

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### LA LX LEGISLATURA: LAS DOS INVESTIGACIONES QUE CIERRAN EL CICLO DE LOS TREINTA AÑOS

I. TERCERA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN ENCARGADA  
DE REVISAR LA LEGALIDAD DE LOS CONTRATOS DE SUMINISTROS  
DE BIENES DE CONSUMO O DE COMPRAVENTA DE BIENES  
INMUEBLES DE TITULARIDAD PÚBLICA, OTORGADA POR ORGANISMOS  
DESCENTRALIZADOS O EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL  
MAYORITARIA A LA EMPRESA CONSTRUCCIONES PRÁCTICAS  
Y CUALESQUIERA OTRAS QUE TUVIERAN RELACIÓN CON LA MISMA

Mientras el Tribunal Colegiado sustanciaba el amparo de los Bribiesca sin resolverse todavía de manera definitiva —tal vez porque la Cámara de Diputados estaba dispuesta a llegar hasta las últimas consecuencias, aun cuando la LIX Legislatura había concluido—, en los inicios de la LX Legislatura se creó, el 25 de abril de 2007, una tercera comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de suministros de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgada por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y cualesquiera otras que tuvieran relación con la misma.<sup>203</sup>

<sup>203</sup> En sesión de Pleno celebrada el 24 de octubre de 2006, fue presentada y turnada a la Junta de Coordinación Política la Proposición con Punto de Acuerdo para crear y dar continuidad a la comisión de investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de suministros de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgada por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y cualesquiera otras que tuvieran rela-

De conformidad con el Acuerdo de Creación la comisión estaría integrada por 10 miembros propuestos por los grupos parlamentarios en la siguiente proporción: 4 del PAN, 2 del PRD, 2 del PRI, y 2 diputados de entre los restantes grupos parlamentarios que fueron los siguientes: por el PAN: Cruz Pérez Cuéllar (secretario), María del Pilar Ortega Martínez, Adriana Rebeca Vieyra Olivares, Lorenzo Daniel Ludlow Kuri; por el PRD: Jesús Humberto Zazueta Aguilar (secretario), Claudia Cruz Santiago; por el PRI: Elda Gómez Lugo,<sup>204</sup> Luis Enrique Benítez Ojeda,<sup>205</sup> por el Partido Convergencia: Elías Cárdenas Márquez (presidente); por el Partido del Trabajo: Jaime Cervantes Rivera.<sup>206</sup>

Según lo señalado por el Acuerdo referido, la comisión estaría vigente hasta el 9 de abril de 2008, debiendo presentar a la Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura, dentro de los 30 días naturales siguientes a la conclusión del plazo previsto en su vigencia, los resultados de las investigaciones realizadas, a efecto de hacerlos del conocimiento del Ejecutivo federal, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 93 constitucional y en virtud de que esta comisión daría continuidad a la creada en la LIX Legislatura; asimismo, todos los archivos, documentos y demás material derivados de la comisión de investigación creada por la LIX Legislatura, aprobada por el Pleno el 29 de abril de 2004, serían transferidos a la comisión de investigación recientemente creada.

Una cuestión importante que debemos señalar antes de entrar al conocimiento de los trabajos de investigación y conclusiones

ción con la misma, presentada por el diputado Alberto Esteva Salinas, del Grupo Parlamentario de Convergencia, y suscrita por integrantes de la LX Legislatura.

<sup>204</sup> La diputada Elda Gómez Lugo dejó de ser integrante y se incorporó la diputada Martha Hilda González Calderón.

<sup>205</sup> Aunque en el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, se tuvo como integrante al diputado Luis Enrique Benítez Ojeda, se estuvo en espera la designación del nuevo diputado integrante.

<sup>206</sup> El día que se emitió el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, se designó al diputado Jaime Cervantes Rivera; posteriormente se designó al diputado Julián Ezequiel Reynosa Esparza.

de esta comisión investigadora, es que con relación al numeral sexto del Acuerdo mediante el cual se aprobó la creación de la comisión, relativo a los archivos de las anteriores comisiones investigadoras, esta tercera comisión no los tomó en cuenta para la práctica de sus actuaciones e investigaciones. Lo anterior como resultado de la resolución judicial de junio de 2007, dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con relación a la demanda de garantías promovida por Manuel y Jorge Bribiesca Sahagún y a la que ya nos hemos referido.

Asimismo, la comisión dejó constancia en su informe que tal resolución judicial fue observada en todo momento y sus trabajos se ajustaron “única y exclusivamente a los términos del propio mandato”, esto es, revisar la legalidad de dichos contratos. La resolución del Tribunal Colegiado estaba causando efectos nocivos en el sentido de que este nuevo órgano parlamentario empezaría sus pesquisas desde el principio. En consecuencia, esta tercera comisión evitó, en el desarrollo de sus trabajos, “tomar en consideración algún tipo de juicio, acción y/o recomendación rendido por las [anteriores] comisiones”.

El 19 de septiembre de 2007, el Pleno de la comisión aprobó el Programa de Trabajo que dentro de sus objetivos generales contempló “la investigación de los procesos de enajenación realizados por Fénix Administración de Activos S. de R. L. de C. V., tercero especializado, contratado por Bancrecer, S. A., institución crediticia rescatada y saneada por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, en los cuales la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., resultó ganadora”.

Conviene recordar, para contextualizar los trabajos de esta comisión investigadora, que de conformidad con el artículo 62 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario<sup>207</sup>, la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, autorizó a

<sup>207</sup> Dicho precepto señala: “El Instituto podrá optar por encomendar a las propias instituciones apoyadas o, en su caso, a terceros especializados, los procesos de recuperación, enajenación y administración de bienes, cuando ello

Bancrecer, Institución de Banca Múltiple, celebrar un contrato de prestación de servicios de preparación, cobranza y administración de cartera, con la empresa Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., para que asumiera el carácter de tercero especializado, en la preparación de subastas y licitaciones pública, tendentes a la enajenación de bienes propiedad de Bancrecer.

El IPAB, según lo dispuesto en los artículos 61 y 64 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario,<sup>208</sup> debe administrar y enajenar los bienes, mediante procedimientos de subasta pública y licitación pública, por lo que se autorizó contratar a Fénix Administración de Activos para que preparara dichos procesos, actuando desde ese momento y hasta la formalización de los actos como agente colocador.

Aunado a lo anterior y derivado del contrato de referencia, Fénix Administración de Activos, en su carácter de tercero especializado, asumió una serie de obligaciones contractuales para el desempeño de las funciones encomendadas, mismas que permanentemente y en todo momento debían ser vigiladas por el Insti-

coadyuve a recibir un mayor valor de recuperación de los mismos, o bien, cuando considerando los factores de costo y beneficio, resulte más redituable.

El Instituto vigilará permanentemente el desempeño que las instituciones y los terceros especializados tengan respecto a la recuperación, enajenación y administración de bienes que les hubiera encomendado.

Para los efectos del párrafo anterior, las instituciones y los terceros especializados deberán entregar al Instituto, la información necesaria que le permita a éste evaluar el desempeño de los procesos de recuperación, enajenación y administración de bienes encomendados”.

<sup>208</sup> Artículo 61. El Instituto deberá administrar y enajenar los bienes con el fin de obtener el máximo valor de recuperación posible. Para el mejor cumplimiento del objeto de esta Ley, el Instituto deberá proceder a la brevedad posible a la enajenación de los bienes y procurar que se realice en los términos en los términos económicos y financieros más convenientes, buscando siempre las mejores condiciones y los plazos más cortos de recuperación de recursos.

Artículo 64. La enajenación de los bienes será mediante subasta pública, a menos que por la naturaleza o condiciones de venta de los bienes específicos respectivos, 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.

tuto para la Protección al Ahorro Bancario, según se desprende de las siguientes cláusulas:

Cláusula 3. De la cobranza y administración de la cartera.

