenación de los bienes que fueron puestos a su disposición.

II.2.9.1. Órgano Interno de Control.

La Contraloría Interna, denominada Órgano Interno de Control (OIC), representa a la Secretaría de la Función Pública, tiene la finalidad de prevenir, detectar y abatir los actos de corrupción, además de apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad, por lo que es parte integrante de la estructura del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, asimismo promueve la transparencia y el apego a la legalidad de los servidores públicos, mediante la realización de auditorías y revisiones a los diferentes procesos que se llevan a cabo.

Por lo que el OIC recibirá las quejas e investigará y, en su caso, por conducto su Titular o del área de responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así mismo dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas, en apego a lo establecido en el artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y del Programa de Mejora de la Gestión Pública.

El titular del OIC dentro del SAE es el Contralor Interno, quien en el ejercicio de sus facultades, se auxiliará por los titulares de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, ejercerán las facultades previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y en los artículos 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 79 y 80 del Reglamento

Interior de la Secretaría de la Función Pública, así como en los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables.

En caso de ausencia del citado Titular del Órgano, así como las de los titulares de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, serán suplidas conforme a lo previsto por el artículo 88, segundo y tercer párrafos, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, tal y como lo establece el artículo 90 del Estatuto Orgánico del SAE.

Toda vez que he analizado tanto en el presente capítulo como en el anterior a los dos órganos descentralizados objeto de la presente investigación, IPAB y SAE, es prudente comenzar a verificar cuales han sido los costos de cada una de las actividades que estos despliegan y verificar si efectivamente han cumplido con la normatividad que les dio vida jurídica dentro de la Administración Pública Federal, es decir, calificar si realmente auxilian eficiente y eficazmente al Poder Ejecutivo de la Unión, por ello es menester del siguiente capítulo verificar los objetivos y las metas alcanzadas por ambos órganos descentralizados.

CAPÍTULO TRES

OBJETIVOS Y METAS INSTITUCIONALES ALCANZADAS POR EL IPAB Y EL SAE.

En los dos capítulos anteriores, he hablado sobre los antecedentes de dos órganos descentralizados de la Administración Pública Federal, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), de los motivos que se tuvieron para expedir las leyes que les dieron vida, de cómo se integra su patrimonio, cuál es su naturaleza jurídica, cómo está integrada su estructura organizacional, las atribuciones con las que cuenta, los objetivos y las finalidades que cumplen. Sin embargo, en este capítulo me enfocaré a verificar si real y materialmente se han cumplido los objetivos que su normatividad les exige, por lo que de acuerdo a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, su cumplimiento deberá ser con eficiencia, eficacia y productividad.

III.1. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

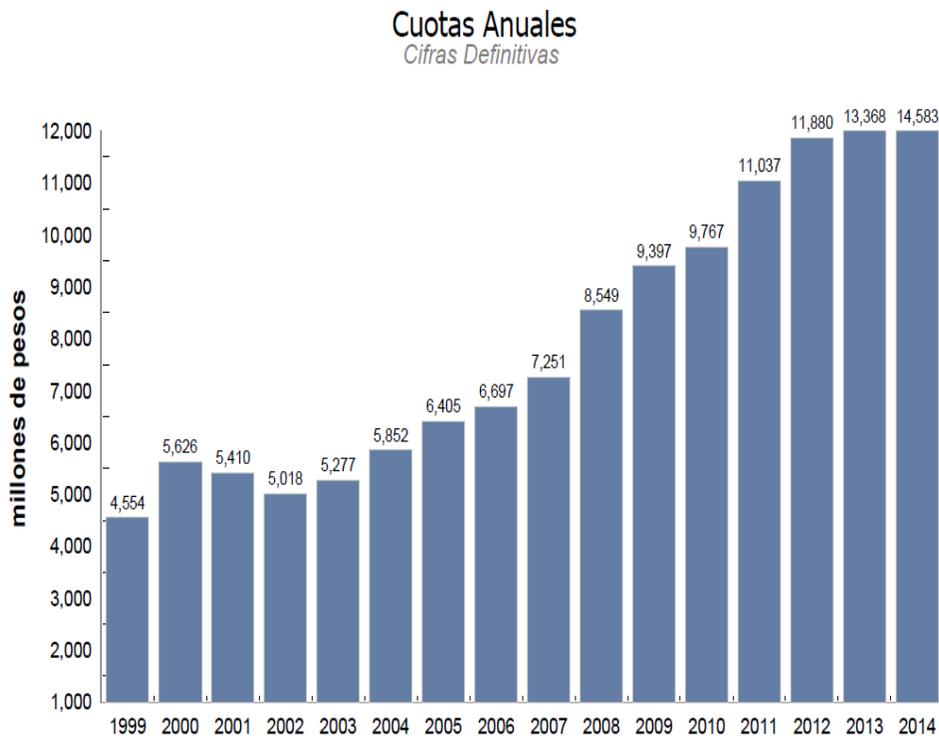
Para comenzar con el análisis de los logros alcanzados por el IPAB, es menester de esta sección no solo estudiar sus resultados, sino además verificar cuantos recursos son los que requiere para su ejercicio y los montos que eroga con su administración, funcionamiento orgánico y el que ocupa para el cumplimiento de sus fines.

Hay que recordar que dos de las fuentes de ingresos del IPAB son por una parte, las aportaciones o cuotas mensuales que enteran las instituciones de banca múltiple y por la otra, la partida presupuestal que el Ejecutivo Federal le otorga para apoyar de manera subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones.

Empezaré por el pago que mensualmente reportan las instituciones de banca múltiple al Instituto, cuotas ordinarias equivalentes a la duodécima parte de cuatro al millar, sobre el promedio mensual de los saldos diarios de sus operaciones pasivas del mes de que se trate. Las cuotas pagadas por las instituciones de crédito durante los periodos de 1999, año en que nace dentro de la Administración Pública Federal el Instituto hasta el año 2014, van de los 4

millones 554 mil pesos hasta los 14 millones 583 pesos en el último año; como se muestra en la siguiente tabla y gráfica²⁹:

Cuotas Anuales pagadas por las Instituciones de Banca Múltiple.																
Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Monto (mdp)	4,554	5,626	5,410	5,018	5,277	5,852	6,405	6,697	7,251	8,549	9,397	9,767	11,037	11,880	13,368	14,583



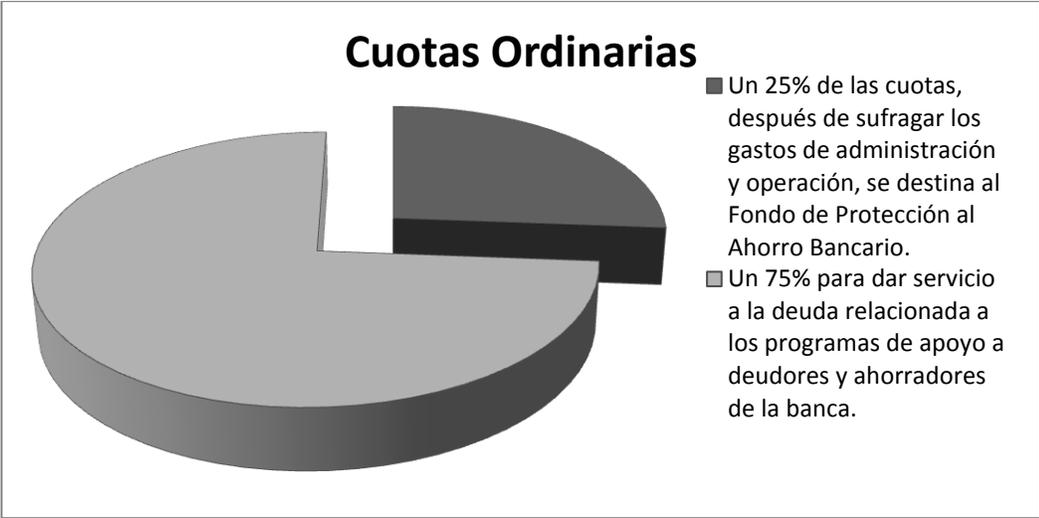
Teniendo en consideración que los principales ingresos del Instituto corresponden a las cuotas pagadas por las instituciones de banca múltiple (que no podrán ser menores al 4 al millar sobre el importe de sus operaciones pasivas), encontré que respecta al primer trimestre de 2015, de acuerdo a los artículos 4º y 26 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario y de conformidad con lo establecido en el acuerdo número IPAB/JG/07/68.9, emitido por su Junta de Gobierno en su Sexagésima Octava Sesión Ordinaria, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del año en comento, el monto de los pagos efectuados

²⁹ Página web del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *cuotas pagadas por los bancos.*- http://ipabvpext01.ipab.org.mx/rptdgm/cuotas_anuales.aspx

por las 45 instituciones de banca múltiple por concepto de cuotas ordinarias correspondientes al periodo comprendido entre el 1º de enero al 31 de marzo, alcanzó un monto total por 4 mil 7 millones 20 mil 693.18 pesos, cantidad que se obtuvo de la siguiente manera:

Primer trimestre 2015				
Periodo	Enero	Febrero	Marzo	Gran Total
Cuotas	\$1,331'531,998.51	\$1,329'936,886.04	\$1,345'551,808.63	\$4,007'020,693.18

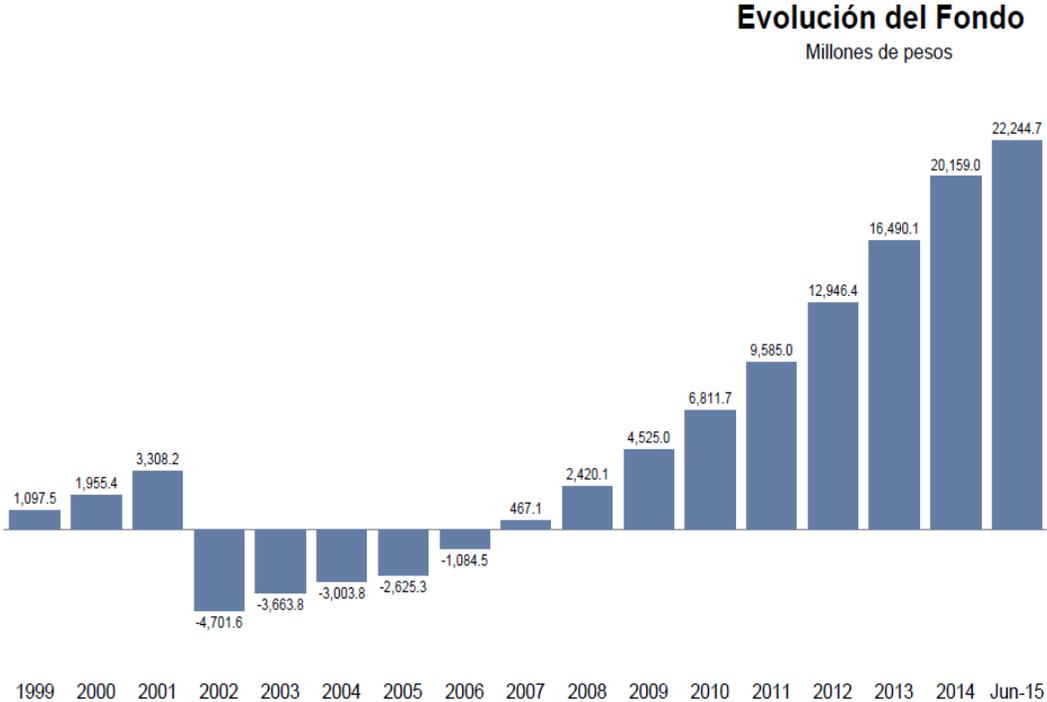
De conformidad con lo establecido en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, el Instituto utiliza tres cuartas partes de las cuotas para dar servicio a la deuda relacionada a los programas de apoyo a deudores y ahorradores de la banca. Mientras que la cuarta parte restante, después de sufragar los gastos de administración y operación, se destina al Fondo de Protección al Ahorro Bancario.



Así las cosas, con el pago de las obligaciones garantizadas de 4 instituciones, el Fondo alcanzó un déficit de 4,993 millones de pesos en julio de 2002; con la aplicación de las cuotas y recuperaciones dicho déficit fue disminuyendo, logrando cubrirse en su totalidad e iniciar un saldo positivo en el

mes de septiembre de 2007. Mientras que al cierre de junio de 2015, el saldo del Fondo es de 22,244.7 millones de pesos.

En el siguiente gráfico se muestra el comportamiento y evolución del Fondo de Protección al Ahorro Bancario.³⁰



2002.- Pago de obligaciones garantizadas de Quadrum, Industrial, Anáhuac y Sureste.
 2014.- Pago de obligaciones garantizadas de Banco Bicentenario.
 Fuente: IPAB

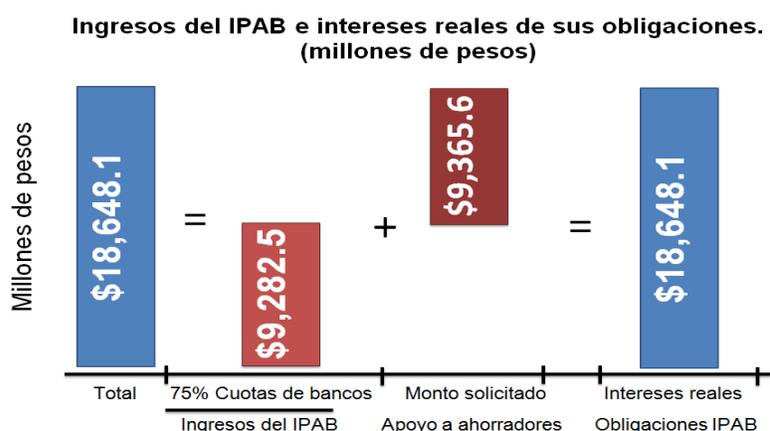
Por otra parte, respecto a los recursos que otorga el Gobierno Federal, en la estrategia programática adoptada por el IPAB para el manejo de su deuda en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, tiene como principal objetivo mantener el saldo de sus pasivos constantes en términos reales a través de la transferencia de recursos presupuestarios.

Por tal situación y de acuerdo a lo establecido en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se estimó canalizar al IPAB un monto de 9,365.6 millones de pesos (mdp) para el año en curso y hacer frente a las obligaciones asociadas a los programas de apoyo a ahorradores. Lo cual determina el monto de intereses

³⁰ Página web del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *pago de las obligaciones garantizadas*.- <http://ipabvpext01.ipab.org.mx/rptdgi/fondopa.aspx>

reales que generarían las obligaciones del IPAB durante el presente ejercicio fiscal, considerando así una tasa de interés real de financiamiento del 2.22% anual.³¹

Interés que resulta de sumar la tasa de interés real de 0.3% prevista en el marco macroeconómico para el 2015 de los Criterios Generales de Política Económica y un diferencial de 1.92 puntos porcentuales. Con dichos supuestos se obtiene como resultado un monto de intereses a ser cubiertos de 18,648.1 mdp, como se muestra en la siguiente gráfica.



Sin embargo, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, en su ramo general 34, denominado “*Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca*”, señala que las erogaciones previstas para sufragar las obligaciones derivadas de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca del año en curso, suman un total de 11,000 mdp, siendo el monto inferior 9.8% en términos reales al monto aprobado en el 2014. Cabe señalar que estos recursos comprenden las transferencias fiscales que se destinan al IPAB y los recursos para los programas de apoyo a deudores.³²

³¹ Página web de la Cámara de Diputados, *proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2015, resumen estrategia programática*.- http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/docs/34/r34_epr.pdf

³² Página web de la Cámara de Diputados, *Exposición de motivos del proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2015*.- http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/2estimacion_gasto.pdf

Es de resaltar que estos programas fueron diseñados por el Gobierno Federal con el objeto de mejorar la difícil situación por la que atravesaban las personas físicas y morales deudoras de la banca después de la crisis de 1994, y se instrumentaron mediante descuentos en los pagos a los deudores que mantenían los créditos vigentes. El descuento otorgado a los deudores es compartido entre el Gobierno Federal y las instituciones de crédito.³³

En esta tesitura, el IPAB es la institución encargada de instrumentar y administrar los programas de apoyo a deudores de la banca, en lo correspondiente a descuentos en los pagos, mismos que se agrupaban en agropecuarios, empresariales y de vivienda.

III.1.1. Recuperación de activos. Periodo 2014.

En relación a la enajenación de bienes, debe señalarse que a la entrada en vigor de la Ley de Protección al Ahorro Bancario en enero de 1999, se contaba con un gran inventario de bienes por administrar y enajenar, para los cuales no existía en el país un mercado desarrollado en el que pudiera comercializarse ese volumen de bienes en términos de la referida Ley, ya que este mercado, se ha venido desarrollando con el paso del tiempo.

Por tal motivo, es importante destacar que los activos crediticios, como cualquier bien, tienden a deteriorarse con el tiempo y que el valor asociado a una cartera de créditos, disminuye en proporción directa al tiempo en el que se le clasificó como cartera vencida.

Así, la velocidad de deterioro que presentan este tipo de activos, y el gran inventario que debía desplazarse, hizo necesario que se instrumentaran estrategias de ventas en paquete, a efecto de atender el mandato de ley de procurar que las enajenaciones se realicen en los términos económicos y financieros más convenientes, buscando siempre las mejores condiciones y los plazos más cortos de recuperación de recursos.

³³ Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *Informe Anual 2004: situación financiera del Instituto y administración de pasivos*, s.e., pp. 26 – 27.

Como ya se dijo, la multicitada Ley que dio vida al IPAB, se publicó en enero de 1999 y la Junta de Gobierno quedó integrada en mayo de ese mismo año, por lo que las actividades de recuperación iniciaron una vez que el área administrativa encargada de la recuperación quedó debidamente integrada, por lo que con el fin de cumplir con su mandato legal el Secretario Ejecutivo, elaboró el Programa de Enajenación de Bienes, el cual fue aprobado el 5 de agosto de 1999 por la Junta de Gobierno y modificado por este órgano el 29 de mayo de 2001.

Posteriormente, en sesión del 30 de agosto de 2002, la Junta de Gobierno del Instituto, aprobó el actual Programa de Enajenación. Sin pasar por alto, que prevalecen tanto en el primero como en el actual programa, los siguientes objetivos: 1) Obtener el máximo valor de recuperación posible de los Bienes, en los términos económicos y financieros más convenientes, y 2) Realizar la enajenación de los bienes en las mejores condiciones y los plazos más cortos posibles.

De conformidad con la información histórica de recuperación de activos, misma que se puede consultar en el **ANEXO UNO** de la presente indagación, se puede concluir que para el 31 de diciembre de 2014, se enajenó aproximadamente el 99.9% de los bienes que debían realizarse, quedando únicamente activos remanentes en una institución actualmente en estado de quiebra y dos fideicomisos creados para la administración de los bienes derivados de diversos saneamientos.

El inventario inicial corresponde al monto total de los activos brutos netos de efectivo que asumió el IPAB a la fecha en que fueron registrados por primera vez en los estados financieros, y asciende a 691,982 mdp, llevados a precios del 31 de diciembre de 2014.

Activos Brutos por Tipo de Programa
Saldos Actualizados del 31 de diciembre de 1999
 Millones de pesos de diciembre de 2014

Programa	Activos Brutos
Nuevo Programa	159,118
Saneamiento Financiero	258,295
Apoyos IPAB	10,165
Banca en Liquidación y Quiebra	264,404
Total General	691,982

Fuente: IPAB

A pesar de las condiciones económicas en que se llevó a cabo la recuperación de los activos asumidos por el Instituto, al 31 de diciembre de 2014 se han logrado gestionar activos por un valor de 183,013 mdp, a través de los diversos programas, tales como nuevo programa de capitalización y compra de cartera, saneamiento, banca en liquidación y quiebra.