3.01 Objetivos de la Administración. A partir del inicio del periodo de administración, por virtud del presente Contrato, Bancrecer encomienda de manera exclusiva a Fénix, y éste se obliga a prestar, los servicios de cobranza y administración de la Cartera en nombre y representación de Bancrecer, en los términos establecidos a este Contrato.

...

En cumplimiento de la obligación a su cargo consistente en cobrar y administrar la Cartera en los términos establecidos en el presente Contrato, Fénix deberá llevar a cabo todas las acciones apropiadas para obtener el máximo valor de recuperación posible de la Cartera, en el plazo más corto y en los términos y condiciones económicos y financieros más convenientes, en términos de la Cláusula 3.04 del presente Contrato, considerando las características comerciales *de las operaciones, tanto generales como particulares en que se realicen las operaciones.*

3.02 Servicios de Administración, dentro de los servicios de cobranza y administración se incluía: “a) la supervisión, el cobro, y el ejercicio de los derechos derivados de los Créditos; b) la administración de los Bienes Propios; c) la enajenación de los créditos y de los bienes propios, mediante procedimientos de subasta o licitación pública que cumplan con lo establecido sobre el particular en el Título Tercero de la Ley de Protección al Ahorro Bancario; d) la reestructura de los Créditos; y e) llevar a cabo todas las acciones apropiadas en términos de las Cláusulas 3.01 y 3.04 del presente Contrato, para (i) obtener el máximo valor de recuperación posible de la cartera, en el plazo más corto y en los términos y condiciones económicos y financieros más convenientes, considerando las características comerciales de las operaciones, las plazas en que se encuentren los bienes propios a enajenar, así como el momento y condiciones, tanto generales como particulares en que se realicen las operaciones; y (ii) conservar

y proteger los derechos de Bancrecer en relación con los créditos y los bienes propios”.

Tomando en consideración las obligaciones previstas por la Ley, así como lo pactado en el contrato antes señalado, la comisión de investigación procedió a revisar si los contratos a través de los cuales la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., enajenó bienes propiedad de Bancrecer, se ajustaron en todo momento a la legalidad.

No solamente los anteriores preceptos fueron importantes para la comisión, sino que también consideró precisar, por un lado, la personalidad jurídica con la que cuenta el IPAB y, por otro, definir los actos formalizados en los procesos de subasta y licitaciones. Fue importante para la indagatoria determinar que el IPAB es un organismo descentralizado que, de acuerdo con las directrices bajo las cuales fue creado, se establece como propósito el de *instrumentar los programas para la supervisión, administración, recuperación y/o enajenación de los bienes* (muebles, inmuebles, créditos, derechos fiduciarios, acciones, activos financieros, etcétera), *a fin de disminuir el costo fiscal del rescate bancario con objetividad y transparencia, procurando obtener el máximo valor de recuperación de los mismos en el menor tiempo posible*. Lo anterior, en virtud de que una administración prolongada de los mismos, genera cargas onerosas que van desde la impositiva por la titularidad de los mismos a una depreciación de su valor por el sólo transcurso del tiempo.

El objeto de dicho Instituto es la realización de los bienes que le fueron transferidos, entendiéndose por ésta el hecho de convertirlos en dinero, mediante los instrumentos que le han sido proporcionados para ese efecto, es decir, la supervisión, la administración, la recuperación y/o enajenación; cualquiera de ellos que genere el menor costo.

Para la comisión investigadora quedó claro que el método más eficaz para la consecución de los propósitos del IPAB era la enajenación de los bienes mediante licitación, subasta, remate o venta directa; por ello recurrió a la siguiente tesis jurisprudencial con el

fin de determinar los elementos constitutivos de la licitación y que por convertirse en el pilar fundamental de la investigación reproducimos en sus partes más significativas, a continuación:

LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO. De acuerdo a lo que establece el artículo 134 constitucional, la celebración de los contratos de obra pública está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación del acuerdo contractual, servirá para seleccionar a su contraparte. A dicho procedimiento se le denomina “licitación”, pues a través de él, la administración pública (federal, estatal o municipal), elige a la persona física o moral, que le ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia y honradez, para celebrar un contrato determinado y para ello hace un llamado a los particulares de manera impersonal o personal, para que formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación. En base a dicho precepto constitucional, en México las licitaciones son de tipo público. Según la doctrina, la licitación pública constituye un procedimiento mediante el cual la administración pública selecciona a una persona física o moral, para que realice la construcción, conservación, mantenimiento, reparación o demolición de un bien inmueble o mueble en beneficio del interés general y, que consiste en una invitación dirigida a todos los interesados para que sujetándose a las bases establecidas presenten sus ofertas y de ellas seleccionar a la más conveniente. Los principios que rigen a dicha licitación y las etapas que integran su procedimiento, de acuerdo a la doctrina son las siguientes. Los principios a saber son cuatro: a) *concurrentia*, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes; b) *igualdad*, que consiste en que dentro del procedimiento de licitación no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los oferentes en perjuicio de los otros; c) *publicidad*, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y, d) *oposición* o *contradicción*, que radica en la impugnación de las ofertas y defensas de las mismas. Las etapas que integran su procedimiento se divide en siete: 1. La existencia de una partida presupues-

taria por parte de la administración pública; 2. La elaboración de las bases o pliego de condiciones, en donde se detalle la contraprestación requerida. Las bases o pliego de condiciones constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración pública, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes, es decir, incluyen por un lado condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan el procedimiento citatorio en sí, y por otro lado, incluyen cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios. Además, las bases de toda licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto que el órgano licitante no puede modificarlas después de haber efectuado el llamado a la licitación, sino dentro de ciertos límites, pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas. Asimismo, las bases obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, y siguen obligando al adjudicatario, con el contrato mismo, por lo que su modificación o violación, sería una infracción al contrato que se llegue a firmar, ya que las bases de licitación son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración y de sus contratistas, y por ellos sus reglas deben cumplirse estrictamente, en cumplimiento al principio *pacta sunt servanda*. *En síntesis las bases son las condiciones o cláusulas necesarias para regular tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de la obra y que los órganos licitantes tienen amplia facultad para imponerlas*. 3. La publicación de la convocatoria. Esta fase es de tal importancia, ya que a través de ella se hace la invitación a las personas físicas o morales que puedan estar interesadas en realizar la obra a licitar y debe hacerse en el *Diario Oficial de la Federación* y en un periódico privado de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa, en donde se llevará a cabo la obra pública. 4. Presentación de ofertas. En esta fase los interesados que satisfagan los términos de la convocatoria respectiva tendrán derecho a presentar sus proposiciones, y para ello deberán tener cuidado en su preparación, ya que de la redacción, confección y presentación de la oferta, misma que deberá ser en forma escrita, firma-



da, clara e incondicionada, secreta y debe ser presentada en el lugar y fecha que se haya indicado en la convocatoria. 5. Apertura de ofertas. En ella, como su nombre lo indica, se procederá a la apertura de los sobres que contienen las ofertas de los participantes y se darán a conocer las propuestas que se desechen por no cubrir con la documentación o requisitos exigidos en las bases de licitación, levantando al efecto un acta circunstanciada de lo que suceda en esta fase de la licitación, en la que se dará a conocer la fecha en que se conocerá el fallo respectivo. 6. Adjudicación, es el acto por el cual el órgano estatal licitante determina cuál de las propuestas es la más ventajosa o conveniente para la administración pública. Previa a la adjudicación, el órgano convocante, deberá realizar un dictamen técnico en donde deberá considerar los requisitos cuantitativos y cualitativos de los oferentes, a fin de determinar cuál de ellos reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante; y 7. Perfeccionamiento del contrato, que es la última fase del procedimiento de licitación, en donde una vez que se conozca el nombre de la persona ganadora, el órgano licitante como el adjudicatario procederán a formalizar o perfeccionar el contrato respectivo. Luego, de acuerdo a las anteriores etapas del procedimiento de licitación, la fase más importante de éste, es la elaboración de las bases o pliego de condiciones, ya que como se indicó en párrafos anteriores, son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración pública y de sus contratantes, y por ello sus reglas o cláusulas deben de cumplirse estrictamente, de manera que su violación o modificación, después de la presentación de las ofertas, implicaría una violación al contrato que se llegue a firmar, por lo que el organismo o dependencia licitante, al examinar y evaluar todo el procedimiento de la licitación pública, deberá revisar como una obligación primaria e ineludible los requisitos de forma, que son esencia y sustancia del contrato que se llegue a concretar, es decir, deberá verificar si los oferentes cubrieron con cada uno de los requisitos que se fijaron en las bases y si dicho procedimiento fue seguido en todas sus etapas sin infracción alguna al mismo, pues sólo de esa manera se puede lograr que el contrato respectivo no esté viciado de origen, ya que de existir irregularidades en el procedimiento o incumplimiento de las bases de licitación por parte de alguno de los oferentes, sin que el órgano convocante las tome en cuenta, no obstante su evidencia o trascendencia, y adjudique el contrato al oferente infractor, tanto el licitante como el

oferente ganador infringirían el principio, no sólo ya de derecho administrativo, derivado de la naturaleza de los contratos administrativos, consistentes en el *pacta sunt servanda*, sino también por acatamiento a la ley administrativa (Ley de Obras Públicas y su Reglamento), viciando de esa forma el contrato respectivo; por tanto, el organismo convocante al adjudicar un contrato de obra pública, siempre debe verificar en principio los requisitos de forma para que después analice las propuestas en cuanto a su contenido o fondo, todo ello conforme a las reglas que se hayan fijado en las bases o pliego de condiciones de la licitación.<sup>209</sup>

Con base en la anterior tesis jurisprudencial, la comisión investigadora entendió que la figura de la licitación pública debe cumplir con los siguientes principios fundamentales:

- a) Concurrencia, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes;
- b) Igualdad, que consiste en que dentro del procedimiento de licitación no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los oferentes en perjuicio de los otros;
- c) Publicidad, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y
- d) Oposición o contradicción, que radica en la impugnación de las ofertas y defensas de las mismas.

Con base en los anteriores principios fundamentales y tomando en consideración los requisitos legales que deben prevalecer en los procedimientos de subasta y licitación, revisó la legalidad

<sup>209</sup> Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, amparo en revisión 1283/94, EMACO, S. A. de C. V. 14 de julio de 1994. Mayoría de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel; secretario: Jacinto Juárez Rosas. Registro núm. 210243; octava época, *Semanario Judicial de la Federación*, XIV, octubre de 1994, p. 318, tesis: I. 3o. A. 572 A, tesis aislada, materia administrativa.

que debía observarse y cumplirse en los cuatro procesos de enajenación que preparó el agente colocador Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., y en los cuales resultó ganadora la empresa Construcciones Prácticas, S.A. de C. V., y que son los siguientes:

1. Procedimiento de licitación para la adquisición de los derechos derivados de tres paquetes de créditos comerciales, industriales y promotores de vivienda, “Paquete C”;
2. Procedimiento de subasta del predio rústico denominado “Los Pirules”;
3. Procedimiento de subasta para la adquisición de 275 departamentos ubicados en San Francisco Totimehuacan, Puebla, y
4. Procedimiento de licitación pública para adquirir los derechos derivados de seis paquetes de ciertos créditos comerciales, factoraje, promotores de vivienda, acciones y valores denominados en pesos moneda nacional, UDIS y moneda extranjera, “Paquete H”.

Así, esta comisión se dedicó al análisis de estos cuatro asuntos como líneas centrales de su investigación a fin de delimitar las responsabilidades que, a su juicio, deban fincarse por el desarrollo de tales procedimientos.

#### 1. “Paquete C”

Con relación a la *primera línea de investigación* relativa al procedimiento de licitación para la adquisición de los derechos derivados de 3 paquetes de créditos comerciales, industriales y promotores de vivienda, “Paquete C”, la comisión determinó lo siguiente.

El 27 de octubre de 2003 se publicó en los periódicos *El Economista* y *Reforma*, la convocatoria para adquirir los derechos

derivados de tres paquetes de créditos comerciales, industriales y promotores de vivienda.

El 3 de diciembre de 2003, Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., a través de su representante legal, presentó debidamente llenado un Cuestionario de Participación, cubrió el importe del depósito inicial y suscribió un Convenio de Confidencialidad. Motivo por el cual el 31 de diciembre de 2003, Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., fue aprobada por Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., para tener derecho a presentar postura en ese proceso de licitación.

El 3 de febrero de 2004, se llevó a cabo el acto de presentación de apertura de propuestas y se declaró ganador del Paquete “C” a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., quien ofreció la cantidad de \$8’100,000.00 (ocho millones cien mil pesos 00/100 M. N.). Finalmente, el 10 de febrero de 2004, se formalizó el Contrato de Cesión de Derechos con Construcciones Prácticas, S. A. de C. V.

De la revisión cronológica y teniendo a la vista las documentales proporcionadas por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, la comisión investigadora señaló que: “presuntamente la participación de Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., en el procedimiento de licitación es legal”. Sin embargo, el agente colocador, Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., “permitió el ingreso al cuarto de datos a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., el día 28 de noviembre de 2003, es decir un mes y dos días antes de que esa empresa contara con la Carta de Aprobación de Bancrecer”, a través del agente colocador, “hecho que resulta ilegal”.

Conviene precisar que el llamado “cuarto de datos” dentro del procedimiento de licitación, consiste básicamente en tener acceso y consultar la información de los bienes que se van a enajenar en el procedimiento correspondiente, es decir, nombres de los acreditados, valor de los créditos, naturaleza de las garantías, ubicación de las garantías, tipo de juicio, etapa procesal de los juicios, entre otros datos; lo que permite al participante hacer el estudio financiero que en su opinión determina el valor de la postura que

eventualmente presentará en esa licitación, razón por la cual se hace suscribir (y cumplir) al participante con determinadas obligaciones de confidencialidad, entre otras: *a)* la de no divulgar la información a la que tuvo acceso en ese cuarto de datos, *b)* no establecer ningún tipo de comunicación con los acreditados o con cualquier persona que de manera directa o indirecta tenga interés en las operaciones cuya fuente de obligaciones estará sujeta a enajenación.<sup>210</sup>

Con base en el Acta de Entrega en Calidad de Préstamo (*sic*) a Participante, del 28 de noviembre de 2003, en donde se advierte que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., tuvo acceso al “cuarto de datos”, la comisión consideró que ese acto era irregular porque para esa fecha “la citada empresa aún no contaba con la aprobación de Bancrecer mediante el agente colocador para ser considerada como participante”.

A juicio de la comisión, el agente colocador, Fénix, “debió hacer cumplir estas reglas o condiciones, y no lo hizo”. Por tanto, afirma: “tal omisión hace presumir que se puso en ventaja a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., por encima del resto de los participantes, contraviniendo de ese modo el principio de igualdad que debe prevalecer en todo proceso de licitación”.

Por tal motivo, para la comisión resultó irregular la actuación de Fénix Administración de Activos, S de R. L. de C. V., al permitir el acceso al “cuarto de datos” a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., antes de emitir la carta de autorización y tenerla como participante, cuya consecuencia fue que “conociera con anterioridad”: *a)* al resto de los participantes, *b)* los nombres de los acreditados, *c)* el valor de los créditos, *d)* la naturaleza de las garantías, *e)* la ubicación de las garantías, *f)* el tipo de juicio, *g)* la etapa procesal de los juicios, entre otros datos del Paquete “C”, que fue el único en el que presentó postura.