En cuanto a la recuperación por tipo de activo, ésta se presenta de acuerdo al programa de origen de los activos y de manera consolidada, tomando en consideración la división que se estableció dentro del mismo Instituto para dar seguimiento a la recuperación de activos, es decir, bienes corporativos, carteras crediticias; y bienes inmuebles y muebles.

III.1.1.1. Bienes corporativos.

Los créditos corporativos son los créditos de cualquier naturaleza superiores a 50 mdp o que la cuantía o características sean determinadas por la Junta de Gobierno, de los cuales sean titulares las instituciones de crédito y otras sociedades en cuyo capital participe el IPAB en términos de su Ley; así era como los describía el primer Estatuto Orgánico en su artículo 3º, fracción V.

Sin embargo en la actualidad el Estatuto Orgánico no lo menciona y la ley del IPAB, en su numeral 5º fracción VI, señala que para efectos de su Ley se entenderá por bienes, a los créditos, derechos, acciones y otros bienes de cualquier naturaleza de los cuales sean titulares o propietarias las instituciones y otras sociedades en cuyo capital participe el Instituto, así como cualquier tipo de bienes y derechos que el propio IPAB adquiriera para el cumplimiento de su objeto y atribuciones, excepto los directamente relacionados con su operación administrativa. Eliminando con ello la cuantía de los créditos.

De conformidad a los últimos estados financieros emitidos por el Instituto, mismo que se encuentran en los tabuladores y en las gráficas del **ANEXO UNO**, de los que se desprende que desde el año 2000 al 31 de diciembre de 2014, la recuperación en este rubro ascendió a un monto de 79,322 mdp llevados a precios de esa misma fecha.

Por lo que, aún cuando se esté por acabar con este tipo de créditos, los procesos de recuperación de *Bienes Corporativos* se han visto afectados por diversos factores tales como:

- I. Los avances jurídicos y los resultados de los procesos judiciales;
- II. La resolución de asuntos legales y fiscales;
- III. El diseño e implementación de procesos de subasta; y
- IV. La alineación de las estrategias de recuperación de los diferentes bancos involucrados en una misma empresa o acreditado.

Los esquemas para la venta y recuperación de activos se han llevado a cabo en estricto apego a la LPAB y demás normativa aplicable, con transparencia y publicidad, a través de subastas o licitaciones y recibiendo un precio por arriba del valor de referencia.

III.1.1.2. Carteras crediticias.

Si bien la Ley del Instituto y su respectivo Estatuto Orgánico, no hacen mención sobre qué se debe entender como cartera crediticia, si hace referencia a lo que se entiende como bienes, concepto en el que se engloban a los créditos. Considerando como crédito una operación meramente mercantil, consiste en la transferencia temporal del acreedor al deudor de un derecho de propiedad del primero sobre un determinado bien (generalmente dinero) para que el segundo disponga de él de la manera que más le convenga por un tiempo determinado, al término del cual habrá de devolvérselo al acreedor junto con sus respectivos intereses.

En este orden de ideas, se puede dilucidar que una cartera crediticia es el conjunto de créditos que tiene un acreedor respecto a los préstamos realizados a sus deudores y que están pendientes por cobrar. En la especie, el acreedor es el IPAB y las deudoras diversas, son las instituciones de crédito derivadas a su vez de sus primigenios deudores (morosos del sistema financiero después de las anteriores crisis).

Por otra parte, la recuperación de cartera crediticia se presenta segmentada por tipo de crédito, es decir, cartera comercial, de consumo e hipotecaria. División ordenada en las *Disposiciones de Carácter General aplicables a las Instituciones de Crédito*, emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en su TÍTULO PRIMERO, Capítulo Uno, de la siguiente manera:

“Artículo 1º.- Para efectos de las presentes disposiciones, se entenderá por:

I...

(...)

XXVIII...

XXIX. *Cartera Crediticia o Cartera de Crédito:*

- a) **De Consumo:** *a los créditos directos, incluyendo los de liquidez que no cuenten con garantía de inmuebles, denominados en moneda nacional, extranjera, en Unidades de Inversión (UDI’s), o en Veces Salario Mínimo (VSM), así como los intereses que generen, otorgados a personas físicas, derivados de operaciones de tarjeta de crédito, de créditos personales, de créditos para la adquisición de bienes de consumo duradero, que contempla entre otros al crédito automotriz y las operaciones de arrendamiento financiero que sean celebradas con personas físicas; incluyendo aquellos créditos otorgados para tales efectos a los ex-empleados de las Instituciones.*

- b) **Hipotecaria de Vivienda:** *a los créditos directos denominados en moneda nacional, extranjera, en UDI’s, o en VSM, así como los intereses que generen, otorgados a personas físicas y destinados a la adquisición, construcción, remodelación o mejoramiento de la vivienda sin propósito de especulación comercial; incluyendo aquellos créditos de liquidez garantizados por la vivienda del acreditado y los otorgados para tales efectos a los ex-empleados de las Instituciones.*

- c) **Comercial:** *a los créditos directos o contingentes, incluyendo créditos puente denominados en moneda nacional, extranjera, en UDI’s, o en VSM, así como los intereses que generen, otorgados a personas morales o personas físicas con actividad empresarial y destinados a su giro comercial o financiero; incluyendo los otorgados a entidades financieras distintos de los de préstamos interbancarios menores a 3 días hábiles; las operaciones de factoraje, descuento y operaciones de cesión de derechos de crédito; operaciones de arrendamiento financiero que sean celebradas con dichas personas; los créditos otorgados a fiduciarios que actúen al amparo de fideicomisos y los esquemas de crédito comúnmente conocidos como “estructurados”. Asimismo, quedarán comprendidos los créditos concedidos a entidades federativas, municipios y sus organismos descentralizados, cuando sean objeto de calificación de conformidad con las disposiciones aplicables.”*

En el caso de las carteras crediticias al igual que el de los bienes corporativos, es importante mencionar que anterior a la creación del IPAB, no existía un mercado desarrollado para poder enajenar en las mejores condiciones económicas este tipo de activos, y cumplir con la premisa de obtener el máximo valor de recuperación posible, en los términos económicos y financieros más convenientes. Sin embargo, al 31 de diciembre de 2014, se logró recuperar un monto acumulado de 29,421 mdp llevados a precios de esa misma fecha.

En los procesos de recuperación de cartera, los factores que influyeron de oferta y demanda fueron, los siguientes:

- Características de la cartera crediticia a colocar, tipo de crédito, monto de la cartera, valor y factibilidad de ejercer las garantías;
- Tamaño y grado de desarrollo del mercado de administradoras de cartera, y en general de posibles postores para administrarla y adquirirla;
- Entrada de nuevos oferentes (Banca comercial, SAE) y nuevos inversionistas.

III.1.1.3. Bienes inmuebles y muebles.

A diferencia de las carteras crediticias y los bienes corporativos, el mercado para la venta de inmuebles es muy vasto, ya que debe considerarse que el sector inmobiliario de México es muy dinámico puesto que en él concurren empresas inmobiliarias, vendedores profesionales de inmuebles, vendedores ocasionales de inmuebles y a este mercado, desde el año 1996 se han integrado los bancos comerciales con inmuebles obtenidos por adjudicaciones y daciones, que a su vez son resultado de la gestión de cobranza.

Desde el año 2000 a este mercado se sumó el Instituto con los inmuebles adjudicados de los bancos en liquidación y los que se derivaron de la conclusión de los Programas de Saneamiento del IPAB. Por ello, se han tenido como resultados al 31 de diciembre de 2014, la desincorporación de 24,518 inmuebles a través de mecanismos de venta en paquete y 9,706 unidades de manera individual, así como un universo total de 678,992 bienes muebles.

Por otra parte, la venta de inmuebles se ha enfrentado a diversos retos como lo son: **i)** la diversidad de los activos; **ii)** las condiciones de comercialización del Instituto, es decir, enajenación a través de subasta pública; **iii)** las restricciones a potenciales compradores, ya que éstos deben de cumplir con el Programa de Enajenación de Bienes, y **iv)** la problemática jurídica y/o de posesión (juicios iniciados por terceros con mejor derecho sobre los inmuebles, controversias registrales, catastrales y/o fiscales, invasiones, etc.).

En el caso de los bienes muebles, el mayor volumen del inventario estaba integrado por muebles en ostensible estado de obsolescencia y deterioro (muebles y equipo de oficina o equipo de cómputo) lo cual ha dificultado su comercialización.

También existen bienes clasificados como maquinaria y equipo industrial especializado, con poco o nulo mantenimiento, que además sólo era factible vender a empresas en marcha que lo pudieran utilizar. Algunos bienes estaban dispersos en distintas ciudades y su concentración en ocasiones resultaba más costosa que el importe que se pudiera recuperar por su venta.

III.1.1.4. Controversias judiciales.

Respecto a éste rubro, después de una búsqueda minuciosa en los archivos del IPAB y de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, encontré que los juicios que ya se encuentran concluidos son respecto a los señalados en el informe de años pasados, ya que las controversias judiciales más actuales, se encuentran clasificadas como información reservada respecto de juicios en trámite en los que el IPAB es parte o tiene interés jurídico en su carácter de liquidador o síndico de las instituciones de crédito que se encuentran en concurso mercantil, en los cuales no se ha dictado sentencia que cause estado.

Es de resaltar, que debido a la coordinación de autoridades en materia financiera para vigilar la estabilidad del Sistema Financiero Mexicano, se ha

evitado que las instituciones de crédito se declaren en quiebra o en liquidación, o se llegue a presentar alguna crisis en el sistema de pagos, gracias a la alta vigilancia de diversas autoridades, tales como las integrantes del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, Consejo del que se hablará en el siguiente capítulo de la presente investigación, por lo que la liquidación de un banco no se observaba en el sistema financiero mexicano desde la crisis económica y financiera de 1994 y 1995, que llevó a la CNBV a intervenir a los bancos. Doce de estas instituciones fueron: Capital, Interestatal, Pronorte, Sureste, Unión, Cremi, Oriente, Obrero, Anáhuac, Industrial, Atlántico, Quadrum, de acuerdo con datos del propio IPAB.

En la actualidad, las instituciones que se encuentran en concurso mercantil, son:

- *Banca Cremi, S.A.*, en etapa de quiebra, que el 20 de junio de 2014, entregó al Instituto la cantidad de \$113 mdp como pago del reparto de la masa concursal de los acreedores comunes reconocidos en la sentencia definitiva de reconocimiento, graduación y prelación de créditos de fecha 22 de septiembre de 2006.
- *Grupo Financiero del Sureste, S.A. de C.V. y Grupo Financiero Pronorte, S.A. de C.V.*, ambas en la etapa de reconocimiento de adeudo. Ya que en diciembre de 2014, se procedió a la cancelación de sus cuentas por cobrar contra la estimación por pérdida de cuentas incobrables por un monto de \$19,592 mdp y \$2,372 mdp, respectivamente, tomando en consideración que dichas sociedades carecen de recursos suficientes para iniciar con su proceso de liquidación, así como para hacer frente al pago parcial o total del adeudo que mantienen con el Instituto, además de que sus estados financieros presentan un capital contable negativo, situaciones que fueron confirmadas por el interventor gerente de la propia sociedad.³⁴

³⁴ Página web del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *Notas a los estados financieros al 30 de junio de 2015 y 31 de diciembre de 2014*, p. 8.- <http://www.ipab.org.mx/docs/documentos/estados-financieros-y-sus-notas-al-30-de-junio-de-2015-y-31-de-diciembre-de-2014.pdf>

Asimismo, por concepto del Programas de Saneamiento Financiero, el 30 de julio de 2014, el Instituto recibió 1 millón de pesos del contrato de comisión mercantil que tiene celebrado con HSBC México, S.A., Institución de Banca Múltiple, derivado de la venta de un inmueble.

Por otra parte, fue hasta el 16 de julio de 2014, que el Banco de México informó a la CNBV que el índice de capitalización de Banco Bicentenario, S.A., correspondiente al cierre del mes de junio de 2014 equivale a 2.98%; por lo que se ubicaba en la causal de revocación prevista en la fracción V del artículo 28, en relación con el artículo 29 Bis, fracción III, inciso a) de la Ley de Instituciones de Crédito, toda vez que su índice de capitalización al mes de junio de 2014 se encontraba por debajo del señalado en el artículo 50 del citado ordenamiento.

Por lo que previas solicitudes de opinión realizadas por la CNVB, al Banco de México y al IPAB, ambas autoridades emitieron opinión favorable para la declaratoria de revocación de la autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple; por tanto el 22 de julio del 2014, la Junta de Gobierno de la mencionada Comisión, aprobó por unanimidad revocar la autorización otorgada a Banco Bicentenario, S.A. Es de resaltar que éste último, inició operaciones el 1º de abril de 2013, y es la primera institución de banca múltiple de las llamadas de nueva generación en entrar en un proceso de liquidación.

Un punto fundamental dentro del presente rubro de controversias judiciales, es que los procedimientos de liquidación de las instituciones de crédito se han visto beneficiados desde el ámbito procesal, en cuento a la figura de la "*Liquidación Judicial Bancaria*", procedimiento en el que el IPAB funge como liquidador judicial y con el que se han acortados los términos judiciales para llegar a la liquidación de un banco, ya que anteriormente se regía al amparo de la Ley de Concursos Mercantiles, con la cual se tardaban hasta una década para llegar a la enajenación de los activos de los bancos en liquidación.

Es de resaltar, que la aludida figura de la *liquidación judicial bancaria*, encuentra su fundamento en la reforma financiera aprobada por la Cámara de

Diputados, el 10 de septiembre del 2013 y por el Senado de la República, el 26 de noviembre del mismo año., publicada en el DOF el 10 de enero del 2014.

III.1.1.5. Gastos de operación.

Los gastos de operación no son costos de productos ni tampoco se asignan a éstos. Son gastos de operación todos aquellos desembolsos relacionados con las actividades para administrar el Instituto y para cumplir con sus metas establecidas en su Ley.

Como ya se dijo, dentro de los gastos de operación se encuentran los gastos de administración, los cuales están constituidos por el conjunto de erogaciones, depreciaciones, amortizaciones y aplicaciones relacionadas con el manejo y dirección de las operaciones generales del órgano descentralizado. Normalmente incluyen las funciones de auditoría, contabilidad, crédito y cobranzas y oficinas generales.

III.1.1.5.1. Presupuesto de gastos de operación.

Normalmente los gastos administrativos están sujetos a las políticas y decisiones de los directivos del propio Instituto. Además, tienen una característica especial y es que la mayoría de los gastos de administración son fijos, lo cual facilita el trabajo de presupuestarlos.

La estimación de los gastos administrativos se hace, por lo general, en base al análisis de los renglones de los gastos del año anterior y a los planes previstos para el año presupuestado. Esta estimación ha de ajustarse teniendo en cuenta los criterios fijados por la política de la dirección respecto a aumentos o disminuciones en las diferentes partidas.

En lo que respecta al presupuesto de los Gasto de Administración, el IPAB presentó el siguiente presupuesto del año inmediato anterior, basado en el “*Dictamen presupuestal del periodo comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014*”, realizado por el auditor externo designado por la Secretaría de la Función Pública, despacho *Salles Sainz – Grant Thornton*, el cual señala que el

gasto corriente presupuestado para 2014 fue de 521.4 mdp, mismo que se conforma de los rubros y cifras que se muestran en el siguiente cuadro.³⁵

Asimismo, el monto del gasto corriente puede ser debidamente corroborado en la página de la SHCP, en el apartado del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, relativo al Análisis Funcional Programático Económico del IPAB, en el que se señala que la suma total de los gastos asciende a \$512'827,176 pesos.³⁶

Presupuesto 2014		
(Cifras en millones de pesos)		
Gastos	Original	Modificado
Gasto Corriente		
Servicios personales	338.2	347.2
Materiales y suministros	4.9	4.9
Servicios generales y otras erogaciones	169.7	144.7
	512.8	496.8
Inversión Física		
Bienes muebles e inmuebles e intangibles	8.6	8.6
Inversión pública	-	-
	8.6	8.6
Total	512.4	505.4

Sin embargo, el monto original autorizado se vio modificado con la autorización que otorgó la SHCP al Instituto para modificar su presupuesto, modificaciones realizadas principalmente para dar cumplimiento al Decreto que establece las disposiciones para el otorgamiento de aguinaldo o gratificaciones de fin de año correspondientes al ejercicio fiscal de 2014. Por tal situación, al aplicar las aludidas reducciones, el gasto de administración paso de los 521.4 a 505.4 millones de pesos. Monto que se descuentan del rubro de servicios generales y

³⁵ Despacho Salles Sainz – Grant Thornton, *Dictamen Presupuestal. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (Órgano Descentralizado de la Administración Pública Federal)*, s.e., 2014, p. 21.

³⁶ Página web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de egresos de la federación 2014.-*

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/06/r06_hhn_afpefe.pdf

otras erogaciones (25 millones) abonando 9 mdp al rubro de servicios profesionales para que la diferencia de 16 mdp sean destinados al pago de aguinaldos y gratificaciones de fin de año.

III.1.1.5.2. Ejercicio de gastos de operación.

Por una parte, tenemos que el instituto de acuerdo a los gastos realizados en cada una de sus áreas en el año inmediato anterior, puede realizar una estimación de los recursos que requerirá para sufragar los gastos para la administración del año siguiente. Una vez elaborada dicha estimación, debe ser aprobada. En el presente caso, el monto autorizado para cubrir el gasto corriente del instituto, fue modificado de acuerdo a las disposiciones para el otorgamiento de aguinaldo o gratificaciones de fin del año correspondientes al ejercicio fiscal de 2014, por lo que para el presupuesto modificado y aprobado de 505.4 mdp, al 31 de diciembre del año citado, solamente se devengaron 438.0 mdp; ejerciéndose únicamente el 86.7 % de lo asignado.

III.1.2. Rendición de cuentas 2014.

En este subtema se mencionan los aspectos relevantes de los principales rubros que componen los Estados de Situación Financiera y de Actividades del Instituto al 31 de diciembre de 2014 y 2013, con el objeto de verificar los recursos con los que cuenta y los que erogó el IPAB, en contraposición con el primer semestre del año en curso.

III.1.2.1. Situación financiera.

La situación financiera del IPAB se ve reflejada en los Estados Financieros, de los cuales se pueden observar que del informe de la cuenta pública de 2014³⁷, el activo total del Instituto ascendió a 915,455 mdp y 924,797 mdp al 31 de diciembre de 2014 y 2013, respectivamente, lo que representó una disminución del 1% respecto de 2013. Que en contra posición al primer semestre del presente año

³⁷ Página web del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *Cuenta pública 2014.-* <http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/VII/HHN/HHN.01.INTRO.doc>

2015, encontramos que alcanzó una cantidad de 960,297 mdp, lo que refleja un incremento del 0.095%.

Por otra parte, el pasivo total del Instituto ascendió a 915,392, mdp y 924,841 mdp al 31 de diciembre de 2014 y 2013, respectivamente, lo que representó un decremento del 1% respecto de 2013. Mientras que para el 30 de junio de 2015, el pasivo total del IPAB alcanzó los 960,204 mdp, resaltando un incremento en los pasivos por 44,848 mdp, en relación al saldo del año pasado.

Respecto al patrimonio se puede verificar que del resultado integral del ejercicio, mismo que se compone principalmente por el déficit (desahorro) de los periodos de enero a junio de 2015 y de enero a diciembre de 2014, y los efectos por valuación de los instrumentos financieros disponibles para la venta y de los instrumentos financieros derivados, presentó un resultado de 93 mdp.