<sup>210</sup> Las razones de esas prohibiciones son claras: el incumplimiento de esas disposiciones podrían poner en ventaja al participante incumplido por sobre aquellos que dieron cumplimiento a los tiempos de acceso al cuarto de datos.

En consecuencia y por vulnerar el principio de igualdad del proceso de licitación, en opinión de la comisión:

... resulta irregular y por lo tanto ilegal, el proceso de enajenación del “Paquete C” en razón de que el agente colocador permitió el acceso al “cuarto de datos” a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., indebidamente, colocándolo en un estado de ventaja por encima de los demás participantes en inobservancia a las reglas contenidas y de observancia obligatoria en las propias Bases de Licitación.

## 2. “Los Pirules”

En la *segunda línea de investigación* relativa al procedimiento de subasta del predio rústico denominado “Los Pirules”, la comisión, luego del análisis exhaustivo del desarrollo del procedimiento de subasta, advirtió diversas irregularidades que sintetizamos a continuación.

La convocatoria para dicho procedimiento fue publicada el 12 de marzo de 2004, mediante la cual se emplazaba a cualquier interesado en adquirir el predio rústico denominado “Los Pirules”, inmueble ubicado en el municipio de Celaya, Guanajuato. Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., al constituirse como participante en ese proceso de subasta, conocía —afirmó la comisión investigadora— por su experiencia probada en este tipo de eventos, los requisitos de forma que tenía que cubrir para ser considerado participante y estar en posibilidades de presentar postura, entre otras, la relativa a la presentación de un cheque certificado que representara el 30% del valor de aquélla; sobre el particular, para la comisión debe atenderse a la literalidad de las propias bases, que en su parte conducente señala:

### 11. De las propuestas de compra y del depósito de garantía

En la fecha de entrega de las propuestas de compra y celebración de la subasta, los participantes harán entrega de la Propuesta de Compra, debidamente firmada, así como de un cheque de caja o cheque

certificado librado a favor de Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V.

Únicamente los participantes que hayan constituido el depósito de garantía en los términos señalados en el párrafo anterior, tendrán derecho a presentar su Propuesta de Compra sobre el inmueble.

La regla contenida en la citada base es clara y, a juicio de la comisión, no deja lugar a dudas ni debe ser sujeta a interpretación. “El participante es quien tiene que dar cumplimiento a la condición establecida y aceptada al momento de comprar las bases, es decir, presentar el cheque de caja o cheque certificado a favor de Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V.”. Por tanto, para la comisión, si tal condición fue cumplida por un tercero ajeno al procedimiento, distinto a quien aceptó por escrito en ese procedimiento de enajenación, era imperativo para que el agente colocador desechara la propuesta en términos del inciso B) de las bases, que contemplaba las causas de desechamiento de las propuestas, como puede verificarse a continuación:

B) De las causas de desechamiento de las propuestas de compra

1. El no satisfacer cualquiera de los requisitos señalados en la Convocatoria o en las presentes Bases.

2. Que las Propuestas de Compra sean inferiores a los Valores de Referencia;

3. Presentación y/o declaración de información falsa o incorrecta dentro del Cuestionario, de la Propuesta de Compra o en cualquier etapa del Procedimiento de Subasta;

4. El que algún Participante haya acordado con otro u otros el monto o cualquier aspecto de sus Propuestas de Compra, desvirtuar en cualquier otra forma los propósitos del presente Proceso de Subasta *u obtener ventaja sobre los demás participantes*;

5. Los actos o intentos de influir en la evaluación de las Propuestas de Compra;

6. El que las Propuestas de Compra estén condicionadas o incompletas;

7. No presentar en la Fecha de Entrega de las Propuestas de Compra y Celebración de la Subasta el cheque de caja o cheque certificado a nombre de Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V.,

en su carácter de Agente Colocador, que ampare el Depósito de Garantía correspondiente al inmueble o inmuebles por los que presenta las Propuestas de Compra.

*En los casos señalados*, el Agente Colocador deberá desechar las Propuestas de Compra recibidas, sin responsabilidad alguna a su cargo, expresando la causa de la misma. En los casos previstos *en los puntos 3, 4 y 5 anteriores*, los Participantes perderán su derecho de participar en futuros procesos de Licitación o Subasta Pública del Agente o del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, y el agente no reembolsará el Depósito de Garantía que hayan constituido, considerando dichos montos como indemnización por los daños y perjuicios derivados de las acciones realizadas previstas en dichos numerales.

En opinión de la comisión, se actualizó la última parte del numeral 4 de las causas de desechamiento, consistente, en *obtener ventaja sobre los demás participantes*, conclusión a la que se arriba en razón de que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., presentó un cheque librado contra la cuenta de una *persona física ajena* al procedimiento de subasta, lo que la situó en una ventaja frente a los demás participantes, vulnerando el principio de igualdad y transparencia que debe prevalecer en procedimientos de enajenación públicos. En consecuencia, en términos de la parte final del apartado B), Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., debió perder su derecho a participar en los procedimientos de licitación o subasta pública de Fénix Administración de Activos o del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, en virtud de que:

presentó en ese procedimiento de subasta un cheque por la cantidad de \$1'303,686.30 (un millón trescientos tres mil seiscientos ochenta y seis pesos 30/100 M. N.), contra la cuenta y firmado por un tercero ajeno al procedimiento de subasta, persona física de nombre Jorge Alberto Bribiesca Sahagún, hecho que aconteció el día 1 de abril de 2004, fecha en la que se llevó a cabo la presentación, apertura de las propuestas presentadas y se declaró como ganador del procedimiento a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V.



A juicio de la comisión, este hecho fue “irregular e ilegal”; además, el que haya participado un tercero ajeno al procedimiento de subasta e intervenido directamente en ese proceso, era causa suficiente para considerar “viciado el procedimiento, irregular y por lo tanto ilegal”, en razón de que, como se ha expresado, se le otorgó ventaja a uno en perjuicio de los demás participantes.

En este orden de ideas, ocurrió que en este procedimiento de subasta, el tercero que garantizó la seriedad de la propuesta presentada por Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., fue “Jorge Alberto Bribiesca Sahagún, quien está expresamente impedido para participar de manera directa o indirecta, en el proceso de enajenación” por encontrarse en las hipótesis contenidas en los incisos 2 y 3 de las Bases de las personas que no podrían participar de manera directa o indirecta en ese procedimiento, y que son las siguientes:

2. Los servidores públicos del *IPAB* y en general las autoridades del sistema financiero del país, incluyendo a los vocales de la Junta de Gobierno del *IPAB* o cualquier integrante de los comités y otros órganos delegados de la Junta de Gobierno del *IPAB*;

3. *Los funcionarios, empleados y apoderados, sus cónyuges o parientes hasta el cuarto grado, del IPAB o instituciones de crédito involucradas con el presente proceso. Dicha prohibición aplica aun cuando se hayan separado del cargo, en cuyo caso, deberá haber transcurrido como mínimo un año posterior a la separación.*

El razonamiento de la comisión discurre por los siguientes argumentos:

a) El señor Jorge Alberto Bribiesca Sahagún, desde el día en que se publicó la convocatoria de subasta tenía y tiene un parentesco por afinidad con el entonces titular del Ejecutivo, Licenciado Vicente Fox Quesada, servidor público que en ese momento era parte del sistema financiero del país;

b) El presidente es parte del sistema financiero del país porque entre sus facultades se encuentra la de designar al secretario de Hacienda y Crédito Público, quien lo representa y funge como presidente en

la Junta de Gobierno del IPAB, nombramiento que realiza atendiendo a lo dispuesto en la fracción II, del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>211</sup>

En ese sentido, y toda vez que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, es un organismo descentralizado, su titular es propuesto por el secretario de Hacienda y Crédito Público y ratificado por el presidente de la República es indudable —sostiene la comisión— que el señor Jorge Alberto Bribiesca Sahagún estuvo imposibilitado para participar directa o indirectamente en ese proceso de enajenación, por su “parentesco por afinidad con el presidente de la República”.<sup>212</sup>

Lo anterior, a juicio de la comisión, con independencia de que correspondía a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., y sólo a esa persona moral, “garantizar la seriedad de su propuesta cumpliendo así con las condiciones establecidas en las propias Bases y en la convocatoria publicada”, en las que se señalaban con toda claridad que las Bases no estaban sujetas a negociación.

Por todo lo anterior resulta “irregular y por lo tanto ilegal el procedimiento de subasta que en fecha 1 de abril de 2004, declara como ganador a la empresa denominada Construcciones Prácti-

<sup>211</sup> Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes... II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

<sup>212</sup> El parentesco por afinidad entre el entonces presidente de la República, Vicente Fox Quesada, y Jorge Alberto Bribiesca Sahagún, se constituyó como un hecho notorio y por lo tanto del dominio público, ante la cobertura por parte de los medios de comunicación del matrimonio que contrajo Vicente Fox con la señora Marta Sahagún el 2 de julio de 2001, en la residencia oficial de Los Pinos, y que se había desempeñado como vocera de la Presidencia, quien para esa fecha tenía dos hijos, de nombre Manuel y Jorge Alberto de apellidos Bribiesca Sahagún. Como el matrimonio en cita se celebró en esta ciudad de México, es conveniente y se reproduce para tal efecto el artículo 294 del Código Civil para el Distrito Federal, que prevé la figura del parentesco por afinidad: “es el que se adquiere por matrimonio o concubinato, entre el hombre y la mujer y sus respectivos parientes consanguíneos”.

cas, S. A. de C. V.”; en consecuencia, también fue “ilegal la celebración del Contrato de Compraventa *ad-corporis* en ejecución parcial de Fideicomiso entre Banorte División Fiduciaria, con la comparecencia de Fénix Administración de Activos.”

Lo anteriores argumentos de la comisión confirman que era evidente que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., no tenía el dinero suficiente para participar en ese procedimiento de enajenación y por ello un tercero ajeno al procedimiento de selección indebidamente lo sustituyó en esa obligación, obteniendo así una ventaja ante el resto de los participantes, hecho expresamente prohibido en las bases de la subasta, aceptadas por Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., a través de su representante legal.

Adicionalmente, la comisión hace notar la “omisión” de Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., al permitir por una parte la intervención de un tercero ajeno al procedimiento de subasta. Pues ello, como se dijo, lo puso en ventaja sobre los demás participantes. Pero, por otro lado,

omitió verificar que ese tercero (ajeno al procedimiento de selección y enajenación) pudiera o no encontrarse entre aquellas personas que tenían prohibición expresa para participar en ese procedimiento. Tampoco se aprecia que en todo caso, hubiese requerido al participante Construcciones Prácticas, S.A. de C. V., presentara solicitud de autorización para que un tercero cumpliera con un requisito de forma cuyo cumplimiento le competía sólo a esa persona moral.

De igual modo —advierte la comisión— no se aprecia algún requerimiento al participante mediante el cual manifestara “bajo protesta de decir verdad”, que ese tercero no se encontrara impedido para participar en el procedimiento de subasta, “omisión imputable en los mismos términos al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario”, quien en términos del vínculo contractual que lo unía con Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., “debió cerciorarse que el agente colocador cumpliera e hiciera cumplir en sus términos las condiciones establecidas por las propias Bases”.

### 3. “Santa Catarina”

Las pesquisas de la comisión en su *tercera línea de investigación* discurrieron sobre el procedimiento de subasta para la adquisición de los 275 departamentos ubicados en San Francisco Totimehuacan, Puebla. El análisis de las irregularidades, a juicio de la comisión, fueron las siguientes.

El 8 de abril de 2004 fue publicada la convocatoria mediante la cual se emplazaba a cualquier interesado en participar, mediante subasta pública, en la adquisición de los derechos de 275 departamentos pertenecientes al Régimen de Propiedad en Condominio, conocidos con el nombre de “Santa Catarina”.

Nuevamente en este caso, la empresa denominada Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., adquiere las Bases del procedimiento de subasta y es considerada con derecho a presentar propuesta de adquisición; pero a juicio de la comisión, de nueva cuenta “incurre en una violación a las condiciones de participación contenidas en las propias Bases”, en razón de que al momento de presentar su propuesta el 29 de abril de 2004, interviene un tercero ajeno al procedimiento de subasta de nombre Alfredo Dunand, intervención que consiste en el libramiento de un cheque por la cantidad de \$ 4'410,000.<sup>00</sup> (cuatro millones cuatrocientos diez mil pesos 00/100 M. N.), cantidad que sumada a la del cheque de \$1'869,900.00 (un millón ochocientos sesenta y nueve mil novecientos pesos 00/100 M. N) librado contra la cuenta de Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., representó el 30% de su postura y que garantizaba el cumplimiento de su propuesta.

Al abordar este asunto, la comisión reitera el criterio sostenido en el análisis de la subasta pública del predio denominado “Los Pirules”, que abordamos anteriormente. En congruencia con ello, considera que, de nueva cuenta, Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., dejó de cumplir con las reglas preexistentes en las propias bases de licitación, consistentes en garantizar el cumplimiento de su propuesta presentando cheque certificado por un importe que representara el 30% de su postura, que en el presente caso ascen-

día a la cantidad de \$20'933,000.00 (veinte millones novecientos treinta y tres mil pesos 00/100 M. N.), pues dicha circunstancia hace presumir que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., carecía del importe total de su postura y por esa razón tuvo que recurrir a un tercero (ajeno al proceso de selección y enajenación), hecho que violenta las Bases que con toda claridad expresaban que las condiciones señaladas en ellas “no eran negociables”.

En ese contexto, la comisión investigadora consideró vulnerado el principio de igualdad que debe prevalecer en estos medios de enajenación, en razón de que se toleró o dispensó a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., el cumplimiento literal al contenido de las Bases, hecho que representó un ventaja ante los demás participantes en dicho procedimiento.

Ante esas circunstancias, de nueva cuenta la comisión considera que el agente preparador o colocador, Fénix Administración de Activos, en acatamiento a las propias Bases de subasta, así como a las obligaciones contractuales vinculativas con el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, debió desechar la propuesta presentada por Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., en razón de que resultó evidente el incumplimiento a los requisitos de forma previstos por las Bases de la subasta, hecho que acarrió una ventaja indebida para Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., en perjuicio del resto de los participantes y del principio de transparencia que debe prevalecer en este tipo de procedimientos de enajenación.

Por las anteriores razones, la comisión señaló que el procedimiento de subasta para la adquisición de los derechos de 275 departamentos pertenecientes al Régimen de Propiedad en Condominio, conocidos con el nombre de “Santa Catarina” ubicados en San Francisco Totimehuacan, Puebla, fue “irregular y por lo tanto ilegal”.

Con independencia de los anteriores señalamientos, a juicio de la comisión, Fénix debió negar la aprobación para participar en el procedimiento de subasta a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., en razón de que en el procedimiento para la adquisición

del inmueble denominado “Los Pírules” había incumplido con los requisitos de forma, contenidos en las propias Bases, que guarda similitud con el incumplimiento que aconteció en el presente procedimiento de enajenación.

Por lo anterior, la comisión reitera “es irregular y por lo tanto ilegal” la celebración del contrato de compraventa *ad corpus* en ejecución parcial de Fideicomiso, entre Banorte División Fiduciaria, con la comparecencia de Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V. y Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., del 6 de septiembre de 2004.