Así las cosas, el monto que arroja del total del pasivo y el patrimonio para el primer semestre del 2015, es de 960,297 mdp, mientras que en 2014, se tuvo un saldo de 915,455 mdp.³⁸

III.1.2.2. Situación presupuestal.

En cuanto a la información presupuestaria y programática para el ejercicio fiscal 2014, el presupuesto aprobado al IPAB para el Gasto de Administración, ascendió a 521,427.2 mdp, el cual fue integrado conforme al gasto necesario que debe contar el Instituto para ejercer sus funciones, que tiene por mandato legal.

El presupuesto de Gasto de Administración para el ejercicio fiscal 2014, en términos nominales presentó un decremento respecto al presupuesto autorizado para el ejercicio 2013 del 4.4% y en términos reales del 8.1%.³⁹

³⁸ Cabe resaltar que todos los datos estadísticos contables relativos al año 2014 y primer semestre de 2015, fueron tomados de los Estados Financieros del Instituto de protección al Ahorro Bancario al 30 de junio de 2015 y 31 de diciembre de 2014, que se muestran en su portal de internet.
<http://www.ipab.org.mx/docs/documentos/estados-financieros-y-sus-notas-al-30-de-junio-de-2015-y-31-de-diciembre-de-2014.pdf>

³⁹ Página web del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *Cuenta pública 2014.-*
<http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/VII/HHN/HHN.01.INTRO.doc>

El Gasto de Administración del Instituto, se conforma de los rubros y montos siguientes:

Concepto	Presupuesto Aprobado
Gasto Corriente	512, 827.2
Servicios Personales	338,115.1
☛ Servicios Personales	338, 115.1
Gasto de Operación	174 ,422.1
☛ Materiales y Suministros	4 ,984.7
☛ Servicios Generales	169, 437.4
Otros de Corriente	290.0
☛ Servicios Generales	109.0
☛ Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras ayudas	181.0
Gasto de Inversión	8 ,600. 0
☛ Bienes Muebles	8 ,600.0
TOTAL	521, 427.2

III.2. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE)

Con el fin de verificar los logros alcanzados por éste Órgano, es menester del presente capítulo estudiar los montos de los ingresos que se obtienen y contraponerlos con los egresos que se realizan para llevar a cabo el cumplimiento de sus funciones y facultades asignadas por ley. Por lo que es preciso verificar los ingresos, las enajenaciones de inmuebles, la administración de empresas, las carteras crediticias que maneja, las controversias judiciales en las que es parte, y por supuesto el monto y los rubros que componen los gastos de operación, dentro del presupuesto y el ejercicio del mismo.

III.2.1. De 2010 – 2014.

III.2.1.1. Ingresos.

El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, encuentra su principal fuente de ingresos en la partida presupuestal asignada en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, asimismo a través del *Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2014*, señalando en su artículo 11 que de los ingresos provenientes de las enajenaciones realizadas de los bienes propiedad del Gobierno Federal que hayan

sido transferidos por la Tesorería de la Federación, el SAE deberá descontar los importes necesarios para financiar otras transferencias o mandatos de la propia Tesorería; del monto restante hasta la cantidad que determine la Junta de Gobierno se depositará en un fondo que se destinará a financiar, junto con los recursos fiscales y patrimoniales del organismo, las operaciones de éste, y el remanente será enterado a la Tesorería de la Federación.

Este mecanismo, se podrá aplicar a los ingresos provenientes de las enajenaciones de bienes de comercio exterior que transfieran las autoridades aduaneras, incluso para el pago de resarcimientos de bienes procedentes de comercio exterior que el SAE deba realizar por mandato de autoridad administrativa o jurisdiccional.

Por otra parte, los ingresos netos provenientes de las enajenaciones realizadas por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes se podrán destinar hasta en un 100% a financiar otras transferencias o mandatos de la misma entidad transferente, siempre que en el acta de entrega recepción de los bienes transferidos o en el convenio que al efecto se celebre se señale dicha situación.

Un punto importante en las enajenaciones que realiza el órgano descentralizado, es que de acuerdo a su Ley y a lo ordenado en la Ley de Ingresos, es que el SAE es un órgano que financieramente se retroalimenta. Ya que de los ingresos que se obtienen por la enajenación de bienes, incluyendo acciones, por la enajenación, recuperación de activos financieros y por la cesión de derechos, todos ellos propiedad del Gobierno Federal, o de cualquier entidad transferente, así como por la desincorporación de entidades, se les podrá descontar un porcentaje, por concepto de gastos indirectos de operación, que no podrá ser mayor del 7%, a favor del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, cuando a éste se le haya encomendado la ejecución de dichos procedimientos. Este porcentaje será autorizado por la Junta de Gobierno de la citada entidad y se destinará a financiar, junto con los recursos fiscales y patrimoniales del organismo, las operaciones de éste.

Por otra parte, de acuerdo al flujo de efectivo del año en curso, los ingresos del órgano se integran de la siguiente manera. Durante el periodo de enero al 31 de julio de 2015 se recibieron ingresos por 3,762.7 mdp, compuestos por 219.0 mdp por Ingresos Diversos, y 3,543.7 mdp de apoyos fiscales del Gobierno Federal.

III.2.1.2. Enajenación de bienes muebles e inmuebles.

De acuerdo al último comunicado de prensa de fecha 25 de enero de 2015, publicado en el portal de Internet del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, el organismo descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comercializó bienes muebles, inmuebles y activos financieros por 1,307 mdp, contra los 737 millones reportados en el 2013, es decir, durante el 2014 reportaron un incremento anual de 77%.

Por otra parte, el citado comunicado explica las estrategias tomadas para que se llevara a cabo la venta de los referidos bienes, entre los programas implementados y el que mayor ganancia trajo al SAE, fue al ponerse en operación el nuevo *Portal Comercial (subastas.sae.gob.mx)*, una herramienta que no sólo reúne información de acceso fácil y ágil sobre los procesos comerciales en curso, sino que es el eje para participar en las *subastas electrónicas* y adquirir los bienes dispuestos para venta de manera remota desde cualquier punto de nuestro país.

El SAE también incrementó su penetración en el mercado inmobiliario, a través de *subastas a sobre cerrado (licitaciones)*, *subastas electrónicas* y *ventas directas* colocándose en este segmento especializado 372 inmuebles por 494.2 mdp, 41% más que lo vendido en 2013.

En adición, se generaron 466 mdp por la venta de activos financieros. Los procesos comerciales del SAE están abiertos a la participación de todo el público y se llevan a cabo en presencia de instancias supervisoras, auditoras y notariales, para garantizar su transparencia.

III.2.1.3. Administración de empresas.

Los roles que desempeña el SAE conforme a sus atribuciones, le permiten recibir empresas para su administración (aseguradas), concurso mercantil, quiebra o para liquidación.

Las empresas provienen de distintos sectores económicos y su naturaleza puede ser tanto pública como privada. Respecto al sector público, se encarga de administrar las empresas aseguradas que la Procuraduría General de la República (PGR) le transfiere, la finalidad es participar, verificar y revisar la recepción, administración y, en su caso, destino, devolución y/o entrega de las empresas que le transfieran en administración al SAE.

Dentro de las estadísticas que el órgano descentralizado reporta dentro de su portal de internet, pude encontrar que actualmente tiene a su cargo 395 empresas, dentro de diversos procedimientos tales como empresas en administración, en concurso mercantil, en liquidación, en desincorporación por liquidación, en desincorporación por fusión, en desincorporación por extinción y en quiebra.

Además de administrar empresas, el SAE cuenta con una vasta experiencia en materia concursal. Dentro de sus atribuciones se encuentra la de fungir como **visitador, conciliador o síndico de empresas en concurso mercantil**, tales como Crédito y Ahorro del Noroeste, S.A. de C.V. y Azucarera de La Chontalpa, S.A. de C.V., así como fideicomisos, como lo es el Fideicomiso 72,222 Ingenio Emiliano Zapata (Contingencias Laborales). Los 10 años de experiencia en la materia, han permitido al SAE instrumentar oportunamente estrategias y actividades para la conclusión exitosa de concursos mercantiles a su cargo, fortaleciendo a la vez la coordinación de diversos actores del Gobierno Federal involucrados en los procedimientos, con el objetivo común de mantener la operación de las empresas, sus fuentes de empleo y, en su caso, la implementación de una atención ordenada a los acreedores y proveedores de las mismas.

En cuanto a la liquidación de empresas, en la Administración Pública Federal, el SAE es **el único organismo especializado en procesos de**

desincorporación. Ya que cuenta con más de 10 años de experiencia en liquidación, fusión de empresas y en extinción de fideicomisos, con base en normativa específica, apoyados en un grupo de proveedores especializados. Ha liquidado gran diversidad de empresas tanto públicas como privadas, mediante procedimientos y planes de trabajo acordes a la situación jurídica y contable de cada caso, que permiten economías de escala, sinergia en actividades y procesos de liquidación transparente y eficaz en su rendición de cuentas.

Entre las empresas que se han liquidado se cuentan sociedades nacionales de crédito, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, uniones de crédito, fideicomisos públicos y sociedades privadas.

III.2.1.4. Carteras crediticias

Como es sabido, las carteras crediticias para las instituciones de crédito resultan un dolor de cabeza y una pérdida de recursos en la mayoría de los casos, por ello con el fin de evitar la merma de recursos en las instituciones de crédito, el SAE cuenta entre sus facultades, la de recupera el pago de créditos originalmente contratados con la banca de desarrollo y otras instituciones.

Esta recuperación la realiza por la vía administrativa, es decir, mediante la recepción de propuestas de pago de los acreditados. Una vez que el deudor pagó y resolvió así su problema de cartera vencida, se le emite a su favor un certificado de no adeudo y se liberan las garantías dejadas en prenda, hipoteca o fideicomiso al momento en que se contrató el crédito.

En general, este nuevo mecanismo minimiza gastos de operación por recuperación vía litigiosa y promueve la cobranza a través de flujo efectivo; además de que fortalece la creación de Fondos de Garantía.

De manera histórica, el Servicio de Administración Enajenación de Bienes en su primer año de operación, logró concretar el 60% de 18,593 propuestas de pago de los deudores, habiéndose otorgado quitas y condonaciones por \$1'060,938 de pesos; del resto de las propuestas, el 26% fueron rechazadas y el 14% tuvieron que ser aclaradas por los deudores debido a cuestiones de

homonimias, integración de saldos, problemas de información, personas que ya habían fallecido, entre otras.

III.2.1.5. Controversias judiciales.

De acuerdo a la naturaleza del órgano descentralizado de la SHCP, así como de sus funciones y facultades señaladas en su Ley y Reglamento, así como en su Estatuto Orgánico, el SAE se encuentra inmerso en varias controversias judiciales, por ser éste el encargado de liquidar empresas y desincorporar entidades, actuación que tiene en si una infinidad de conflicto de intereses, de allí el origen de los múltiples juicios en donde es parte el SAE.

Un ejemplo de ello es que de una resolución que entregó el SAE a un gobernado que realizó un peticionario de información en febrero de 2012, declaró que existían 4,514 juicios laborales que engloban a 59,233 actores y coactores, en trámite ante las diversas Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, entre los cuales en 1,771 juicios se demanda el otorgamiento y pago de cuotas de jubilación a partir del 11 de octubre de 2009 y prestaciones inherentes. Por lo que enfrenta una serie de juicios laborales promovidos por ex trabajadores del extinto organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro (LFC), relativos a su carácter de liquidador.⁴⁰

De acuerdo a lo anterior, se puede concluir que las controversias judiciales en las que es parte el SAE son consecuencia de su carácter de órgano especializado en la administración y enajenación de bienes del Gobierno Federal, en este sentido dicha especialidad hace que conserve un papel importante frente a los intereses que puedan tener las personas frente a los bienes materia de su administración, enajenación o liquidación.

Por tales consideraciones, si bien es cierto que el SAE es parte en las controversias judiciales que se llegan a suscitar con los gobernados que tienen intereses en los bienes, también es cierto que los recursos que el órgano descentralizado eroga para la tramitación de dichas contiendas son deducidos del

⁴⁰ Página web del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes 2015, *Resolución de clasificación - -Solicitud 0681200000812*, 3 de febrero de 2012.-
<http://sae.gob.mx/es/POT/Resoluciones/2012/Documents/Resoluci%C3%B3n%20CI%2008-12.pdf>

importe total de los recursos obtenidos con la administración, enajenación o liquidación de los bienes que las entidades transferentes le otorgan. Es decir, que no se gastan los recursos del propio órgano descentralizado, sino que son las entidades transferentes quienes sufragan el gasto de dichos juicios, de ello, que no reporten un gasto gravoso para el patrimonio del SAE.

III.2.1.6. Gastos de operación.

Como ha sido señalado en el apartado de gastos de operación relativos al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, también el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, como cualquier otro órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, requiere de recursos para poder cumplir con sus actividades, facultades y funciones, para lo cual es necesario la planeación de los gastos y del ejercicio de los mismos, por ello es que se entrara al estudio del presupuesto como del ejercicio de gastos de operación del año 2014, para poder verificar las alzas o bajas que ha tenido, según resulten.

III.2.1.6.1. Presupuesto de gastos de operación.

De acuerdo al Análisis Programático Funcional Económico del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, mismo que se encuentra disponible en el portal de internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ser la Secretaria coordinadora de sector, el monto correspondiente al rubro de Gastos de operación para el SAE asciende a 510'729,688.00 pesos, mismo que se compone de los siguientes rubros y montos.

Para la Coordinación de la Política de Gobierno 1'559,335.00 pesos; para el Servicio de Apoyo Administrativo la cantidad 1'502,811.00 pesos y para la Administración y enajenación de activos referidos en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público un monto de 507'667,542.00 pesos.

Por otra parte, el SAE muestra en su página de Internet la situación presupuestal a nivel **flujo de efectivo** para el ejercicio fiscal 2014 y señala que se autorizó para el gasto corriente de operación del órgano la cantidad 1,123.0 mdp,

de los cuales se asignaron a los **servicios personales** 648.3 mdp, para los **materiales y suministros** 10.0 mdp y para **servicio generales** 464.7 mdp.

III.2.1.6.2. Ejercicio de gastos de operación.

El ejercicio del gasto del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, se adaptó a los objetivos específicos de política de gasto público, que descansan en un principio de disciplina presupuestaria y atendiendo las disposiciones de racionalidad y austeridad previsto en el Presupuestos de Egresos de la Federación. Tomando en consideración las medidas específicas para reducir gastos de operación, derivadas del decreto para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos en el ejercicio del gasto público.

De ello, que el SAE refleje en sus estados de situación presupuestal para el ejercicio fiscal 2014, que del monto autorizado para el gasto corriente de operación del órgano con una cantidad 1,123.0 mdp, solamente se ejercieron 1,119.2 mdp, es decir teniendo un residuo de 3.8 mdp, cantidad ahorrada en el rubro de **servicio generales**, equivalente al 0.33% del monto total autorizado.

III.2.2. Rendición de cuentas 2015

El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, como todo órgano perteneciente a la Administración Pública Federal y por tener tal naturaleza jurídica, recibe recursos del Erario Público a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que está obligado a rendir cuentas de la manera en que utiliza dichos dineros. Es decir, tiene la obligación de rendir cuentas frente a los gobernados, con el fin de transparentar las erogaciones que realiza y la manera en que lleva a cabo el pago de servicios que utiliza durante cada año fiscal.

Por ello, en el siguiente apartado se realizará un análisis de los recursos con los que cuenta y tiene a su cargo el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, relativos a los 2 últimos años anteriores en contraposición con el año en curso, con el objeto de verificar los movimientos que ha tenido en sus recursos

III.2.2.1. Situación financiera.

En cuanto a la situación financiera relativa al 31 de diciembre de 2014, podemos decir que en el rubro de "Activo" encontramos los sub-rubros *activo circulante* y *activo no circulante*, siendo el primero de 2,544.7 mdp y el segundo de 1,406.4 mdp, sumando un total de 3,951.1 mdp. Mientras que el último estado de situación financiera al 31 de mayo de 2015, siendo éste el más reciente publicado en el portal del órgano descentralizado, arroja un monto por activo circulante de 2,122.3 mdp y de activo no circulante de 1,610.1 mdp, sumando un gran total de 3,732.4 mdp.

En esta tesitura, resulta una diferencia en el activo del SAE entre diciembre de 2014 y el último estado de situación financiera del año en curso, equivalente a 218.7 mdp. Por lo que de acuerdo a dichos datos el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, ha disminuido su activo en un 5.53% en relación al año pasado.

Por otra parte, el rubro del "Pasivo y Patrimonio" en relación al año inmediato anterior, se encuentran integrado por los siguientes sub-rubros: pasivo circulante, pasivo no circulante, patrimonio y la suma del pasivo y el patrimonio. En cuanto a las cifras alcanzadas, en el primer sub-rubro se obtuvo la cantidad de 789 mdp, el segundo de estos 3,722.7 mdp, el tercer citado muestra un déficit de 560.6 mdp, lo que arrojando una suma de pasivo y patrimonio de 3,951.1 mdp.

En cuanto al Estado Financiero al 31 de mayo del 2015, se muestra un pasivo total de 4,246.4 mdp y un patrimonio con déficit de 514 mdp, lo que da un resultado positivo de suma de pasivo y patrimonio de 3,732.4 mdp. De esta manera claramente se puede colegir que el total de pasivo del 2015 en relación del 2014, disminuyó en un 5.8%. De igual forma aconteció en la suma del patrimonio que de tener un déficit en 2014 de 560.6 mdp, en 2015 disminuyó a 514 mdp, es decir en un 8.31%. Lo anterior lleva a concluir que en SAE con el paso del tiempo se ha preocupado en disminuir paulatinamente los pasivos y mejoró el déficit que tenía en su patrimonio.

De los datos aportados se refleja que de acuerdo a los estados financieros del SAE en el año 2014 en comparación al año 2015, se concluye que existe un

decremento del 5.5% en cuanto al activo, y suma del pasivo y el patrimonio; pero sin pasar por alto que tanto la suma de su activo como la suma de su pasivo y patrimonio, se encuentran debidamente equilibrados.

III.2.2.2. Situación presupuestal.

En relación al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, en la Estrategia Programática en el ramo: 06 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se señaló que se continuará trabajando en la efectiva administración y liquidación de negocios y empresas, eficiente enajenación de bienes y activos financieros; y, en su caso, la destrucción que corresponda, de aquellos bienes que le sean transferidos, en los términos económicos y financieros más convenientes, al menor costo, en el menor tiempo posible y privilegiando la transparencia de los procesos; con el objeto de reintegrar empresas y bienes improductivos a la economía y generar ingresos por su venta y recuperación, contribuyendo así al fortalecimiento de las finanzas públicas.

Asimismo, continuará con la recuperación de la cartera proveniente de los mandatos administrados por el SAE, con acciones paralelas a los procedimientos judiciales y extrajudiciales. Por otra parte, continuarán las acciones tendientes a la recuperación de cartera que tiene asignada el Organismo, en su caso, mediante la enajenación de los activos financieros.⁴¹

En este sentido, se muestra la situación presupuestal del SAE a nivel *Flujo de Efectivo*, ello en términos de la normativa presupuestal y conforme a los Lineamientos emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Es de aclarar que el presupuesto cuenta con una *disponibilidad inicial*⁴² de 1,006.2 mdp; en cuanto a *los ingresos* (ingresos diversos, por operaciones

⁴¹ Página web de la Cámara de Diputados, proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2015, estrategia programática.- http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/docs/06/r06_ep.pdf

⁴² **Disponibilidad inicial:** es el saldo inicial de disponibilidades financieras que el SAE considera para reportar en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Caja, Bancos e Inversiones).

ajenas⁴³, apoyos fiscales del Gobierno Federal) se tiene de forma anual autorizados 3,462.8 mdp de los cuales para el mes de septiembre pasado, (por ser el dato más reciente que publica en su portal de internet el SAE) se han ejercido 3,517.3 mdp.