Finalmente, la comisión destaca que el IPAB debió advertir los hechos y omisiones acontecidos en el procedimiento de enajenación, resultando evidente que permitió y soslayó que Fénix como su agente preparador y colocador, tolerara y convalidara las irregularidades que se presentaron en ese procedimiento de enajenación. De igual forma, Fénix debió tomar nota de que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., había perdido el derecho para participar en licitaciones o subastas públicas en las que interviniera él como agente colocador, o el IPAB; lo que no sucedió, dejando de cumplir y hacer cumplir las condiciones establecidas en las Bases de los procedimientos de enajenación en los que intervino como agente colocador e incumpliendo las obligaciones contractuales vinculantes entre el IPAB y Fénix. En suma, y por lo que hace a este asunto, la comisión consideró que:

el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario tuvo la obligación, los medios y las facultades suficientes para requerir la información que resultara necesaria para efectos de supervisar el correcto desempeño del agente colocador, bajo la premisa fundamental de que en esos procedimientos de enajenación se habían utilizado recursos públicos en el saneamiento de que fue objeto la Institución de Crédito Bancrecer.

Lo anterior con independencia de las disposiciones que de manera obligatoria tiene que cumplir, y no cumplió, el Instituto para

la Protección al Ahorro Bancario, relacionadas a las responsabilidades de servidores públicos.

#### 4. “Paquete H”

La cuarta y última línea de investigación que abordó esta tercera comisión de investigación presidida por el diputado Elías Cárdenas, fue la relativa al procedimiento de licitación pública para adquirir los derechos derivados de seis paquetes de ciertos créditos comerciales, factoraje, promotores de vivienda, acciones y valores denominados en pesos moneda nacional, UDIS y moneda extranjera, “Paquete H”; una vez llevada a cabo la investigación, la comisión advirtió las siguientes irregularidades.

La convocatoria de dicha licitación fue publicada el 6 de abril de 2004, mediante la cual se instaba a cualquier interesado en participar, mediante licitación pública, en la adquisición de los derechos derivados de seis paquetes de ciertos créditos comerciales, factoraje, promotores de vivienda, acciones y valores denominados en moneda nacional, UDIS y moneda extranjera.

La comisión consideró que con independencia de que los participantes en este procedimiento de enajenación hubieran cumplido en sus términos con las condiciones de forma establecidas en las propias bases de licitación, el agente colocador, Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., debió negar la aprobación de Bancrecer para que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., a través de su representante legal, participara en ese procedimiento para enajenación, por las razones siguientes:

El 12 de marzo de 2004 se publicó la convocatoria para la subasta pública mediante la cual se enajenó el predio rústico denominado “Los Pirules”, en la que se registró y aceptó como participante a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V.

Con fecha 1 de abril de 2004 se llevó a cabo el acto de presentación y apertura de propuestas, resultando ganador Construcciones Prácticas, S.A. de C. V., no obstante que existió “prueba fehaciente de que incumplió con las condiciones establecidas en

las propias Bases de la subasta”, hecho que debió tener como consecuencia que el agente colocador tomara nota de tal situación e hiciera efectivo el apercibimiento ahí señalado, consistente en perder el derecho de participar en procedimientos de licitación o subasta pública en las que interviniera Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V. o el IPAB.

Como ya se anotó, el 6 de abril de 2004 se publicó la convocatoria para la subasta pública mediante la cual se emplazaba a cualquier interesado en participar en la adquisición de los derechos de 275 departamentos pertenecientes al Régimen de Propiedad en Condominio, conocidos con el nombre de “Santa Catarina”, ubicados en San Francisco Totimehuacan, Puebla, en la que se registró y fue aceptada como participante Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., no obstante que le debió ser negada la autorización para participar en ese acto.

El 29 de abril de 2004 se llevó a cabo el acto de presentación y apertura de propuestas, resultando ganador Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., no obstante que existen pruebas fehacientes de que “incumplió con las condiciones establecidas en las propias bases de la subasta del predio “Los Pirules” y reincidió en la violación de las bases de esta subasta”, hecho que debió tener como consecuencia que el agente colocador tomara nota e hiciera efectivo el apercibimiento ahí señalado, consistente en “perder el derecho de participar en procedimientos de licitación o subasta pública en los que intervinieran Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V. o el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario”.

El procedimiento de licitación pública para la adquisición de los derechos derivados de seis paquetes de ciertos créditos comerciales, factoraje, promotores de vivienda, acciones y valores denominados en moneda nacional, UDIS y moneda extranjera inició el 6 de abril de 2004. Para el 11 de mayo de ese año, Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., llenó y entregó el Cuestionario de Participación y Convenio de Confidencialidad al día siguiente, le fue entregada la carta de aprobación y finalmente el 15 de junio



del mismo año, se llevó a cabo el acto de presentación y apertura de propuestas, procedimiento en el que Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., fue declarado ganador del paquete “H” con una postura por la cantidad de \$ 1’560, 000.00 (un millón quinientos sesenta mil pesos 00/100 M. N.).

La comisión advirtió, en su informe, que “fue irregular y por lo tanto ilegal”, que se le otorgara la carta de aprobación a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., para estar en posibilidades de participar en este procedimiento de enajenación; en virtud de que el agente colocador, es decir, Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., conoció los “antecedentes de incumplimiento” en diversos procedimientos de subasta (la del predio denominado “Los Pirules” y la de los derechos de adquisición de 275 departamentos ubicados en el Municipio de Totimehuacan, Puebla), incumplimientos que se verificaron el 1 y el 29 de abril de 2004, respectivamente, “hechos que acarrearán la pérdida del derecho para participar en futuros procesos de licitación” en los que interviniera Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., como agente colocador o el IPAB.

Para el 12 de mayo de 2004, fecha en que Bancrecer, a través del agente colocador, otorgó la carta de aprobación a Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., se tenía “pleno conocimiento del incumplimiento del participante” y no obstante se le autorizó para continuar en ese procedimiento.

Fénix y el IPAB omitieron cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las bases de las subastas del predio “Los Pirules” y la de los derechos de adquisición de los 275 departamentos ubicados en el municipio de Totimehuacan, Puebla, puesto que de igual modo, eran ilegales los resultados de la licitación pública por lo que hace al Paquete “H”, declaratoria de ganador y formalización del contrato o contratos respectivos, ilegalidad que resulta de las omisiones tanto de Fénix como del IPAB.

El amplio informe de la comisión investigadora concluye con cuatro apartados, a saber: observaciones, presunciones, recomendaciones y conclusiones; en todos ellos realiza un análisis de los

hechos, los actos que, a su juicio, pueden ser constitutivos de delitos y aquellos actos que considera deben modificarse para evitar este tipo de situaciones y finalmente ofrece sus conclusiones.

Conviene señalar que el informe de la comisión no recibió el apoyo de todos los miembros de la misma, incluso no existe constancia sobre la votación al respecto. Muestra de la falta de aceptación es la contestación que le dio a dicho informe el diputado Cruz Pérez Cuellar, secretario de dicho órgano parlamentario, quien recogiendo el sentir de los legisladores panistas elaboró un informe en donde contesta una a una las conclusiones de la comisión investigadora. El apartado siguiente lo dedicaremos a abordar las recomendaciones y conclusiones de la comisión para contrastarlas con la posición de los legisladores del Partido Acción Nacional.

##### *5. Recomendaciones de la comisión investigadora sobre Construcciones Prácticas y posicionamiento del Partido Acción Nacional*

Como ha resultado en casi todas las comisiones de investigación controvertidas, los informes finales no son aprobados pacíficamente por todos los miembros de la comisión, y el caso de esta tercera comisión de investigación no podía ser la excepción; después de su nula participación en la segunda comisión investigadora, los legisladores panistas no dejaron pasar esta última oportunidad en la que se abordó dicho tema para dejar constancia de su posición frente a los hechos analizados por la miembros de la tercera comisión investigadora.

La primera recomendación que hizo la comisión investigadora fue en los términos siguientes:

Se recomienda dar el valor jurídico correspondiente a los resultados que arrojaron las revisiones de los procesos de subasta y licitación, practicados por Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., en los cuales participó y resultó ganadora la empresa Construcciones

Prácticas, S.A. de C.V., por encontrarse debidamente acreditados los vicios que hacen nulos los actos jurídicos mediante los cuales la citada empresa enajenó bienes propiedad de Bancrecer.

Por su parte y en contraposición, los legisladores de PAN, fijaron su posición en tres aspectos: *a)* en los procesos de enajenación en los que resultó participante ganadora la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., existió competencia que aseguró las mejores condiciones para el Estado; *b)* en los mismos se obtuvo razonablemente el máximo valor de recuperación posible, en cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 61 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, y *c)* se realizaron de conformidad con los principios establecidos en el título tercero, capítulo II, correspondiente a los procedimientos de administración, enajenación y control de los bienes, de dicha Ley.

Asimismo, los diputados panistas consideraron que el hecho de que estas operaciones fueron revisadas por la Auditoría Superior de la Federación, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Función Pública y por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y en todas esas instancias se concluyó que la operación fue legal, apegada a la Ley de Protección al Ahorro Bancario y demás normativa aplicable, estimaron que no existía causal para invocar la nulidad absoluta que se reclamaba.

Asimismo, desde su perspectiva, la nulidad de los procesos, de acuerdo con lo que dispone el artículo 2225 del Código Civil Federal, se produce cuando existe ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto, supuestos que no se actualizan en los procesos de referencia.

Además, a su juicio, la tesis jurisprudencial que se invocaba en el informe final de la comisión no servía de fundamento a los procesos aludidos. La tesis aislada invocada por la comisión investigadora como fundamento para promover la nulidad de los actos (Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, con registro número 171992, de la Novena Época, contenida en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,

núm. XXVI, de julio de 2007, p. 2653, bajo el rubro “LICITACIÓN PÚBLICA. SU NATURALEZA JURÍDICA”), señala lo siguiente:

La licitación pública consiste en un llamado que la administración pública hace a los particulares de forma impersonal para que le formulen ofertas a fin de llevar a cabo una contratación, lo que, de acuerdo con la doctrina, tiene dos consecuencias: a) Quien se presenta y formula una oferta debe ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado, quedando obligado a mantenerlas durante el plazo que en éste se establezca; y, b) La administración puede aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan, sin responsabilidad alguna, siempre y cuando respete la legalidad del procedimiento. Así, aquel llamado implica un conjunto de actos que conforman un procedimiento preparatorio de la actividad contractual del Estado, por lo que la naturaleza jurídica de la licitación pública es la de un procedimiento administrativo integrado por una diversidad de actos administrativos y simples actos de la administración, como formas jurídicas preparatorias de su actividad contractual, de manera que su omisión invalida los contratos produciendo su nulidad absoluta o de pleno derecho, la que pueden invocar la propia administración, el particular contratante y los terceros interesados.

De la transcripción anterior, entienden los legisladores panistas, puede desprenderse que el procedimiento preparatorio de la actividad contractual del Estado, en la licitación pública, es la serie de actos administrativos que se encuentran regulados por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la cual no es aplicable al caso concreto, ya que dicho cuerpo legal regula la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, pero no para enajenación de bienes (tal y como dicho término se define en la LPAB).

En suma, para los legisladores albiazules, se acreditó que los procesos de enajenación implementados por Fénix en los que resultó participante ganadora la empresa Construcciones Prácticas, se realizaron de conformidad con los principios establecidos en el título tercero, capítulo II, correspondiente a los procedimien-

tos de administración, enajenación y control de los bienes, de la LPAB. Lo anterior, sin señalar que la nulidad en el derecho positivo mexicano debe ser dictada por una autoridad jurisdiccional.

En segundo término, la comisión recomienda “practicar una auditoría especial al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, a través de un despacho externo, para que se determine si cumplió con el seguimiento que de acuerdo a la Ley debe observar en los procesos de subasta y licitaciones”. En su contestación, los legisladores del PAN consideraron que se había dedicado demasiado tiempo, recursos humanos y financieros por las tres comisiones de investigación que se habían integrado a lo largo de dos legislaturas y, adicionalmente, se trataba de procesos revisados por diversas instancias como las ya mencionadas y se determinaba que no existieron elementos para fincar responsabilidades, ya que las operaciones se realizaron con apego a lo dispuesto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario y demás normativa aplicable.

Además, consideraron que antes de hacer tal propuesta con- vendría analizar y evaluar el posible fundamento legal que podría dar origen a una nueva auditoría por parte de un tercero, toda vez que ya se habían llevado las revisiones conducentes por parte de las autoridades fiscalizadoras competentes y, precisamente, el objetivo de la comisión era realizar una investigación con igual objeto, la tercera que se hace por una comisión creada al amparo del artículo 93 de la constitucional y de los resultados obtenidos podía determinarse: “no existen elementos para fincar responsabilidades ya que las operaciones se realizaron con apego a lo dispuesto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario y demás normativa aplicable”.

En otro orden de ideas, la comisión también señaló que “Si de los resultados que arroje la auditoría señalada en la recomendación que antecede, se desprende algún daño que afecten y lesionen el patrimonio del Estado [deben ejercerse] las acciones que judicialmente correspondan, en contra de quienes resulten responsables”.

Además de esgrimir los argumentos antes ofrecidos para el caso de la citada auditoría, los legisladores panistas consideraron que la implementación de una nueva auditoría practicada por un despacho externo, podría incluso considerarse como ocioso, dado que las instancias de fiscalización competentes habían hecho lo propio, sin que ninguna de ellas hubiera identificado irregularidad alguna.

En su cuarta recomendación la comisión consideró que:

Si de la auditoría practicada se determina que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, no ha cumplido debidamente con el objeto para el cual fue creado; ejercer las facultades que en el ámbito de las atribuciones le corresponden a los poderes Legislativo y Ejecutivo, para evitar de nueva cuenta una situación en la que se violenten los principios de concurrencia, igualdad, publicidad y oposición o contradicción, que en este tipo de procesos de enajenación de bienes, deben prevalecer.

En cuanto a esta recomendación, los legisladores panistas hicieron las mismas consideraciones que ya se señalaron para la segunda y tercera recomendaciones; esto es, considerar que de las revisiones que habían efectuado diversas instancias como la Auditoría Superior de la Federación, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Función Pública y la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, se había determinado que no existían elementos para fincar responsabilidades, ya que las operaciones se realizaron con apego a lo dispuesto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario y demás normativa aplicable. Este es el argumento al que no en pocas ocasiones recurrirán los diputados panistas en la réplica que hacen a las conclusiones de la comisión investigadora que a continuación abordaremos.

Como dejamos asentado más arriba, la comisión investigadora elaboró, además de las cuatro anteriores recomendaciones, doce conclusiones respecto de las cuales los legisladores panistas también sostuvieron un posicionamiento en grupo y que a continua-

ción resumiremos para tener una visión que refleje el sentir tanto de la comisión investigadora como del grupo parlamentario del PAN, representado en dicho órgano legislativo.

#### 6. *Conclusiones de la comisión de investigación y réplica del Partido Acción Nacional*

En su *primera* conclusión, la comisión consideró haber cumplido con el mandato para lo cual fue creada, esto es, revisar la legalidad de los contratos de obra pública, concesiones, contratos de suministros de bienes de consumo o de compraventa de bienes inmuebles de titularidad pública, otorgada por organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. y cualesquiera otras que tuvieran relación con la misma.

Por su parte, los integrantes del PAN dijeron que esta conclusión era suficiente, pues dado el cumplimiento del mandato otorgado a la comisión, debía concluirse que no existieron elementos para fincar responsabilidades, ya que las operaciones de subasta o licitación en las que resultó ganadora la empresa Construcciones Prácticas, S.A. de C.V., se realizaron con apego a lo dispuesto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario y demás normativa aplicable.