En cuanto a los egresos⁴⁴, que se integran bajo el rubro del *Gasto Corriente de Operación* (servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales) con un monto autorizado de 1,172.1 mdp de los cuales únicamente se han ejercido 836.0 mdp. Mientras que bajo el rubro de *Otras Erogaciones* se encuentra una cifra autorizada de 2,218.2 mdp de los cuales se han ejercido 2,226.5 mdp.

Por otra parte, se tiene la cuenta de las *inversiones físicas* realizadas por el órgano descentralizado, equivalente a la suma de los recursos financieros destinados a la adquisición de toda clase de bienes muebles, inmuebles e intangibles, así como de inversión pública, requeridos en el desempeño de las actividades del SAE, monto que asciende a un presupuesto autorizado de 28.6 mdp de los cuales a 8 meses de haber iniciado el ejercicio fiscal 2015 se han erogados 3.45 mdp de dichos recursos.

Otro de los rubros que integran el presupuesto autorizado al SAE para 2015, es el relativo a los *Egresos por Operaciones Ajenas*, consistentes en la diferencia que resulta de los ingresos y los egresos por operaciones ajenas; recursos que no son propiedad del SAE pero que los retiene temporalmente por cuenta de un tercero para después reintegrárselos a su propietario, o bien que provienen de una erogación recuperable realizada con anterioridad, con una cantidad de 10 mdp, de los cuales de acuerdo a su naturaleza, se han ejercido 105.5 mdp.

Un rubro más, son los recursos *entregados a la Tesorería de la Federación*, que son los resultado de los intereses de recursos fiscales ministrados que

⁴³ **Operaciones ajenas:** Son operaciones derivadas de relaciones contractuales y legales que se dan entre los organismos (apoyo a mandatos, apoyo a fondo de pensiones, entre otros conceptos).

⁴⁴ **Egresos:** Es la suma de Servicios Personales, Materiales y Suministros y Servicios Generales. Y representan una salida de dinero para el pago de sueldos a los servidores públicos así como para proveer al SAE de suministros, bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

permanecieron temporalmente en las disponibilidades del SAE, gastos recuperados de ejercicios anteriores, entre otros. De los cuales, si bien no se autorizó para este ejercicio fiscal monto alguno, para los primer ocho meses de 2015, se han erogado en este rubro la cantidad de 163.6 mdp.

En esta tesitura, la suma de egresos autorizados para el 2015 fue de 3,428.9 mdp, de los cuales se han ejercido en los primero 9 meses del ejercicio fiscal la cantidad de 3,124.1 mdp, es decir, el 91.1% del monto total autorizado; arrojando con ello una *Disponibilidad Final del Presupuesto Autorizado* de 1,040.1 mdp y *Disponibilidad Final del Presupuesto Ejercido* al mes de septiembre de 1,399.5 mdp. Lo que claramente refleja el flujo de efectivo que ha tenido el SAE, en razón de la naturaleza de las atribuciones que tiene y de las actividades que desempeña, información que puede ser cotejada en el **ANEXO DOS** de la presente investigación.

En relación a lo antes señalado, es de resaltar que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes ha acatado el Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal; con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos, reduciendo los gastos operativos y reorientando los ahorros obtenidos a los programas y actividades sustantivos del propio órgano descentralizado. Tópico que será debidamente analizado en el siguiente capítulo de la presente investigación, en donde se verificarán los razonamientos jurídicos que permitan la extinción del IPAB mediante la transferencia de sus atribuciones y el fortalecimiento del SAE, evitando la duplicidad de atribuciones, el alto gasto de operaciones y la excesiva vigilancia sobre el IPAB.

CAPÍTULO CUATRO

EXTINCIÓN DEL IPAB Y TRANSFERENCIA DE SUS ATRIBUCIONES AL SAE.

IV.1. Artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, fundamento para la extinción de organismos descentralizados.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, teniendo como principales objetivos el de resaltar y poner en alto la autonomía de las entidades paraestatales respecto a la Administración Pública Centralizada, simplificando con ello el manejo de las entidades para imprimir mayor eficiencia y eficacia en su operación. Disminuyendo las facultades que les corresponden ejercer a las coordinadoras de sector, para ser adoptadas por el Órgano de Gobierno de la Paraestatal.

En lo que respecta a la extinción de los órganos descentralizados, se sigue el principio de que la autoridad que dispone de su creación, ya sea el Ejecutivo Federal o el H. Congreso de la Unión, mediante Decreto o Ley, conserva el poder para determinar su extinción, bajo la condición de que se cumplan todos y cada uno de los requisitos que la propia Ley de mérito requiere para que se lleve a cabo su extinción.

Como todo ordenamiento, la citada Ley ha tenido diversas reformas; sin embargo, éstas no han afectado el sentido del texto original en cuanto a la extinción y liquidación de entidades como los son los órganos descentralizados. Teniendo su fundamento legal en el último párrafo del artículo 15 y en el artículo 16 del ordenamiento mencionado.

ARTICULO 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

...

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

ARTICULO 16.- Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

En este sentido, las etapas que se han de seguir para llevar a cabo la desincorporación de un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal para llegar a su extinción, son los que a continuación se analizan.

IV.1.1. Propuesta de la dependencia coordinadora de sector.

El proceso se comienza formalmente cuando la coordinadora de sector correspondiente avale que el organismo descentralizado en cuestión, ha dejado efectivamente: “...*de cumplir sus fines u objetivo o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público...*”, para tal efecto, elaborará un informe que contenga su opinión, sobre la desincorporación propuesta, en la cual se considere el efecto social y productivo, así como los puntos de vista de los sectores interesados, el cual someterá a consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto, Financiamiento y Desincorporación⁴⁵.

El informe que elabore la coordinadora de sector deberá estar debidamente motivado y fundado, sobre todo al acreditar fehaciente los supuestos de extinción que prevé el artículo 16 de la LFEP.

⁴⁵ La Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación fue creada con carácter permanente mediante acuerdo publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2008, a partir de la unificación de las comisiones intersecretariales de Gasto Financiamiento y de Desincorporación, a fin de aprovechar y consolidar las convergencias y sinergias de ambas en un solo órgano colegiado interinstitucional encargado de analizar, atender y conocer diversos asuntos en materia de gasto público federal, en particular los de inversión y su financiamiento, así como la coordinación y supervisión de los procesos de desincorporación de entidades paraestatales o de sus unidades económicas con fines productivos.

IV.1.2. Dictamen favorable de la Comisión.

La Comisión Intersecretarial “analiza la propuesta y de acuerdo a la situación general que guarda la entidad, su área de actividades y sus antecedentes de operación se decide la alternativa de desincorporación más adecuada”.⁴⁶ Por lo que una vez que esta Comisión analiza minuciosamente el estatus que guarda el órgano descentralizado a desincorporar, emite su dictamen y lo entrega a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta a su vez se encargue de entregarlo al Titular del Ejecutivo Federal y continuar con el proceso.

IV.1.3. Acuerdo para la desincorporación.

Para llevar cabo la desincorporación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, con apoyo en el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se deberá llevar a cabo mediante la disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación, o bien, mediante transferencia a las entidades federativas. En el presente caso que nos ocupa, se deberá llevar acabo la extinción del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario por las consideraciones que más adelante se puntualizarán.

En este sentido, será la Secretaria de Hacienda y Crédito Público como como dependencia y como coordinadora de sector, quien someterá la propuesta o acuerdo de desincorporación en conjunto con el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, al Ejecutivo Federal para la extinción del organismo descentralizado; dicha dependencia, siguiendo las recomendaciones que en su caso emita la Comisión, será responsable del proceso de desincorporación correspondiente.

Por tales consideraciones, para la extinción del organismo descentralizado la SHCP, según se determine en la Ley o Decreto respectivo de extinción, señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará un liquidador quien realizará, como lo señala el artículo 7º del Reglamento señalado, lo siguiente:

⁴⁶ Nava Negrete, Justo, Organismos Público Descentralizados, México, Porrúa, 2011, p. 220.

- i. Levantará el inventario de los bienes pertenecientes al organismo;
- ii. Someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Función Pública (SFP), los estados financieros inicial y final de liquidación;
- iii. Informará mensualmente a las SHCP y a la SFP, así como a la coordinadora sectorial, sobre el avance del estado que guarde el proceso;
- iv. Levantará el acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo, y
- v. Las demás inherentes a su función.

El acuerdo de la SHCP que señala las bases de la extinción o liquidación, de conformidad con la ley o decreto que ordene la misma, deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados; y, una vez que se haya concluido la liquidación del organismo descentralizado y con ello se materialice en su extinción, se procederá a la cancelación de su inscripción en el Registro Público mencionado.

Una vez concluido el proceso de desincorporación de una entidad, la coordinadora sectorial lo informará a la SHCP, en un plazo no mayor a 30 días naturales, para que ésta realice la publicación anual en el Diario Oficial de la Federación, de la relación de las entidades paraestatales que forman parte de la Administración Pública Federal.

Los referidos lineamientos contienen la forma y los términos en que deberá llevarse a cabo el proceso de desincorporación del órgano descentralizado. La Comisión Intersecretarial es la encargada de coordinar, supervisar y recomendar las acciones que considere necesarias para las dependencias coordinadoras de sector, respecto de los procesos de desincorporación de las entidades paraestatales.

Como podrá apreciarse, el proceso de extinción y en consecuencia el de desincorporación de un órgano descentralizado de la Administración Pública

Paraestatal, no requiere de mayores formalidades, ya que de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para la extinción de los órganos descentralizados, como ya se había apuntado en líneas anteriores, deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

Por consiguiente, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, el propio Ejecutivo Federal expedirá el decreto respectivo de extinción del organismo descentralizado.

IV.1.4. Reducción de gastos para la Administración Pública Federal.

Tomando en consideración que el Gobierno Federal debe administrar los recursos que obtiene de los contribuyentes y de las demás fuentes de ingresos públicos, de manera eficiente, eficaz y transparente, rindiendo cuentas puntualmente a la ciudadanía sobre la aplicación de dichos recursos y los resultados obtenidos.

Con fundamento en el *Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público*, publicado en el DOF el 10 de diciembre de 2012, y sin pasar por alto que el Ejecutivo Federal sea el primero en realizar un esfuerzo para racionalizar el uso de los recursos públicos, reduciendo los gastos operativos de las dependencias y entidades paraestatales y reorientando los ahorros obtenidos a los programas y actividades sustantivos de la Administración.

Es por ello que se han creado medidas específicas para que la Administración Pública Federal reduzca sus gastos de operación, para que el engranaje burocrático deje de ser una carga para los gobernados sin que se quebrante el buen funcionamiento del Estado y su administración, por lo que resulta impostergable modernizar el funcionamiento de la Administración Pública Federal, haciendo más eficiente su operación, mejorando la prestación de servicios a la ciudadanía, así como eliminando duplicidades en su estructura

orgánica y en los programas gubernamentales, lo cual generará ahorros adicionales que podrán reorientarse a los programas prioritarios para la población.

Con el fin de obtener el mejor resultado con los planteamiento y directrices señaladas en los párrafos anteriores, el Titular del Ejecutivo Federal considera conveniente y necesario llevar a cabo acciones en dos vertientes: la primera, a través de ajustes inmediatos al gasto corriente de operación en las secretarías de Estado y entidades paraestatales y, la segunda, a través de un diagnóstico integral que identifique las duplicidades en las estructuras organizacionales y en los programas del gobierno, las áreas de oportunidad para mejorar procesos y la prestación de servicios y, en consecuencia, que se establezcan las acciones de mediano plazo para mejorar y modernizar el funcionamiento del gobierno.

En consecuencia de lo anterior, se establecen los siguientes lineamientos y medidas específicas para reducir los gastos de operación dentro de la Administración Pública Federal.

IV.1.4.1. Medidas específicas para reducir gastos de operación.

Con el fin de dar cumplimiento al *Decreto que establece las medidas para el uso eficiente de los recursos públicos*, publicado en el DOF el 10 de diciembre de 2012, las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal deberán elaborar un diagnóstico sobre la estructura orgánica con la que cuentan, sus procesos internos, así como del gasto de operación a su cargo.

La SHCP analizará la información entregada en los diagnósticos presentados, con el propósito de elaborar una propuesta integral que permita una reingeniería organizacional en la Administración Pública Federal, la simplificación de procesos y la eliminación de funciones y programas que presenten duplicidades.

De entre las medidas propuestas, se encuentran las siguientes:

- Ajustar las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades, para el óptimo cumplimiento de los objetivos y metas de los programas a su cargo;

- Eliminar la duplicidad de funciones en las unidades administrativas o áreas de las dependencias y entidades, así como en las plazas adscritas a las mismas;
- Eliminar las plazas de mandos medios y superiores cuya existencia no tenga justificación;
- Disminuir el gasto en contratación de personal eventual en áreas que no sean sustantivas para la prestación de servicios;
- Restringir la contratación de prestación de servicios profesionales de personas físicas por honorarios;
- Eliminar, fusionar o modificar aquellos programas que no sean eficaces, eficientes o que presenten duplicidades con otros programas;
- Establecer medidas de ahorro y austeridad en el gasto de operación de las dependencias y entidades;

Por otra parte, no solo se deberán reducir gastos en un esquema general de organización e infraestructura, sino además se tendrán programas para reducir gastos derivados de las actividades desempeñadas por los servidores públicos que trabajan en dichos lugares, como lo señala el artículo décimo primero del aludido decreto en sus 10 fracciones, tales como son:

- ↪ Se prohíbe el gasto en impresión de libros y publicaciones que no tengan relación con la función sustantiva de la dependencia o entidad de que se trate, promoviendo el uso de medios digitales para la difusión de publicaciones electrónicas;
- ↪ De aprobarse la construcción o adecuación de inmuebles que ocupen las dependencias y entidades, y con el objeto de reducir la generación de contaminantes, o bien, propiciar el consumo eficiente de energía, se fomentarán medidas tales como: captación de agua de lluvia, uso de paneles fotovoltaicos, separación y reciclaje de basura, azoteas verdes e instalaciones inteligentes, entre otras, cuando se demuestre su costo beneficio;
- ↪ Se promoverá el uso del correo electrónico, en lugar de las comunicaciones impresas;

- ↪ Se fomentará el uso obligatorio y extensivo de la firma electrónica avanzada que coadyuven a la reducción en el consumo de papel;
- ↪ Se promoverá la celebración de conferencias remotas a través de Internet y medios digitales, con la finalidad de reducir el gasto de viáticos y transportación;
- ↪ Se fomentará la reducción de uso de papel, a través de la utilización de formas pre-codificadas, formatos electrónicos y gestión electrónica de documentos, y
- ↪ Se incentivará el desarrollo y, en su caso, la adquisición e instrumentación de tecnologías de información y comunicación.

IV.2. Extinción del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

El principal objetivo de esta investigación respecto a ambos organismos descentralizados de la Administración Pública Federal Paraestatal, es el de llevar al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario a la extinción, ello con el fin de eliminar la duplicidad de atribuciones e impedir que se siga generando un engrosamiento innecesario del aparato burocrático, absorbiendo recursos que puedan ser utilizados con mayor eficacia y eficiencia.

Lo anterior, con el fin de que las atribuciones que tiene encomendadas el IPAB como lo es el Sistema de Protección al Ahorro Bancario entre otras atribuciones sean debidamente desempeñadas por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (SAE).

Por lo que es conveniente entrar al estudio de los elementos que me han llevado a presentar esta propuesta de extinción y liquidación del aludido órgano descentralizado. A continuación se verificarán los objetivos alcanzados, la excesiva vigilancia que tiene el mismo y la duplicidad de atribuciones, todo ello en contra posición al mandato ordenado por el Ejecutivo Federal mediante el *Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2012 y sus lineamientos.

IV.2.1. Cumplimiento de objetivos, como elemento de extinción.

Para tener un mayor entendimiento del porqué se tomó en consideración el cumplimiento de los objetivos del IPAB como elemento para la extinción del mismo, es conveniente verificar los fines que Ley de Protección al Ahorro Bancario le encomendó en el artículo 1º en el momento de su creación, los cuales son los siguientes:

- 1º. Proporcionar un sistema para la protección al ahorro bancario, en beneficio de los intereses de las personas ahorradoras y clientes de las instituciones de crédito, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, que garantice el pago de las obligaciones a su cargo.
- 2º. Administrar, los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

Respecto al primer objetivo que la Ley del IPAB le ordena, en relación a proporcionar un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones contraídas por las instituciones de banca múltiple, para su mejor estudio se dividirá en dos partes.

La primera se refiera a *proporcionar un sistema para la protección del ahorro bancario*, como ya se estudió en el primer capítulo, en el apartado que lleva su mismo nombre, sólo es de resaltar que esta primera parte del objetivo ha sido efectivamente cumplido, ya que en efecto, el Sistema Financiero cuenta ya con el aludido sistema de protección, tan relevante, que en conjunto con las facultades preventivas de vigilancia inherentes a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, supervisa a la mayoría de las entidades del sector financiero –entidades bancarias, de ahorro y crédito popular, de valores, sociedades de inversión, organizaciones auxiliares de crédito e inclusive entidades en el extranjero– evitando con ello una crisis financiera que afecte el Sistema Nacional de Pagos.

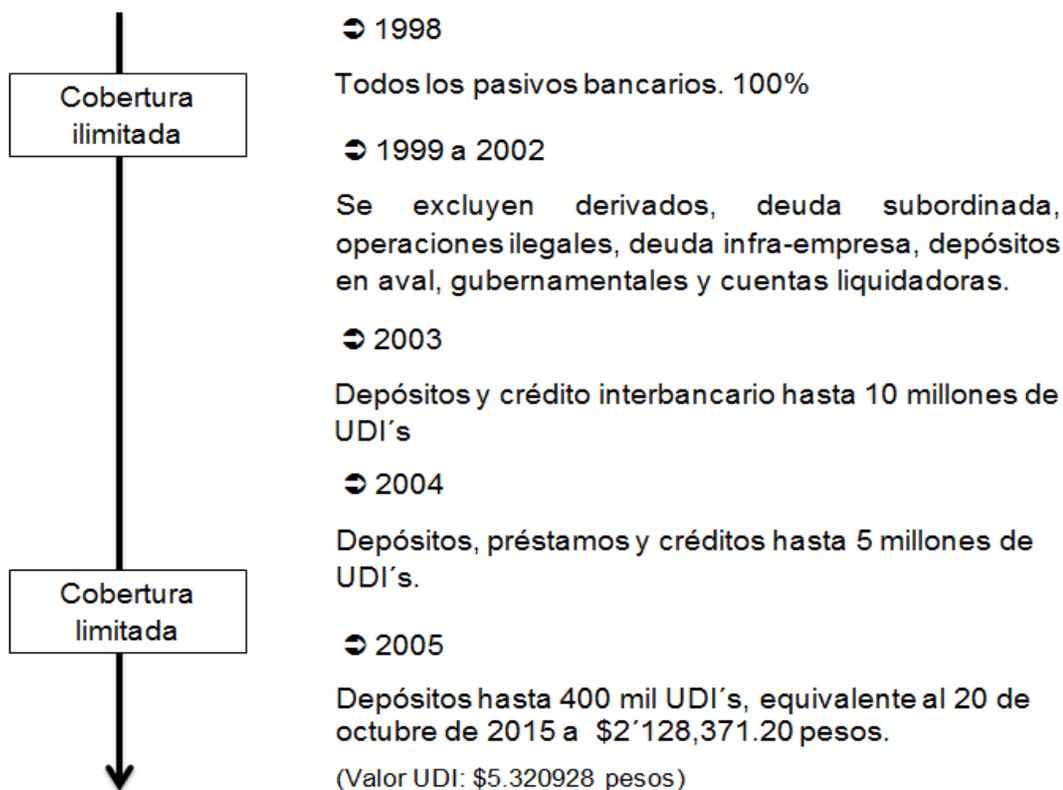
Por tal motivo, al ya estar creado e implementado el citado sistema, bien se podría transferir dicha atribución consistente en su administración al SAE quien tiene amplia experiencia en la administración de empresas, lo que lo lleva a ser un buen candidato para llevar a desempeñar la administración del sistema de protección al ahorro bancario, o bien a la propia CNBV, quien se ha encargado de supervisar las operaciones que desempeñan las aludidas entidades. Por lo que la atribución del IPAB en cuanto a proporcionar el multicitado sistema de ahorro, ya ha sido cumplido y existe una autoridad con mayor experiencia en el Sistema Financiero Mexicano, que puede llevar a cabo dicha función.

La segunda parte del primer objetivo, versa en relación a la asunción del Instituto para garantizar el pago de las obligaciones a cargo de las instituciones de banca múltiple en forma subsidiaria y limitada. En ese orden de ideas, el Gobierno Federal por conducto del IPAB, se constriñe al pago de las obligaciones contraídas por los bancos, hasta por un monto equivalente a 400 mil unidades de inversión, tal como lo señala su propia Ley:

“Artículo 11.- El Instituto pagará el saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a 400 mil unidades de inversión por persona, física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma Institución.”

En la actualidad el monto que se cubre a los usuarios del sistema financiero en caso de que la institución de banca múltiple en donde tienen ahorrados sus recursos se encontrara en crisis, es el garantizado hasta un pago por 400 mil UDI's, equivalente a \$2'128,371.20 pesos en octubre de 2015. Pero cuál ha sido el parámetro de protección a los ahorradores en el sistema financiero a lo largo del tiempo. Situación que se refleja en el siguiente esquema.⁴⁷

⁴⁷ Cfr. De la Fuente Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, p. 259.



El esquema anterior refleja la manera en cómo se ha ido otorgando la garantía a los clientes de la banca múltiple, pasando de una cobertura ilimitada, en donde el Gobierno Federal protegía hasta un 100% todas y cada una de las obligaciones que contraían los bancos, hasta llegar al día de hoy en donde las operaciones garantizadas son únicamente las señaladas por la Ley de la materia, sólo un pago por cada persona física o moral, por cada institución e independientemente del número de cuentas que tenga, exclusivamente hasta las 400 mil UDI's.

Lo anterior, lleva a aseverar que la disminución del apoyo de forma gradual ha sido en base a la vigilancia que tiene el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sobre las instituciones de banca múltiple, con un esquema en donde preferentemente no se permite que algún banco se declare en quiebra, ya que existe todo un procedimiento para que un banco evite tal situación, pasando a ser el último recurso la declaración en quiebra del banco o recibir ayuda por parte del Instituto, por lo que son tomadas todas las medidas

pertinentes para evitar que ello desemboque en una crisis que afecte tanto al sistema nacional de pagos y por consiguiente a los usuarios del sistema financiero.

Aunado a lo manifestado en líneas anteriores, se han ido disminuyendo los montos de protección, en razón de que a lo largo del tiempo el sistema financiero ha ido madurando la normatividad aplicable al sistema de protección y con ello a las operaciones que realizan las entidades financieras, es decir ya no existe la desregulación en materia financiera que existía en la época en que se dio la crisis de 1992, momento en que se crea el Instituto, lo que nos lleva a presumir que si bien el Sistema de Protección al Ahorro Bancario otorga seguridad jurídica a los usuarios, también es cierto que la administración e implementación del sistema puede ser ejecutado por otra entidad sin que exista algún elemento de manejo en dicha garantía que se convierta en una característica inherente al Instituto de mérito.

Cabe hacer mención que aún cuando el Sistema de Protección al Ahorro Bancario fue implementado por el IPAB desde su creación en 1999, fue hasta julio de 2014, que un banco de los llamados de nueva generación, Banco Bicentenario, S.A. que al no alcanzar el índice de capitalización y encontrarse por debajo del señalado por el artículo 50 de la Ley de Instituciones de Crédito, entró en proceso de liquidación. Es decir, fue hasta después de 15 años de entrada en vigor el Sistema de mérito y gracias a la vigilancia del Banco de México y de la CNBV, y no directamente del IPAB, que se detectó oportunamente las fallas de un banco, mismo que entró a proceso de liquidación y para pagar las obligaciones de sus acreedores.

En relación al segundo objetivo del IPAB, relativo a la administración de los programas de saneamiento financiero en beneficio de los ahorradores y usuarios de los bancos, es de recordar que dichos programas de saneamiento tuvieron su origen y fueron implementados a causa de la malversación de recursos que acontecieron con la aplicación del FOBAPROA, en donde se tuvo que recurrir a diversos programas para inyectar dinero a las instituciones de crédito y evitar una colapso en el sistema nacional de pagos. Es decir, el segundo objetivo que le fue

encomendado al IPAB fueron los programas de saneamiento financiero, mismo que de acuerdo a la etapa que vivía la sociedad mexicana con el cambio de una banca estatizada a una banca reprivatizada en donde lo que proliferaba fue una gran desregulación en materia bancaria, dichos programas fueron muy útiles para lograr la estabilidad de los bancos e impedir un crisis más profunda que la que se vivió.

No se debe pasar por alto, que uno de los objetivos primordiales por el que fue creado el IPAB, fue porque se le otorgó el mandato legal de concluir con las operaciones instrumentadas por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y de administrar y enajenar los activos sujetos a la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB) como resultado de los procesos de saneamiento de instituciones bancarias, así como de estructurar estrategias para la administración de sus pasivos, con el propósito de reducir el costo fiscal de las operaciones.⁴⁸

Es decir, para que a través del artículo quinto transitorio, se dictaran los lineamientos para que se pudiera liquidar el fideicomiso denominado FOBAPROA, objetivo que en la actualidad ha sido debidamente cumplido. Sin pasar por alto que la LPAB se le derogaron los artículos 7º, 15, 28 al 44 y del 49 al 57, decreto publicado en el DOF el 6 de junio de 2006, numerales relativos a los programas de saneamiento.

De lo anterior, se puede aseverar que el IPAB cumplió con el objetivo de implementar los programas de saneamiento y ayudar a las instituciones de banca múltiple que se encontraron en problemas financieros, ya que en la actualidad con la supervisión que existe por parte del Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero y la amplia normatividad que existe en la materia, sería poco probable que una institución de banca múltiple se encontrara en problemas financieros sin que alguna de las autoridades u órgano señalados lo detectara y acudiera a su rescate para evitar un déficit en el sistema nacional de pagos que desequilibre el

⁴⁸ Página web del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *Artículo Décimo Tercero Transitorio*.- <http://www.ipab.org.mx/docs/documentos/articulo-13-transitorio.pdf>

sistema financiero nacional. Lo que me lleva a concluir nuevamente que el IPAB ha dejado de ser un órgano eficiente y eficaz.

IV.2.2. Excesiva vigilancia.

Otro de los principales motivos que he considerado para llevar al IPAB a la extinción, es la excesiva vigilancia que sobre este organismo descentralizado recae. Por ello, aún cuando ya se han señalado las autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de atribuciones en el Capítulo I, es de resaltar que de acuerdo a la Ley de Protección al Ahorro Bancario, el Instituto cuenta cuando menos con 12 unidades administrativas de vigilancia, todas enunciadas en sus normas que le dan origen y en su Estatuto Orgánico.

Entre las autoridades que se pueden señalar son: **1) el Titular del Ejecutivo Federal**, quien como cabeza de la Administración Pública Federal, es el principal interesado de que se cumplan en su totalidad todas las atribuciones que poseen los órganos centralizados y descentralizados, por lo que es el encargado de designar a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP) al **2) comisario** y al **3) auditor externo** del Instituto, en apego al artículo 89 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario; siendo el mismo numeral el que nos proporciona otras dos autoridades encargadas de vigilar el buen funcionamiento del IPAB, **4) Auditoría Superior de la Federación**, encargada de verificar que se gasten correctamente los recursos que le son entregados al órgano descentralizado mediante el presupuesto de egresos, y **5) el Contralor Interno**, representante de la SFP, encargado controlar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos estén apegados a la legalidad y que coadyuven a los objetivos sustantivos del Instituto.

Y por si no fueran pocas las cinco mencionadas, el artículo 88 de la citada Ley, faculta a **6) la Cámara de Diputados** y a **7) la Cámara de Senadores**, para poder citar a comparecer al Secretario Ejecutivo cuando se analice o estudie un negocio concerniente a las actividades del Instituto, así como cuando se integren **8) comisiones para investigar su funcionamiento**. Siendo éstos los controles

inter-orgánicos que se presentan entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo para vigilar el actuar de ambos, con apego a la legalidad de las normas.

Por otra parte, los controles intra-orgánicos se pueden vislumbrar dentro de las atribuciones con las que cuentan las unidades administrativas y de control dentro del propio Instituto, tales como: **9) la Junta de Gobierno** del propio IPAB al aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores, de servicios y de control interno, así como los procedimientos y mecanismos de control interno de las operaciones y administración del Órgano en comento. Además de tener a su cargo la evaluación periódica de las actividades del Instituto, entre otras. **10) La Dirección General de Finanzas** que de acuerdo a la fracción XXVI del artículo 17 del Estatuto le otorga como atribución de esta unidad administrativa de participar en la revisión de la información contenida en los estados financieros del Instituto, lo que implica una conducta más de vigilancia a este órgano descentralizado y la **11) Secretaría Adjunta de Administración y Presupuesto**, que de acuerdo a la fracción VI del artículo 15 del Estatuto le corresponde vigilar la aplicación del proceso interno de programación, presupuestación y evaluación presupuestal, mientras que **12) la Dirección General Adjunta de Presupuesto y Contabilidad**, tienen la atribución con fundamento a la fracción VI del artículo 27 del multicitado ordenamiento, de supervisar el ejercicio presupuestal con base en la normativa aplicable y el presupuesto autorizado.

Todas las anteriores, con atribuciones de vigilancia otorgadas en el Estatuto Orgánico del IPAB, lo cual me lleva a precisar que en suma crean un alto número de servidores públicos encargados de vigilar el debido cumplimiento de las facultades y atribuciones que tiene el Instituto, que si bien se tienen con el objeto de crear mayor confianza y certeza jurídica en los usuarios del sistema financiero respecto a los objetivos que persigue el Instituto, también resulta engorroso, ya que tanta vigilancia retarda los procesos y engrosa el aparato burocrático del Estado, llevando a la Administración Pública Federal a erogar mayores recursos en unidades administrativas que están de sobra; es decir, en lugar de que existan varias unidades encargadas de vigilar el debido cumplimiento de la normatividad

aplicable, debería de existir una que efectivamente vigile el cumplimiento de las atribuciones inherentes al IPAB.

En cuanto a los controles inter-orgánicos, bastaría con tener uno ligado estrechamente con cada uno de los poderes y en su caso con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quien tiene carácter de autoridad dentro del Sistema Financiero Mexicano, misma que otorgaría una mayor certeza jurídica en la vigilancia que ejercería sobre el IPAB, por ser una autoridad especializada en la materia financiera.

Argumentos que me llevan a aseverar que la confianza en el funcionamiento de este Instituto no ha sido plena desde su creación, por lo que con el fin de evitar gastos innecesarios de los recursos federales y con el fin de que sean atendidas las atribuciones del órgano descentralizado por un órgano especializado, lo conveniente sería la extinción del mismo, para que con ellos se acabe la desconfianza del propio Estado en el cumplimiento de sus atribuciones y evite una vigilancia desmedida en su entorno.

IV.2.3. Duplicidad de atribuciones.

La duplicidad de atribuciones se refleja cuando ambos organismos descentralizados, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, en el ejercicio de sus atribuciones encuentran muchas semejanzas en ellas.

En el caso del IPAB, tiene a su cargo la liquidación de los activos financieros y la administración de determinados bienes que su Estatuto Orgánico le otorga, tales como proporcionar a las instituciones de banca múltiple un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada de las obligaciones establecidas en la Ley, a cargo de las referidas instituciones; y, administrar, los programas de saneamiento financiero que formule. Mientras que el SAE tiene como principal objetivo la administración, enajenación y destino de los bienes y empresas improductivas para el Estado, con compromiso, eficiencia, transparencia

y responsabilidad social, buscando contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, las finanzas públicas y el Sistema Financiero Mexicano.

Si bien se podría pensar que de acuerdo a sus objetivos, no podría existir una duplicidad de atribuciones, lo cierto es que en el desarrollo de las mismas el IPAB posee atribuciones que tiene conferidas el SAE y que por tal motivo desde su creación las ha venido realizando, obteniendo una gran experiencia en este ramo, mientras que el IPAB únicamente se ha encargado de subcontratar o subrogar sus atribuciones a través de terceros especializados.

Sin pasar por inadvertido, que el propio SAE figura entre la lista de los terceros especializados contratados por el IPAB para llevar a cabo las atribuciones que tiene a su cargo, provocando con ello un mayor engrosamiento del aparato burocrático y un gasto innecesario, en caso de ser directamente el SAE quien ejecute dichas atribuciones y no a través de un intermediario, como sucede en la especie.

Dichos argumentos se ven reforzados y debidamente fundados con el *“Programa de Enajenación de Bienes a que se refiere el artículo Décimo Tercero transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario”*⁴⁹, aprobado por la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, en sesión celebrada el 30 de agosto de 2002, cuando señala que un aspecto importante es el hecho de que, el Instituto no realiza tareas propias de administración de los bienes, entendiéndose éstas como la gestión de administrar y/o cobrar el inventario de activos del propio Instituto, sino que se realiza a través de tres vías a saber:

- i. Cartera administrada por la banca comercial (Fideicomisos),
- ii. Cartera administrada por la banca en liquidación o intervenida, y
- iii. Cartera administrada por la banca en liquidación o intervenida realizada a través de terceros especializados.

⁴⁹ Fuente: Dirección General de Información y Sistemas del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

Lo que claramente deja ver la duplicidad de atribuciones para llevar a cabo la administración de los bienes y recursos derivados de los activos que tiene por objeto administrar o enajenar; y en consecuencia de ello, el derroche de recursos por parte del IPAB para transferir dichas atribuciones a terceros especializados en la administración y enajenación de los bienes.

Por otra parte, no se debe de pasar en alto que el Instituto realiza la contratación de Terceros Especializados con cargo a su presupuesto, lo que hace que los recursos se vayan mermando, en lugar de que dichas atribuciones pasen directamente a los terceros especializados, con lo que se evitaría una pérdida por el traspaso de actividades y con ellos de pago de servicios.

Por ello, en el siguiente apartado se verificarán las atribuciones con las que cuenta cada uno de los órganos y cuáles son las que se duplican.

IV.2.3.1. Atribuciones que ambos órganos descentralizados ejercen.

(Cuadro comparativo de atribuciones entre el IPAB y el SAE)

Siguiendo las ideas del Dr. Raúl Lemus Carrillo expuestas dentro de un Ciclo de conferencias del cual formó parte del presidium, explica el siguiente cuadro comparativo en el que se presentan las facultades con las que cuenta cada uno de los órganos descentralizados en estudio, el IPAB y el SAE, con el fin de verificar cuáles son las atribuciones similares que ambos órganos realizan.⁵⁰

Teniendo el IPAB un campo de aplicación reducido, ya que únicamente lleva a cabo la aplicación de su normatividad frente a las instituciones de banca múltiple; mientras que el SAE, encuentra su campo de aplicación más amplio, ya que se encarga tanto de la banca múltiple como de la de desarrollo, así como de las empresas de participación estatal mayoritaria, organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, así como toda clase de sociedades mercantiles, sociedades o asociaciones civiles.

⁵⁰ Ponencia del Dr. Raúl Lemus Carrillo, *El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)*, en el ciclo de conferencias organizado por el Seminario de Derecho Mercantil de la Facultad de Derecho de la UNAM, el día 12 de mayo de 2011.

<p>El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, tendrá las atribuciones siguientes: (Artículo 68 de la LPAB)</p>	<p>El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, contará con las siguientes atribuciones:</p>
<p>I.- Asumir y pagar en forma subsidiaria, las obligaciones que se encuentren garantizadas a cargo de las instituciones de banca múltiple;</p>	
<p>II.- Recibir y aplicar, los recursos que se autoricen en los Presupuestos de Egresos de la Federación, para apoyar de manera subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones que el propio IPAB asuma.</p>	<p>Artículos 77, fracción II en relación al 78, fracción VII de la LFAEBSP.</p>
<p>III.- Suscribir y adquirir acciones ordinarias, obligaciones subordinadas convertibles en acciones y demás títulos de crédito emitidos por las instituciones de banca múltiple que apoye;</p>	<p>Artículo 1º, fracción VII y 78, fracción I de la LFAEBSP.</p>
<p>IV.- Suscribir títulos de crédito, realizar operaciones de crédito, otorgar garantías, avales y asumir obligaciones, con motivo de apoyos preventivos y programas de saneamiento financiero.</p>	<p>Artículo 13, párrafo segundo de la LFAEBSP.</p>
<p>V.- Participar en sociedades, celebrar contratos de asociación en participación o constituir fideicomisos, así como en general realizar las operaciones y contratos de carácter mercantil o civil necesarios.</p>	<p>Artículo 78, fracción XII de la LFAEBSP.</p>
<p>VI.- Adquirir de las instituciones de banca múltiple bienes distintos a los títulos de crédito y acciones.</p>	<p>Artículo 78, fracción I de la LFAEBSP.</p>
<p>VII.- Otorgar financiamiento a las instituciones de banca múltiple, como parte de los programas de saneamiento, o cuando con él se contribuya a incrementar el valor de recuperación de los Bienes.</p>	<p>Artículo 78, fracción VII de la LFAEBSP.</p>
<p>VIII.- Llevar a cabo la administración cautelar de las instituciones de banca múltiple términos la LPAB.</p>	<p>Artículo 5º, en relación al 19 de la LFAEBSP.</p>
<p>IX.- Fungir como liquidador o síndico de las instituciones de banca múltiple.</p>	<p>Artículo 78 fracciones IV y V de la LFAEBSP y artículo 3º del reglamento.</p>
<p>X.- Obtener financiamientos para desarrollar con los recursos obtenidos, acciones de apoyo preventivo y saneamiento financiero de las instituciones de banca múltiple.</p>	<p>Artículo 12, fracción I del Estatuto Orgánico del SAE.</p>
<p>XI.- Participar en el capital social o patrimonio de sociedades relacionadas con su objeto, incluyendo los de empresas que le presten servicios complementarios o auxiliares.</p>	
<p>XII.- Participar en la administración de sociedades o empresas.</p>	<p>Artículo 78, fracción I de la LFAEBSP.</p>
<p>XIII.- Realizar subastas, concursos y licitaciones para enajenar o administración los bienes.</p>	<p>Artículos 38, 44, 52, 78 fracciones I, II y III de la LFAEBSP.</p>
<p>XIV.- Contratar los servicios de personas de apoyo y complementarias a las operaciones que realice el Instituto.</p>	<p>Artículo 78, fracciones VIII, XI y XII de la LFAEBSP.</p>
<p>XV.- Coordinar y participar en procesos de fusión, escisión, transformación y liquidación de instituciones de banca múltiple y sociedades o empresas en cuyo capital participe el IPAB.</p>	<p>Artículo 78, fracción V de la LFAEBSP.</p>
<p>XVI.- Defender sus derechos ante los tribunales, las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competan, así como comprometerse en juicio arbitral.</p>	<p>Artículo 13, penúltimo párrafo de la LFAEBSP.</p>

XVII.- Comunicar a la Procuraduría Fiscal de la Federación las irregularidades que le corresponda conocer a ésta, y sean detectadas por personal del instituto con motivo del desarrollo de sus funciones.	Artículo 18, fracción XXII del Estatuto Orgánico del SAE.
XVIII.- Denunciar o formular querrela ante el Ministerio Público de los hechos que conozca que puedan ser constitutivos de delito y desistirse u otorgar el perdón.	Artículo 87, fracción I de la LFAEBSP.
XIX.- Evaluar el desempeño que los bancos y los terceros especializados tengan con respecto a la recuperación, administración y enajenación de bienes.	Artículo 87, fracción XIV de la LFAEBSP.
XX.- Las demás que le otorguen esta Ley, así como otras leyes aplicables.	Artículo 78, fracciones XI y XII en relación al 81, fracción XVII de la LFAEBSP.

IV.3. Fortalecimiento del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).

De entre los aspectos importantes que se deben de tomar en cuenta para llevar cabo el fortalecimiento del SAE mediante la extinción del IPAB, es en primer lugar la basta experiencia que ha tenido el SAE en la venta de activos que le han sido transferidos para su enajenación y las empresas que se le han dado en administración para llevar acabo, su liquidación o para que pueda estar en condiciones de operar. Aunado a ello, es de resaltar que el SAE también ha entregado grandes resultados al propio IPAB, quien ha fungido como tercero especializado en la enajenación de los activos financieros y venta de bienes.

Lo que se pretende con esta propuesta, es que el SAE adquiera todas y cada una de las facultades o atribuciones en las cuales tiene gran experiencia, con las que cuenta el IPAB y que sean compatibles con las atribuciones que desempeña el órgano previamente mencionado, que inclusive el propio SAE ya se había encargado de poner en el mercado diversos activos financiero y bienes que el Instituto le transfería para su venta.

Es decir, lo que se trata es que en lugar de que el IPAB le pague al SAE o a cualquier otro tercero especializado para que lleva acabo la venta de los bienes, se considera conveniente y con menor costo, que los bienes a enajenar sean pasados directamente al SAE para evitar una triangulación en los recursos que se obtengan ya que en la actualidad 1) se le entregan recursos federales al IPAB para que se enajenen los bienes o sirva de liquidador o síndico en los concursos

mercantiles, y 2) el IPAB a su vez subcontrata al SAE como tercero especializado para llevar a cabo tanto las ventas como la función de liquidador. Por lo anterior, me permito plantear la siguiente transferencia de atribuciones del IPAB al SAE

IV.3.1. Transferencias de atribuciones del IPAB al SAE.

Tomando en consideración los apartados anteriores, se puede verificar que las atribuciones del Instituto no son totalmente inherentes a su naturaleza ya que como se ve ejemplificado en el cuadro comparativo de atribuciones entre ambos organismos descentralizados, solamente son dos de las XX fracciones que enlista el artículo 68 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, que en la actualidad no ejecuta el SAE, facultades que estas relacionadas directamente con la cobertura que garantiza las operaciones que se encuentran a cargo de las instituciones de banca múltiple.

En este sentido y tomando en consideración la duplicidad de atribuciones con las que cuentan los organismos descentralizados de mérito, puedo verificar que en la actualidad el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes lleva a cabo la mayoría de las atribuciones del IPAB, por lo que no representaría para éste un problema gravoso absolverlas, sino por el contrario el SAE cuenta con una basta experiencia en este tema, ya que inclusive le ha entregado al Instituto un gran número de resultados positivos relativos a la administración y enajenación de bienes que se le han encomendado.

Aunado a lo anterior, dichos órganos comparte uno de los objetivos primordiales que les fueron encomendados al momento de su creación siendo “*el de obtener el mayor beneficio, al mejor costo*” que en el caso del SAE tiene la obligación de reducir los costos de administración, operación, custodia, liquidación y enajenación de los bienes a disposición del Gobierno Federal, a través de la racionalización de los recursos, tanto humanos como materiales en la función pública.

En la transferencia de atribuciones al SAE, se deberá tener en cuenta que si bien se podría tratar de una fusión entre los multicitados órganos descentralizados, es más conveniente que se hable de una extinción del IPAB, ello en razón del

pasado tormentoso que tiene este Instituto en relación a la liquidación que tuvo que hacer al FOBAPROA, fideicomiso que fue utilizado salvar el sistema nacional de pago en la crisis financiera del siglo pasado.

Así las cosas, las atribuciones en las que incursionaría el SAE al absolver las facultades del IPAB son únicamente las relativas a administrar el Sistema de Protección al Ahorro Bancario y el cobro de las cuotas del mismo, que sin embargo no representarían un gran problema en razón de que es precisamente el SAE quien ha administrado varias empresas y no dejarlas que sean improductivas.

IV.3.2. Monto garantizado por el Sistema de Protección al Ahorro Bancario. De acuerdo con la Ley de Protección al Ahorro Bancario y en especial al artículo décimo primero transitorio, se estableció como obligación de la Junta de Gobierno del Instituto, determinar el régimen de las obligaciones garantizadas, en donde se estableció que el aludido régimen entraría en vigor a más tardar el 31 de diciembre del año 2005.

Así mismo, el tipo de obligaciones garantizadas y el importe garantizado sólo podrá modificarse mediante resolución que publique la propia Junta de Gobierno en el mes de diciembre de cada año en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación en el país, la cual no podrá tener vigencia menor a un año.

Lo anterior, lleva a verificar que el importe garantizado por la aludida Ley tiene 10 años en vigor y que aun cuando el propio transitorio señala el procedimiento para su modificación, éste no se ha modificado.

Por otra parte el mismo transitorio señala que por única vez, a más tardar en el mes de mayo de 1999, la Junta de Gobierno deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación en el país, un programa en el cual se darán a conocer las obligaciones que quedarán garantizadas en el período de transición, es decir, desde la publicación de la Ley del IPAB hasta la entrada en vigor del importe garantizado, esto es al 31 de diciembre de 2005, como ya había quedado señalado en líneas anteriores.

En este orden de ideas, en cumplimiento al artículo transitorio citado se permitió que los bancos se ajustaran a los nuevos estándares prudenciales, que los funcionarios bancarios se capacitaran en una cultura de gestión de riesgo, y que los depositantes se acostumbraran a las nuevas modalidades de una cobertura explícita y limitada, se llevó a cabo una reducción gradual de la cobertura total, mediante el "*Programa por el que se dan a conocer las obligaciones garantizadas en el período de transición por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario*" (Programa de Transición), el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de mayo de 1999 y actualizado con diversas reformas publicadas en ese mismo medio, el 14 de diciembre de 2000.⁵¹

A través del Programa de Transición se determinó la manera como se reduciría progresivamente y hasta el año 2005, los tipos de instrumentos bancarios y montos asegurados, así entre los años 2000 y 2002 fueron eliminándose las garantías a:

- Operaciones financieras derivadas sobre acciones y metales,
- Operaciones financieras derivadas realizadas en bolsas,
- Depósitos en garantía de recaudaciones de impuestos,
- Contribuciones a favor de la Tesorería de la Federación, y
- Cuentas liquidadoras de valores.

Desde el año 2003 y hasta enero de 2005 se fue convergiendo hacia el importe permanente asegurado establecido en la LPAB.

En el año 2003 quedaron aseguradas aquellas obligaciones que permanecieron protegidas en etapas anteriores hasta por un importe máximo de 10 millones de unidades de inversión (UDIS). En el año 2004, la cobertura disminuyó a 5 millones de UDIS y, a partir del 1º de enero de 2005, entra en vigor el régimen permanente de cobertura a los depósitos garantizados por el IPAB, con el monto límite de 400 mil UDIS.

⁵¹ Página web del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *cumplimiento de los artículos transitorios de la LPAB*.- <http://www.ipab.org.mx/docs/documentos/articulado-transitorio>

IV.3.3. Vigilancia y control de las operaciones a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas; que de acuerdo a la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995, la Comisión tiene por objeto supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público.

También será su objeto supervisar y regular a las personas físicas y personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero.

En cumplimiento a la citada Ley, una de las funciones primordiales de la CNBV es supervisar, en el ámbito de su competencia, a más de 5,000 entidades integrantes del sistema financiero mexicano, así como a las personas (físicas y morales) que realicen actividades financieras. Para ello, cuenta con facultades para realizar visitas de inspección a las entidades; dar seguimiento a su condición y desempeño; vigilar el cumplimiento de las leyes y la regulación financiera; realizar investigaciones; aplicar medidas preventivas o correctivas en caso necesario y, por último, para solicitar toda la información que sea necesaria respecto de dichas entidades y sus operaciones, a fin de cumplir con las tareas descritas.⁵²

Por otra parte, la facultad de supervisión con la que cuenta la Comisión, tiene su fundamento en el artículo 5º de su Ley, el cual establece que “La supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y

⁵² Página web de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Informe anual 2014*. p. 27.- http://www.cnbv.gob.mx/TRANSPARENCIA/Documents/Informe_Anual_2014.pdf

estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. Asimismo, por medio de la supervisión se evaluarán de manera consolidada los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como en general el adecuado funcionamiento del sistema financiero”. Estas actividades también se rigen por lo establecido en los artículos 4º y 43 del Reglamento de Supervisión de la CNBV.

Sin pasar por alto que la inspección se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas. Mientras que la vigilancia, se realizará por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto.

Así mismo, como resultado de las labores de supervisión, que comprende la inspección y vigilancia, la CNBV tiene la facultad de emitir observaciones y recomendaciones, instruir acciones correctivas, imponer sanciones, y en su caso, emitir opiniones de delito. En este sentido, durante 2014 se emitieron 17,862 observaciones y recomendaciones por desapegos a la normativa por parte de las entidades supervisadas y se instruyeron 3,541 acciones correctivas a éstas.⁵³

Por todo lo anterior, es de recalcar que la CNBV al ser un órgano con carácter de autoridad encargada de supervisar el buen funcionamiento de las entidades financieras, y en la especie, de las instituciones de banca múltiple, para que cumplan con todas y cada una de las normas que en materia financiera se creen, con el fin de evitar riesgos sistémicos que ponga en peligro el sistema nacional de pagos y en consecuencia, la estabilidad del Sistema Financiero Mexicano.

En este sentido, al tener el sistema financiera una autoridad encargada de vigilar el exacto cumplimiento de la normatividad aplicable, lo cual impide que alguna institución de banca múltiple pueda caer en insolvencia o que en caso de

⁵³ Ibidem, p. 29.

reflejar algún déficit, es la CNBV la primera autoridad en enterarse por su adecuada supervisión, y corregir a la brevedad cualquier riesgo que dicha falta de recursos, misma que pueda gestar un riesgo al sistema financiero, que dañe al público ahorrador.

Por tales consideraciones, resulta viable la extinción del IPAB, ya que si bien fue el órgano encargado de proporcionar el Sistema de Protección al Ahorro Bancario, también es cierto que ha cumplido todos y cada uno de sus objetivos; y que aunado a ello, la CNBV tiene un marco normativo amplio con el fin de evitar que alguna entidad del sistema financiero pueda quedarse sin recursos y dar paso a una crisis financiera como la ocurrida en los 90's.

IV.3.4. Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero

Con la crisis financiera internacional que inició en 2007, se puso de manifiesto la debilidad de la regulación y supervisión financiera en algunos países, así como la ausencia de mecanismos de coordinación entre las distintas autoridades financieras, que hubieran podido prevenir este tipo de crisis y, llegado el caso, enfrentarlas con mayor oportunidad y eficacia.

Por tal consideración y vista la experiencia exterior, resultó pertinente implementar mecanismos para lograr una coordinación más estrecha entre las distintas autoridades financieras, con el propósito de mantener la estabilidad del sistema financiero y procurar evitar problemas sistémicos de alto costo para la sociedad.

En este orden de ideas, mediante acuerdo del entonces Presidente de la República Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, publicado en el DOF el 29 de julio de 2010, se crea el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero como una instancia de evaluación, análisis y coordinación en la materia, que coadyuve a identificar situaciones que puedan poner en peligro el funcionamiento adecuado del sistema financiero nacional y el desarrollo económico del país y proponer políticas y soluciones para enfrentarlas; cuyo objeto es propiciar la estabilidad financiera, evitando interrupciones o alteraciones sustanciales en el

funcionamiento del sistema financiero y, en su caso, minimizar su impacto cuando éstas tengan lugar.⁵⁴

El Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, se apoyará en un Comité Técnico integrado por nueve miembros, el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, el Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, el Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, y el Gobernador del Banco de México, así como dos Subgobernadores que el propio Gobernador designe. El Consejo cuenta con las funciones siguientes:

- i. Identificar con oportunidad los riesgos potenciales a la estabilidad financiera del país y, previo análisis de los mismos, recomendar y coordinar las políticas, medidas y acciones pertinentes que, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, deban realizar o implementar las autoridades que forman parte del Consejo;
- ii. Fungir como órgano de consulta del Ejecutivo Federal en materia de estabilidad financiera;
- iii. Elaborar un informe anual sobre el estado que guarda la estabilidad financiera del país y sobre los diagnósticos y demás actividades realizadas por el Consejo, y
- iv. Las demás que sean necesarias para la consecución de su objeto.

Se publicara un informe anual sobre el estado que guarda la estabilidad financiera del país y de las actividades realizadas. Dicho informe deberá ser presentado dentro de los primeros tres meses del año al Ejecutivo Federal.

⁵⁴ Acuerdo por el que se crea el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, *publicado en el DOF, el 29 de julio de 2010.- http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5153577&fecha=29/07/2010*

En esta tesitura, resulta perfectamente ejemplificado que el Sistema Financiero Mexicano se encuentra debidamente vigilado y protegido por todas y cada una de las autoridades que en materia financiera ejercen sus facultades para lograr la estabilidad del sistema financiero. Es decir, en lugar de que varias unidades administrativas y otras más autoridades eroguen sus recursos para llevar acabo la vigilancia de las operaciones que realiza el IPAB, sería mejor y más conveniente, enfocar todos esos recursos a reforzar las atribuciones que ya vienen ejerciendo las citadas autoridades y organismos, y extinguir el aludido Instituto, que lo único que ha hecho es engrosar el aparato burocrático y elevar el gasto de recursos innecesarios al existir duplicidad de atribuciones.

CONCLUSIONES

Primera.- El Sistema Financiero Mexicano ha reformado su normatividad de acuerdo a la situación social que impera en cada etapa de la historia, evolucionando día a día para que los usuarios del sistema tengan mayor seguridad y certidumbre jurídica al depositar sus recursos en las instituciones de crédito.

Segunda.- El primer mecanismo de protección al ahorro bancario, tenía como objetivo primordial auxiliar a las instituciones crediticias de forma individual, más no de forma generalizada, es decir, no tenía la facultad ni obligación de ayudar al Sistema Financiero, toda vez que el encargado de auxiliar en caso de un problema generalizado de liquidez, era el Banco Central.

Tercera.- La falta de una regulación adecuada en materia financiera, fue una de las principales causa de la crisis económica de finales de 1994, al permitir el cambio de una banca estatizada a una privatizada, en manos de personas con grandes capitales pero sin conocimientos previos para la prestación del servicio de banca y crédito.

Cuarta.- Se ideó el FOBAPROA como un instrumento que hizo frente a la crisis económica que asoló al Sistema Financiero Mexicano, para evitar con ello una crisis sistémica de mayor intensidad que colapsara el sistema nacional de pagos devaluando aún más el peso mexicano.

Quinta.- El FOBAPROA fue considerado como uno de los instrumentos para cometer grandes ilicitudes por parte del gremio banquero en contra del propio Sistema Financiero; encontrando su defensa en su propia naturaleza jurídica ya que al ser un contrato de fideicomiso, no formaba parte de la Administración Pública Federal y al no tener personalidad jurídica propia no fue posible someterlo

a la facultad de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, antes Contaduría Mayor de Hacienda.

Sexta.- Se ha considerado al IPAB como una de las instituciones del Sistema Financiero Mexicano encargado de eliminar los resultados de las conductas ilegales desplegadas por el FOBAPROA, implementando un sistema de protección al ahorro bancario que permitió recobrar la confianza y certeza jurídica de los usuarios de las instituciones de banca múltiple.

Séptima.- El SAE es el producto de la unificación de diversas atribuciones de diversos organismos y unidades departamentales que llevó a cabo el Gobierno Federal, para evitar duplicidad de funciones e indebidas erogaciones de recursos; siendo el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ) y el Servicio de Administración de Bienes Asegurados (SERA), quienes le transfirieron principalmente sus atribuciones.

Octava.- Las atribuciones del FIDELIQ, el SERA y los aspectos específicos que el H. Congreso de la Unión le atribuyen al SAE, forman los principales pilares de dicho órgano para eliminar la duplicidad de atribuciones y el gasto innecesario que produce el IPAB, lo que deja en claro la vasta experiencia que el SAE tiene respecto a las funciones que ha venido desplegando el citado Instituto.

Novena.- El SAE surgió como un órgano encargado de obtener en las enajenaciones de bienes el mayor valor de recuperación posible y las mejores condiciones de oportunidad, así como la reducción de los costos de custodia a cargo de las dependencias y entidades, recursos que son ahorrados al concentrarse dichas facultades en un solo organismo.

Décima.- Con los bienes que le son transferidos al SAE, el organismo no eroga directamente recurso alguno de su presupuesto, ya que los gastos que llega a realizar, al finalizar su administración, enajenación o destrucción descuenta los

gastos realizados de los recursos obtenidos. Que en comparación con el IPAB, éste si eroga recursos para lograr la venta de los bienes a su cargo, sin retribución alguna.

Décima Primera.- En la actualidad el Sistema Financiero se encuentra estrictamente vigilado por diversas autoridades lo que dificulta que alguna institución de crédito tenga problemas de liquidez que lleven al sistema al borde de una crisis o de un retiro masivo y desmedido de recursos.

Décima Segunda.- Teniendo en cuenta que los principales objetivos por los que fue creado el IPAB ya han sido cumplidos, como el implementar el sistema de protección al ahorro bancario, el liquidar los activos financieros generados en la transición de la crisis financiera y la enajenación de los bienes corporativos derivados de la extinción del FOBAPROA; lo conveniente y viable es extinguir al aludido Instituto y fortalecer al SAE, organismo que tiene amplia experiencia en la administración y liquidación de sociedades, organismos y entidades del Gobierno Federal.

Décima Tercera.- De la presente investigación se puede concluir que el SAE puede realizar perfectamente las atribuciones principales que lleva a cabo el IPAB, es decir, el Instituto únicamente se encuentra engrosando el aparato burocrático y erogando indebidamente recursos tanto materiales como humanos.

Décima Cuarta.- Si bien sería más factible hablar de una fusión entre ambos organismos, considero que es más conveniente pensar en la extinción del IPAB y el fortalecimiento del SAE, ya que se adelgazaría el aparato estatal y permitiría evitar duplicidades de funciones y aumentando la productividad de las sociedades y entidades que del Gobierno Federal administra.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- ☞ DÁVALOS MEJÍA, L. Carlos Felipe. *Títulos y operaciones de crédito*, 4ª ed., México, Oxford, 2012.
- ☞ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, *Tratado de derecho bancario y bursátil: seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, grupos financieros*, 6ª ed., México, Porrúa, 2010.
- ☞ DESPACHO SALLES SAINZ – Grant Thornton, *Dictamen Presupuestal. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (Órgano Descentralizado de la Administración Pública Federal)*, s.e., 2014.
- ☞ DÍAZ BRAVO, Arturo, *Títulos y Operaciones de Crédito*, 2ª ed., México, IURE editores, 2006.
- ☞ GINEBRA SERRABOU, Xavier, “*La crisis bancaria mexicana, el FOBAPROA y el IPAB*”, *Revista de las Investigaciones Jurídicas*, México, 2004, no. 28, Año 28.
- ☞ GUZMÁN HOLGUÍN, Rogelio, *Derecho Bancario y Operaciones de Crédito*, 4ª ed., México, Porrúa, 2012.
- ☞ HEGEWISCH DÍAZ INFANTE, Fernando, *Derecho financiero mexicano. Instituciones del sistema financiero mexicano*. 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 2013.

- ✦ INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO, *Informe Anual 2004: situación financiera del Instituto y administración de pasivos*, s.e., 2005.
- ✦ INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO, *Marco legal de la protección al ahorro bancario*, s.e., México, 2006.
- ✦ ITZEL MARTÍNEZ MÉNDEZ, “*Administración de Bienes Inmuebles por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes*”, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho de la UNAM, 2015.
- ✦ LEMUS CARRILLO, Raúl. *Régimen Jurídico del Fideicomiso Público Federal*, México, Porrúa, 2012.
- ✦ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo primer curso*, editorial Oxford, 6a. edición, México, 2011.
- ✦ MENÉNDEZ ROMERO, Fernando, *Derecho Bancario y Bursátil*, 2ª ed., México, IURE editores, 2011.
- ✦ NAVA NEGRETE, Justo, *Organismos Público Descentralizados*, México, Porrúa, 2011.
- ✦ QUINTANA ADRIANO, E. Araceli, *Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- ✦ RUIZ TORRES, Humberto Enrique, *Derecho Bancario*, Oxford, México, 2003.

- ☞ SOLÍS ROSALES, Ricardo (coord.). *Del FOBAPROA al IPAB. Testimonios, análisis y propuestas*. Ed. Plaza y Valdez editores, México, 2002.

MATERIAL LEGISLATIVO

- ☞ Acuerdo por el que se crea el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, publicado en el DOF, el 29 de julio de 2010.
- ☞ Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, publicado en el DOF el 10 de diciembre de 2012
- ☞ Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados, en relación a la Iniciativa de Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el DOF el 19 de enero de 1999, p. 246.
- ☞ Exposición de motivos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financiera, ordenamiento publicado en el DOF, el 23 de julio de 1993.
- ☞ Exposición de Motivos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores y Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Decreto publicado en el DOF, el 30 de abril de 1996.
- ☞ Exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito. Ordenamiento publicado en el DOF, el 18 julio de 1990.

- ✦ Exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Ordenamiento, publicado en el DOF, el 14 de enero de 1985.
- ✦ H. Congreso de la Unión, “*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*”, año III, primer período, 31 de octubre de 2002, p.128.
- ✦ Iniciativa de decreto por el que se reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Ordenamiento publicado en el DOF, el 10 de diciembre de 1981.
- ✦ Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley del Proceso Administrativo Simplificado de Enajenación, a través de la cual se derogan diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, y del Código Fiscal de la Federación.
- ✦ Lineamientos del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes para la Destrucción de Bienes.

LEGISLACIÓN

- ✦ Estatuto Orgánico del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario Publicado, publicado en el DOF el 27 de marzo de 2014.
- ✦ Estatuto Orgánico del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, publicado en el Publicado DOF, el 19 de octubre de 2011.
- ✦ Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el DOF el 19 de enero de 1999.

- ☞ Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, publicada en el DOF, el 19 de diciembre de 2002.
- ☞ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el DOF el 14 de mayo de 1986, con última reforma publicada el 11 de agosto de 2014.
- ☞ Reglamento de Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, publicado en el DOF, el 17 de junio de 2003.

CONFERENCIA.

- ☞ Ponencia del Dr. Raúl Lemus Carrillo, sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), en el ciclo de conferencias organizado por el Seminario de Derecho Mercantil de la Facultad de Derecho de la UNAM, el día 12 de mayo de 2011.

SITIOS DE INTERNET.-

- ☞ **Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados:**
 - http://www.asf.gob.mx/Publication/23_Marco_de_Actuacion
- ☞ **Cámara de Diputados:**
 - Exposición de motivos del proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2015.-
http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/2estimacion_gasto.pdf
 - Ibarrola Nicolín, Eduardo, “Exposición de motivos de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados”.-

<http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont7/leyfed7.htm>

- Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2015, resumen estrategia programática.-

http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/docs/34/r34_epr.pdf

- Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2015, estrategia programática.-

http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/docs/06/r06_ep.pdf

☞ **Comisión Nacional Bancaria y de Valores.**

- Informe anual 2014. p. 27.-

http://www.cnbv.gob.mx/TRANSPARENCIA/Documents/Informe_Anu_al_2014.pdf

☞ **Instituto para la Protección al Ahorro Bancario:**

- *Artículo Décimo Tercero Transitorio.*-

<http://www.ipab.org.mx/docs/documentos/articulo-13-transitorio.pdf>

- Cuenta pública 2014.-

<http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/temo/VII/HHN/HHN.01.INTRO.doc>

- Cumplimiento de los artículos transitorios de la LPAB.-

<http://www.ipab.org.mx/docs/documentos/articulado-transitorio>

- Cuotas pagadas por los bancos.-

http://ipabvpext01.ipab.org.mx/rptdgv/cuotas_anuales.aspx

- Estados Financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario al 30 de junio de 2015 y 31 de diciembre de 2014, que se muestran en su portal de internet.

<http://www.ipab.org.mx/docs/documentos/estados-financieros-y-sus-notas-al-30-de-junio-de-2015-y-31-de-diciembre-de-2014.pdf>

- Notas a los estados financieros al 30 de junio de 2015 y 31 de diciembre de 2014, p. 8.-

<http://www.ipab.org.mx/docs/documentos/estados-financieros-y-sus-notas-al-30-de-junio-de-2015-y-31-de-diciembre-de-2014.pdf>

- Pago de las obligaciones garantizadas.-

<http://ipabvpext01.ipab.org.mx/rptdqi/fondopa.aspx>

↳ **Secretaría de la Función Pública:**

- <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/sracp/cgovc/ovc.html>

↳ **Secretaría de Hacienda y Crédito Público,**

- Presupuesto de egresos de la federación 2014.-

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/06/r06_hhn_afpefe.pdf

↳ **Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, 2015:**

- Misión y visión del SAE.-

<http://www.sae.gob.mx/es/Quienes/MisionVision/Paginas/default.aspx>

- Resolución de clasificación - -Solicitud 0681200000812, de fecha 3 de febrero de 2012.-

<http://sae.gob.mx/es/POT/Resoluciones/2012/Documents/Resoluci%C3%B3n%20CI%2008-12.pdf>

ANEXOS

Estado Financiero Consolidado Del 31 de diciembre de 1999 y 2000 Millones de pesos de diciembre de 2014 ^{1/}		
	1999 (a)	2000 (b)
PCCC - Nuevo Programa		
Activos brutos	196,283	144,968
Efectivo	37,165	51,911
Resto	159,118	93,057
Reservas IPAB	<u>126,478</u>	<u>69,133</u>
Activos netos ^{2/}	69,805	75,835
Saneamiento Financiero (neto)		
Activos brutos	278,576	95,459
Efectivo	20,280	15,911
Resto	258,295	79,548
Reservas IPAB	<u>182,313</u>	<u>42,418</u>
Activos netos ^{2/}	96,262	53,040
Banca en Liquidación y en Quiebra		
Activos brutos	276,330	156,661
Efectivo	1,762	6,088
Resto	274,569	150,573
Reservas IPAB	<u>193,304</u>	<u>17,269</u>
Activos netos ^{2-3/}	83,027	139,392
Activos brutos totales		
Efectivo	751,189	397,088
Resto	59,207	73,910
Resto	691,982	323,178
Reservas IPAB	<u>502,095</u>	<u>128,820</u>
Activos netos totales	249,094	268,267

1/ Las cifras se actualizaron con el Índice Nacional de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Base 2a. Quincena de Diciembre 2010 = 100).

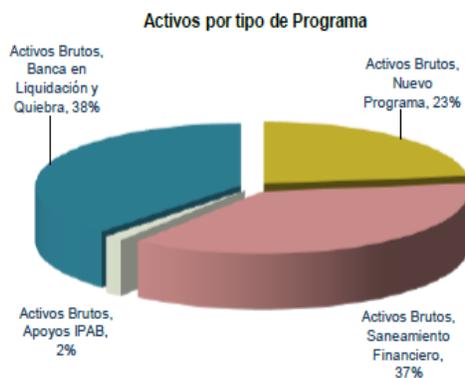
2/ Estados Financieros Auditados 2000 y 2001.

3/ Incluye cifras de los Estados Financieros del Inicio de la Liquidación de Quadrum, Anáhuac e Industrial.

Activos Brutos por Tipo de Programa
Saldos Actualizados del 31 de diciembre de 1999
Millones de pesos de diciembre de 2014

Programa	Activos Brutos
Nuevo Programa	159,118
Saneamiento Financiero	258,295
Apoyos IPAB	10,165
Banca en Liquidación y Quiebra	264,404
Total General	691,982

Fuente: IPAB



Fuente: IPAB

Instituciones que forman parte de los programas siguientes:

Nuevo Programa	Instituciones
	Banamex (I y II)
	Bancomer (I y II)
	Bitel (I y II)
	Banorte (I, II y Nuevo León)
	BBV (I-III y Atlas)

Saneamiento	Instituciones
	Bancan (Cartera, No Crediticios, Segmento I y II)
	Banpaís (I, II, III y Vehículo)
	Serfin (I, II, Hipotecario, Meseta, Topolobampo, Deuda Soberana y F70)
	Atlántico (F-1, F-2 y F/8318)
	Inverlat
	Promex
	BBV (I)
	Mexicano (Santander)
	Magna Arrendadora
	Confía

Bancos en liquidación y quiebra	Instituciones
	Capital Interestatal
	Pronorte
	Sureste
	Unión
	Cremit
	Oriente
	Obrero

Apoyos IPAB	Instituciones
	BanCrecer
	Grupo Financiero Serfin
	Banpaís
	Cintra
	Arka



Recuperación por programa del 2000 al 2014*																	
Millones de pesos																	
PROGRAMA	Activos	2000	2001	2002	2003	2004	2006	2008	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
POCO / Nuevo Programa	Bienes Corporativos	472	157	991	343	819	685	13	-	-	-	-	-	-	-	-	3,480
	Carteras Crediticias	3,877	2,619	1,767	1,306	1,088	3,142	3	-	-	-	-	-	-	-	-	13,802
	Bienes Muebles e Inmuebles	1,052	1,352	1,024	1,288	1,089	1,103	3	-	-	-	-	-	-	-	-	6,910
	SUBTOTAL	5,401	4,128	3,782	2,937	2,998	4,890	18									24,192
Ganancia/Perjuicio	Bienes Corporativos	19,320	2,665	2,115	4,285	1,481	868	308	100	-	-	-	-	-	-	-	31,141
	Carteras Crediticias	9,315	7,285	3,741	563	993	656	369	-	-	-	27	-	-	-	-	22,948
	Bienes Muebles e Inmuebles	1,858	2,408	1,993	1,765	1,549	572	1,805	81	-	-	-	-	-	-	1	12,022
	SUBTOTAL	30,493	12,358	7,849	6,613	4,028	2,098	2,482	181			27				1	66,111
Banca en Liquidación y Quiebra	Bienes Corporativos	3,068	4	1,158	807	1,170	292	218	602	291	122	115	65	26	-	-	7,937
	Carteras Crediticias	688	298	522	480	1,512	139	-	62	-	2	2	-	-	-	-	3,705
	Bienes Muebles e Inmuebles	83	177	890	256	604	457	176	280	48	63	1	20	6	1	0	3,063
	SUBTOTAL	3,840	479	2,670	1,643	3,286	888	994	944	389	187	117	86	32	1	0	14,705
Posición Propia	Bienes Corporativos	15	2	100	124	1,016	526	852	1,878	498	2	281	0	38	1	13	5,347
	Carteras Crediticias	168	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	169
	Bienes Muebles e Inmuebles	0	0	74	1	2	-	42	-	57	-	29	7	13	0	1	225
	SUBTOTAL	184	2	174	126	1,018	628	894	1,878	668	2	310	7	61	1	14	5,742
SUBTOTAL	Bienes Corporativos ^{1/}	22,876	2,828	4,364	5,559	4,485	2,370	1,391	2,579	789	124	396	65	64	1	13	47,905
	Carteras Crediticias	14,049	10,202	6,030	2,349	3,593	3,937	372	62	-	2	29	-	-	-	-	40,624
	Bienes Muebles e Inmuebles	2,993	3,937	3,971	3,310	3,244	2,132	2,026	361	106	63	30	27	19	2	1	22,221
	TOTAL	39,918	16,967	14,366	11,217	11,322	8,438	3,788	3,002	896	189	464	82	83	3	16	110,760

Fuente: IPAB

1/ Incluye la recuperación por la venta de participaciones en Instituciones Financieras.

* / Recuperación neta de los gastos generados por la administración y gestión de venta de los fideicomisos.



** / Recuperación acumulada respecto de los activos brutos totales netos de efectivo del 31 de diciembre de 1999 por \$362,699 millones de pesos.

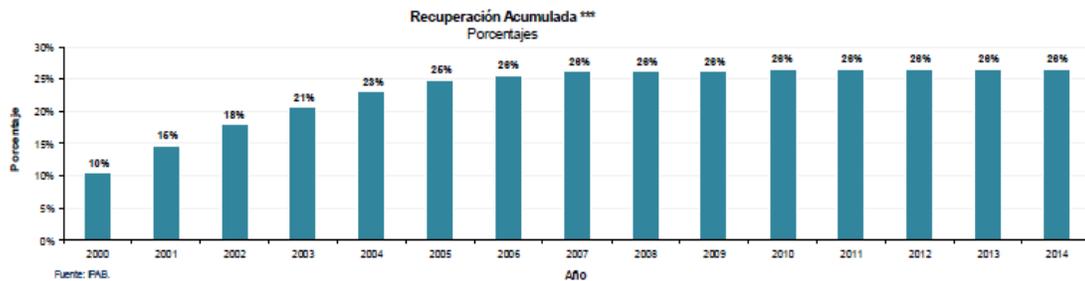
Recuperación por programa del 2000 al 2014 *																	
Millones de pesos de diciembre de 2014 **																	
PROGRAMA	Activos	2000	2001	2002	2003	2004	2006	2008	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
POCO / Nuevo Programa	Bienes Corporativos	852	271	1,620	540	1,225	992	17	-	-	-	-	-	-	-	-	5,517
	Carteras Crediticias	6,997	4,528	2,890	2,054	1,627	4,547	4	-	-	-	-	-	-	-	-	22,647
	Bienes Muebles e Inmuebles	1,899	2,337	1,675	2,026	1,628	1,596	4	-	-	-	-	-	-	-	-	11,165
	SUBTOTAL	9,748	7,136	6,186	4,620	4,480	7,194	26									38,829
Ganancia/Perjuicio	Bienes Corporativos	34,870	4,607	3,459	6,740	2,214	1,256	429	133	-	-	-	-	-	-	-	53,707
	Carteras Crediticias	16,812	12,894	6,118	886	1,485	949	513	-	-	-	31	0	-	-	-	39,388
	Bienes Muebles e Inmuebles	3,353	4,163	3,243	2,776	2,316	827	2,511	109	-	-	-	-	-	-	1	19,300
	SUBTOTAL	66,096	21,864	12,821	10,402	6,016	3,092	3,469	242	0	0	31	0	0	0	0	112,898
Banca en Liquidación y Quiebra	Bienes Corporativos	5,538	7	1,894	1,269	1,749	422	303	806	366	148	134	58	24	-	-	12,719
	Carteras Crediticias	1,243	515	854	755	2,261	201	-	84	-	2	2	-	-	-	-	5,916
	Bienes Muebles e Inmuebles	150	306	1,456	403	903	562	245	375	61	77	1	18	5	1	0	4,652
	SUBTOTAL	8,891	828	4,208	2,427	4,813	1,286	648	1,286	437	227	197	78	29	1	0	23,287
Posición Propia	Bienes Corporativos	28	3	164	195	1,519	761	1,185	2,517	627	3	327	8	35	1	13	7,378
	Carteras Crediticias	304	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	304
	Bienes Muebles e Inmuebles	0	0	121	1	3	-	58	-	72	-	34	6	12	0	1	309
	SUBTOTAL	392	3	284	196	1,622	761	1,243	2,617	899	3	381	7	47	1	14	7,891
SUBTOTAL	Bienes Corporativos ^{1/}	41,288	4,889	7,137	8,743	6,707	3,430	1,935	3,457	993	151	461	58	59	1	13	79,322
	Carteras Crediticias	25,356	17,637	9,862	3,695	5,373	5,697	517	84	-	2	33	-	-	-	-	68,256
	Bienes Muebles e Inmuebles	5,402	6,806	6,494	5,206	4,851	3,085	2,817	483	133	77	35	24	17	2	1	35,435
	TOTAL	72,048	29,332	23,484	17,845	18,880	12,210	6,289	4,024	1,128	230	629	82	77	3	16	183,018

Fuente: IPAB

1/ Incluye la recuperación por la venta de participaciones en Instituciones Financieras.

* / Recuperación neta de los gastos generados por la administración y gestión de venta de los fideicomisos.

** / Las cifras se actualizaron con el Índice Nacional de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Base 2a. Quincena de Diciembre 2010 = 100)



*** / Recuperación acumulada respecto de los activos brutos totales netos de efectivo del 31 de diciembre de 1999 por \$691,962 millones de pesos a precios de diciembre de 2014.

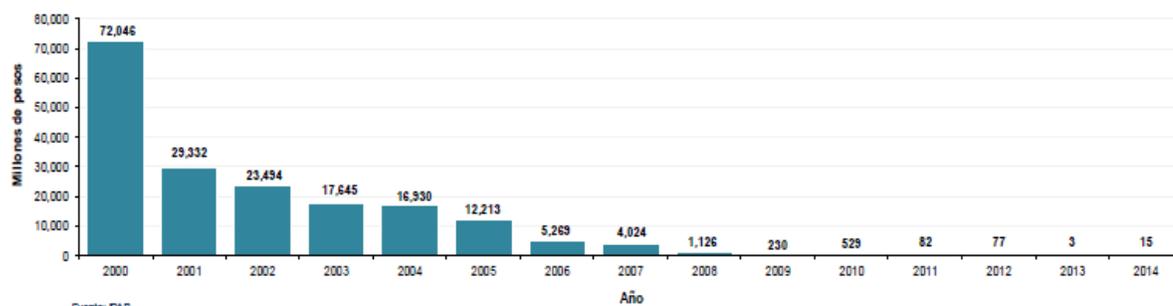


Recuperación anual por tipo de bien
Millones de pesos de diciembre de 2014

Tipo de Bien	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Bienes Corporativos	41,288	4,889	7,137	8,743	8,707	3,430	1,935	3,457	993	151	461	58	59	1	13	79,322
Carteras Crediticias	25,356	17,837	9,882	3,896	5,373	5,897	517	84	0	2	33	0	0	0	0	68,256
Bienes Muebles e Inmuebles	5,402	8,806	6,494	5,206	4,851	3,085	2,817	483	133	77	35	24	17	2	1	35,435
Total General	72,046	29,332	23,494	17,645	16,930	12,213	5,269	4,024	1,126	230	529	82	77	3	15	183,013

Fuente: IPAB.

Recuperación Total de Activos
Millones de pesos de diciembre de 2014



Fuente: IPAB

Es importante señalar que las recuperaciones obtenidas corresponden a Instituciones que fueron intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en los años 1995 y 1996, siendo que los procesos de venta de activos de dichas Instituciones iniciaron 5 ó 6 años posteriores a su intervención, tiempo en el cual los activos sufrieron un deterioro. De haberse iniciado los procesos de venta de activos al momento de la intervención, la recuperación pudiera haber sido superior.

Bienes Inmuebles
Indicadores de ventas por tipo de programa
Ventas en paquete de inmuebles
Millones de pesos de diciembre de 2014 y porcentajes

Origen	Unidades	Valor Contable*	Valor de Venta	% de Recuperación
Bancos en Liquidación	3,584	2,041	986	48.3%
Banca Serfin Grises	3,579	1,413	587	41.6%
Bancos en Quiebra	1,235	634	275	43.3%
SAE / BANCRECER**	5,738	1,586	520	32.8%
Nuevo Programa	2,802	3,622	865	23.9%
Saneamiento Financiero	7,580	4,197	1,711	40.8%
Total General	24,518	13,493	4,944	36.6%

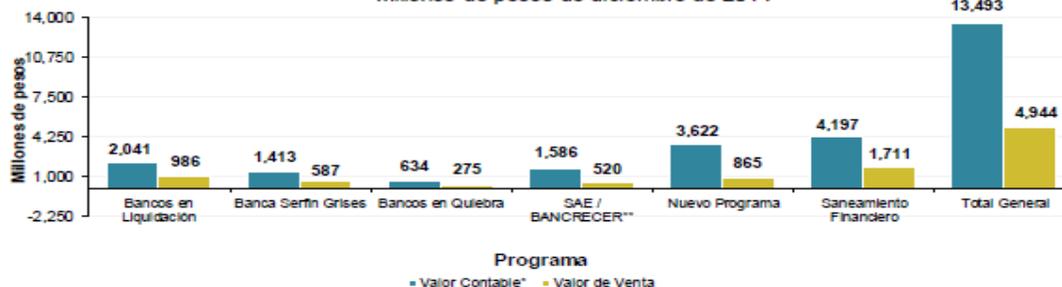
Fuente: IPAB

*./ Valor Contable.- corresponde a los valores reportados por las Instituciones al IPAB a través de las áreas de sistemas.

**./ Cifras preliminares sujetas a la rendición de cuentas del SAE.

Nota: Las ventas en paquete incluyeron activos con problemas relacionados con los inmuebles tales como derechos fideicomisarios sobre inmuebles, derechos adjudicatarios y litigiosos, así como inmuebles con problemas de posesión.

Ventas en paquete de inmuebles
Millones de pesos de diciembre de 2014



Fuente: IPAB

*./ Valor Contable.- corresponde a los valores reportados por las Instituciones al IPAB a través de las áreas de sistemas.

**./ Cifras preliminares sujetas a la rendición de cuentas del SAE.

Nota: Las ventas en paquete incluyeron activos con problemas relacionados con los inmuebles tales como derechos fideicomisarios sobre inmuebles, derechos adjudicatarios y litigiosos, así como inmuebles con problemas de posesión.

Bienes Inmuebles
Indicadores de ventas por tipo de programa
Ventas individuales de inmuebles
Millones de pesos de diciembre de 2014 y porcentajes

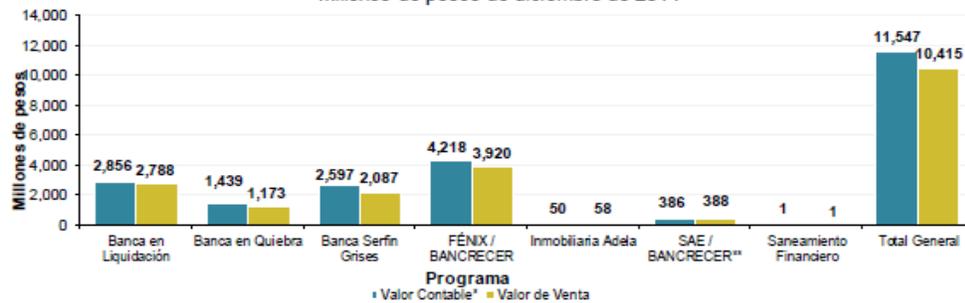
Origen	Unidades	Valor Contable*	Valor de Venta	% de Recuperación
Banca en Liquidación	2,189	2,856	2,788	97.6%
Banca en Quiebra	343	1,439	1,173	81.5%
Banca Serfin Grises	2,771	2,597	2,087	80.4%
FÉNIX / BANCRECER	3,807	4,218	3,920	92.9%
Inmobiliaria Adela	1	50	58	115.1%
SAE / BANCRECER**	594	386	388	100.4%
Saneamiento Financiero	1	1	1	101.9%
Total General	9,706	11,547	10,415	90.2%

Fuente: IPAB

*_/ Valor Contable.- corresponde a los valores reportados por las Instituciones al IPAB a través de las áreas de sistemas.

**_/ Cifras preliminares sujetas a la rendición de cuentas del SAE.

Ventas individuales de inmuebles
Millones de pesos de diciembre de 2014



Fuente: IPAB

*_/ Valor Contable.- corresponde a los valores reportados por las Instituciones al IPAB a través de las áreas de sistemas.

**_/ Cifras preliminares sujetas a la rendición de cuentas del SAE.

Bienes Muebles
Indicadores de ventas por tipo de programa
Millones de pesos de diciembre de 2014 y porcentajes

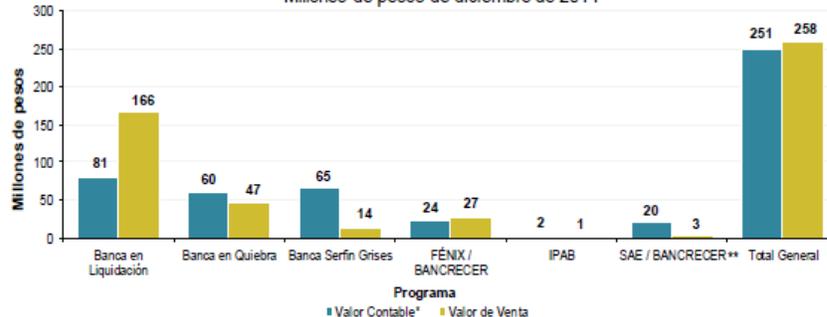
Origen	Unidades	Valor Contable*	Valor de Venta	% de Recuperación
Banca en Liquidación	360,161	81	166	205.4%
Banca en Quiebra	304,455	60	47	77.9%
Banca Serfin Grises	1,340	65	14	21.5%
FÉNIX / BANCRECER	537	24	27	113.1%
IPAB	2,615	2	1	71.9%
SAE / BANCRECER**	9,884	20	3	17.5%
Total General	678,992	251	258	102.9%

Fuente: IPAB.

*_/ Valor contable.- Corresponde a los valores reportados por las Instituciones al IPAB a través de las áreas de sistemas.

**_/ Cifras preliminares sujetas a la rendición de cuentas del SAE.

Ventas de Bienes Muebles
Millones de pesos de diciembre de 2014



Fuente: IPAB.

*_/ Valor contable.- Corresponde a los valores reportados por las Instituciones al IPAB a través de las áreas de sistemas.

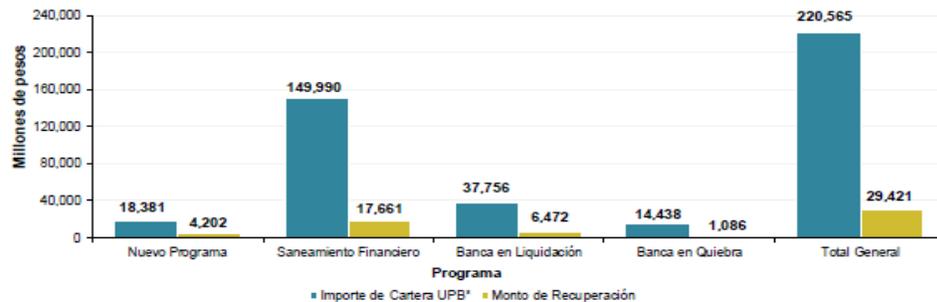
**_/ Cifras preliminares sujetas a la rendición de cuentas del SAE.

Cartera Crediticia			
Indicadores de ventas por tipo de programa			
Millones de pesos de diciembre de 2014 y porcentajes			
Tipo de Programa	Importe de Cartera UPB*	Monto de Recuperación	% de Recuperación
Nuevo Programa	18,381	4,202	22.9%
Saneamiento Financiero	149,990	17,661	11.8%
Banca en Liquidación	37,756	6,472	17.1%
Banca en Quiebra	14,438	1,086	7.5%
Total General	220,565	29,421	13.3%

Fuente: IPAB.

*_/ Unpaid Principal Balance (UPB): Término financiero utilizado para indicar el monto de capital (vigente y vencido) de un crédito, el cual no considera intereses. Este término es utilizado en los procesos de venta de cartera que coordina el IPAB, el cual es un indicador representativo sobre el que los compradores de portafolios de créditos realizan sus ofertas de compra.

Ventas de Cartera Crediticia
Millones de pesos de diciembre de 2014



Fuente: IPAB.

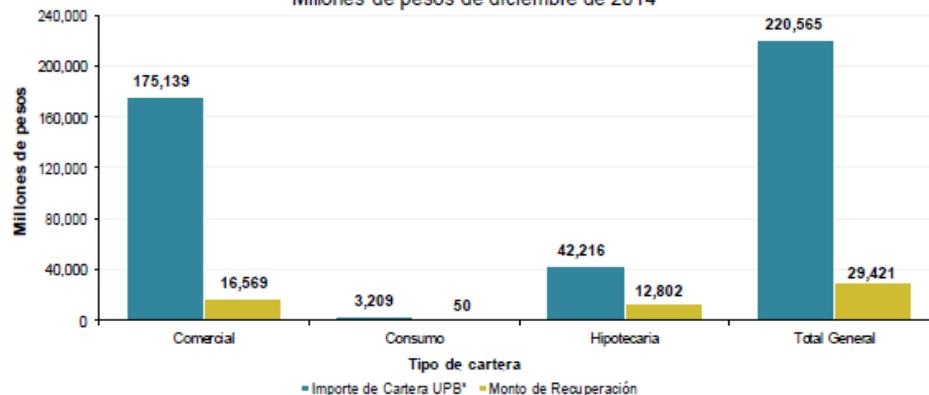
*_/ Unpaid Principal Balance (UPB): Término financiero utilizado para indicar el monto de capital (vigente y vencido) de un crédito, el cual no considera intereses. Este término es utilizado en los procesos de venta de cartera que coordina el IPAB, el cual es un indicador representativo sobre el que los compradores de portafolios de créditos realizan sus ofertas de compra.

Cartera Crediticia			
Indicadores de ventas por tipo de cartera			
Millones de pesos de diciembre de 2014 y porcentajes			
Tipo de Cartera	Importe de Cartera UPB*	Monto de Recuperación	% de Recuperación
Comercial	175,139	16,569	9.5%
Consumo	3,209	50	1.5%
Hipotecaria	42,216	12,802	30.3%
Total General	220,565	29,421	13.3%

Fuente: IPAB.

*_/ Unpaid Principal Balance (UPB): Término financiero utilizado para indicar el monto de capital (vigente y vencido) de un crédito, el cual no considera intereses. Este término es utilizado en los procesos de venta de cartera que coordina el IPAB, el cual es un indicador representativo sobre el que los compradores de portafolios de créditos realizan sus ofertas de compra.

Ventas de Cartera Crediticia
Millones de pesos de diciembre de 2014



Fuente: IPAB.

*_/ Unpaid Principal Balance (UPB): Término financiero utilizado para indicar el monto de capital (vigente y vencido) de un crédito, el cual no considera intereses. Este término es utilizado en los procesos de venta de cartera que coordina el IPAB, el cual es un indicador representativo sobre el que los compradores de portafolios de créditos realizan sus ofertas de compra.

Bienes Corporativos *			
Indicadores de recuperación por tipo de programa			
Millones de pesos de diciembre de 2014 y porcentajes			
Tipo de Programa	Importe Bruto **	Monto de Recuperación	% de Recuperación
Nuevo Programa	19,492	5,517	28.3%
Saneamiento Financiero	193,656	53,707	27.7%
Liquidación y Quiebra	54,209	12,719	23.5%
Posición Propia	13,145	7,378	56.1%
Total General	280,502	79,322	28.3%

Fuente: IPAB

*_/ Bienes corporativos: Se refiere a los Créditos Corporativos y Participaciones Accionarias cuyas recuperaciones estimadas superen los \$50 millones de pesos en forma consolidada y sobre los que el Instituto mantiene un interés jurídico y/o económico, es decir, que son propiedad del mismo de manera directa o indirecta.

**_/ Cifras de septiembre de 2000.

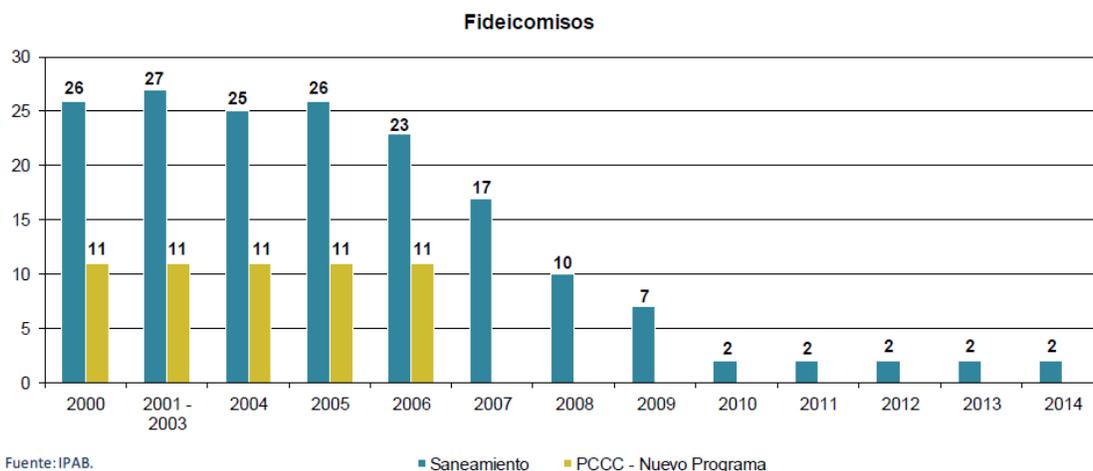


Fuente: IPAB

*_/ Bienes Corporativos: Se refiere a los Créditos Corporativos y Participaciones Accionarias cuyas recuperaciones estimadas superen los \$50 millones de pesos en forma consolidada y sobre los que el Instituto mantiene un interés jurídico y/o económico, es decir, que son propiedad del mismo de manera directa o indirecta.

**_/ Cifras de septiembre de 2000.

EVOLUCIÓN DE FIDEICOMISOS 2000 - 2014													
Periodo	2000	2001 - 2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Saneamiento	26	27	25	26	23	17	10	7	2	2	2	2	2
PCCC - Nuevo Programa	11	11	11	11	11	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	37	38	36	37	34	17	10	7	2	2	2	2	2





EVOLUCIÓN DE FIDEICOMISOS 2000 - 2014

		PCCC - Nuevo Programa											
Fideicomiso	2000	2001 - 2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1 BANAMEX - COMERCIAL - 15142-2	11	11	11	11	11								
2 BANAMEX -HIPOTECARIO - 15143-0													
3 BANCOMER - COMERCIAL - 47653-1													
4 BANCOMER - HIPOTECARIO - 47654-9													
5 BANCOMER BBV (2) - COMERCIAL - 47655-6													
6 BANCOMER ATLAS - COMERCIAL - 47656-4													
7 HSBC - COMERCIAL - 187429													
8 HSBC - COMERCIAL - 187437													
9 BANORTE - COMERCIAL - 1989-0 BMN													
10 BANORTE - COMERCIAL - 1990-4 BMN													
11 BANORTE - COMERCIAL - 1991-2 BMN													

		Sanearmiento																								
Fideicomiso	2000	2001 - 2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014													
12 BANAMEX CITIBANK - CARTERA - I	26	27	25	26	23	17	10	7	2	2	2	2	2													
13 BANAMEX CITIBANK - CARTERA - II																										
14 SERFIN - TOPOLOBAMPO - 138-1																										
15 SERFIN - CARRETEROS - 144-6																										
16 SERFIN - MAYRAS -141-1																										
17 BANCOMER BBV (1) - COMERCIAL - F/54800-6																										
18 BANCOMER PROMEX- COMERCIAL - F/33196-7																										
19 HSBC ATLAS - COMERCIAL - F-6318																										
20 BANCEN - ACTIVOS NO CREDITICIOS - 2482-9																										
21 BANPAIS - ACTIVOS NO CREDITICIOS - 19002																										
22 SANTANDER - COMERCIAL - F/321526																										
23 SERFIN - MESETA - 133-0																										
24 SERFIN - CARTERA GRISES - 2000-2A																										
25 SERFIN - CARTERA GRISES - 2000-2B																										
26 SERFIN - TRAMO I - 97-0																										
27 SERFIN - TRAMO II - 134-9																										
28 SERFIN - TRAMO III - 143-8																										
29 BANPAIS - VEHÍCULO - 19000																										
30 SEFIN - INMUEBLES - F-70																										
31 SERFIN - BIENES GRISES - 2000-1A																										
32 SERFIN - BIENES GRISES - 2000-1B																										
33 HSBC ATLANTICO - COMERCIAL - F-6175																										
34 HSBC ATLANTICO - COMERCIAL - F-6175-1																										
35 BANCEN - NORMAL - 2483-7																										
36 BANCEN - SEGMENTO II - 2481-0																										
37 BANPAIS - ACTIVOS CREDITICIOS - 19001																										
38 BANORTE (BANCRECER) - SEGREGA - 9669-2																										
39 NAFIN - FACE - 80449																										
														37	38	36	37	34	17	10	7	2	2	2	2	2

Fuente: IPAB.

ANEXO DOS.- Presupuesto autorizado y ejercido en flujo de efectivo 2015.



**SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES
FLUJO DE EFECTIVO 2015**
(millones de pesos)



CONCEPTO	PRESUPUESTO	
	AUTORIZADO	ACUMULADO
	ANUAL	EJERCIDO-SEPTIEMBRE
DISPONIBILIDAD INICIAL	1,006.2	1,006.2
INGRESOS		
INGRESOS DIVERSOS	219.0	482.0
POR OPERACIONES AJENAS (NETAS)	0.0	0.0
APOYOS FISCALES DEL GOBIERNO FEDERAL	3,243.8	3,035.3
SUMA DE INGRESOS DEL AÑO	3,462.8	3,517.3
EGRESOS		
GASTO CORRIENTE DE OPERACIÓN	1,172.1	836.0
SERVICIOS PERSONALES	663.3	453.5
MATERIALES Y SUMINISTROS	8.8	5.9
SERVICIOS GENERALES	500.0	376.6
OTRAS EROGACIONES	2,218.2	2,226.5
INVERSIÓN FÍSICA	28.6	3.45
BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	0.2	0.05
INVERSIÓN PÚBLICA	28.4	3.4
EGRESOS POR OPERACIONES AJENAS (NETAS)	10.0	-105.5
ENTEROS A LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN	0.0	163.6
SUMA DE EGRESOS DEL AÑO	3,428.9	3,124.1
DISPONIBILIDAD FINAL	1,040.1	1,399.5

Nota: Cifras Previas