Por lo que toca a la *segunda* de las conclusiones, en donde la comisión considera que:

De la documentación entregada por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, organismo descentralizado de la administración pública federal, se desprende que no cumplió con las funciones que tiene encomendadas, consistentes en vigilar permanentemente el desempeño del tercero especializado Fénix Administración de Activos, S. de R.L. de C.V., según lo previsto en el artículo 62 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Los panistas afirmaron que respecto de los procesos de enajenación en los cuales resultó participante ganadora la empresa

Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. y, según se desprende de lo que el IPAB había manifestado a la comisión, se contaba con la documentación incluida en la memoria circunstanciada (libros blancos) de cada uno de dichos procesos. A partir de dicha información y durante el proceso de las enajenaciones a través de requerimientos e instrumentos notariales en las que consta fe de hechos de las que se desprende la presencia de funcionarios del IPAB, éste evaluó el desempeño de Fénix en los procesos de administración, recuperación y enajenación de bienes encomendados.

Sin perjuicio de lo que antecede, es preciso mencionar que el tercer párrafo del artículo 62 de la LPAB señala que las instituciones y los terceros especializados deben entregar al IPAB, la información necesaria que le permita evaluar el desempeño de los procesos de administración, recuperación y enajenación de bienes encomendados; es decir, a juicio de los legisladores panistas, en términos de dicho precepto lo que el tercero especializado debe remitir es información, la cual en los asuntos en comentario, se encuentra contenida en las referidas memorias circunstanciadas.

A juicio de la comisión investigadora —y según se recoge en la *tercera* de sus conclusiones— los contratos celebrados por Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V., con la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., son “ilegales”, por “tener vicios de origen” en virtud de haberse violentado los principios de: “conurrencia, igualdad, publicidad y oposición o contradicción”. Asimismo es “irregular” —según lo afirma la comisión en su conclusión *séptima*— y por tanto “ilegal” la participación de la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., en el procedimiento de licitación pública relativa al Paquete “H”, ya que la citada empresa dejó en evidencia “su falta de calidad moral” y cumplimiento a compromisos legales adquiridos al momento de concursar, situación que debió ser observada por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, al tercero especializado, encargado de preparar dichos procesos de subasta y licitación.



De manera contundente, la comisión legislativa deja claro en su *octava* conclusión que, a su juicio, se deja evidencia que en todo momento se violentaron las disposiciones legales que rigen las subastas y licitaciones públicas, en los procedimientos materia de investigación de esta comisión; toda vez que los servidores públicos involucrados del IPAB, fueron omisos ante los vicios que empañaron estos procesos, los cuales debían de ser transparentes por tratarse de recursos públicos.

Por su parte, los legisladores del PAN, en relación con estas tres conclusiones, elaboraron una respuesta idéntica en la que afirmaban —en su réplica al informe de la comisión— que aun y cuando los procesos de enajenación para la venta de carteras y de inmuebles, instrumentados por Fénix en los que resultó participante ganadora la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., “no son iguales, tienen elementos comunes de transparencia y objetividad” como los siguientes:

- Existe un valor estimado de recuperación o valor de referencia del activo a vender y no puede ser enajenado por debajo de ese valor.
- Se emite una convocatoria pública en diarios locales y/o de circulación nacional (según el tipo de activo).
- Se lleva a cabo una revisión de los participantes a través de filtros internos y externos.
- Se pone la documentación del activo a disposición de todos los participantes en un “cuarto de datos” o “cuarto de información”.
- Las posturas se reciben y son analizadas ante la presencia de un notario público, quien da fe de los hechos, y donde se determina al ganador en presencia de los propios participantes.

A partir de la entrada en vigor de la LPAB y de conformidad con el capítulo II, título tercero “De los bienes”, de la propia Ley, el Instituto se encontraba obligado a administrar y enajenar los

bienes (tal y como se definen en la LPAB), con el fin de obtener el máximo valor de recuperación posible, atendiendo a las características comerciales de las operaciones, las sanas prácticas y usos bancarios y mercantiles imperantes, las plazas en que se encuentren los bienes a enajenar, así como al momento y condiciones generales y particulares en que la operación se realice. De igual forma, el artículo 64 de la LPAB dispone que la venta debe realizarse mediante subasta pública y procurando que la recuperación se realice a valor de avalúo, el cual debe reflejar las condiciones de mercado.

En la enajenación de los bienes adquiridos por la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. como participante ganadora de los procesos respectivos, se establecieron procedimientos públicos, transparentes y en apego a las disposiciones aplicables, los cuales se cumplieron en sus términos.

Se publicó la convocatoria y la participación de los posibles postores se realizó conforme a las bases respectivas; se constató que las empresas cumplieran con los requisitos para presentar posturas; se efectuó la revisión de los bienes por los participantes, el precio pagado fue por arriba del valor de referencia de acuerdo con el avalúo o la estimación de valor, se enajenó al participante que presentó la postura más alta y se elaboraron los informes detallados a que se refiere el artículo 65 de la LPAB. Las ofertas presentadas por los participantes se muestran, comparativamente, en el cuadro siguiente:

Cuadro 3. Ofertas presentadas por los participantes

<i>Bien subastado</i>	<i>Rango de valor o valor de referencia (pesos)</i>	<i>Participantes</i>	<i>Posturas de compra (pesos)</i>	<i>Postura ganadora (pesos)</i>
Cartera: 27 créditos Paquete “C”	Entre 5’108,759 y 15’326,276	Construcciones Prácticas	8’100,000	8’100,000
		Lend Lease	7’005,000	
		Basilisk	6’000,000	
Inmueble: Predio “Los Pirules”	2’200,000	Construcciones Prácticas	4’345,621	4’345,621
		Jesús Guillermo Sánchez Ramos	3’055,000	
		María Elena Guerra Meuse	4’200,000	
		Buffete Profesional de Construcción	4’010,000	
Inmuebles: 275 departamentos en Puebla	14’700,000	Construcciones Prácticas	20’933,000	20’933,000
		Salomón Kamkhaji Ambe	15’055,000	
Cartera Paquete “H”	Entre 286,742 y 573,485	Construcciones Prácticas	1’560,000	1’560,000
		Foreing Trade	601,000	
		GMACCM	100,000	

Como resultado de dichos procedimientos, puede desprenderse que se trató de procesos competidos, que aseguraron las mejores condiciones para el Estado, en los cuales se obtuvo razonablemente el máximo valor de recuperación posible, en cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 61 de la LPAB. Asimismo, se realizaron de conformidad con los principios establecidos en el título tercero, capítulo II, correspondiente a los procedimientos de administración, enajenación y control de los bienes de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Aun cuando la respuesta de los panistas fue la misma a las conclusiones *tercera* y *séptima* del informe de la comisión, tratándose de esta última los legisladores panistas sostuvieron que, adicionalmente, las Bases que rigieron el proceso de enajenación del denominado “Paquete H”, “no establecen la necesidad de revisar el desempeño de los participantes en otros procesos de enajenación instrumentados por Fénix”. Lo anterior sin perjuicio de que en los tres procesos implementados por Fénix en los que resultó participante ganadora la empresa Construcciones Prácticas, no se identificó algún incumplimiento a los compromisos legales adquiridos dentro de los referidos procesos.

De lo expuesto —concluyeron los legisladores panistas— los procesos de enajenación en los que resultó participante ganadora la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., fueron transparentes y competidos, lo cual fue corroborado en su oportunidad por los servidores públicos del IPAB.

Adicionalmente, debe tenerse presente que esta operación ha sido revisada por la Auditoría Superior de la Federación, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Función Pública y, según se tiene conocimiento, por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; en todas esas instancias se ha concluido que la operación fue legal, apegada a la Ley de Protección al Ahorro Bancario y demás normativa aplicable.

La comisión investigadora, con base en la documentación que conoció, afirmó —en su *cuarta* conclusión— que: “en el procedi-

miento de licitación del ‘Paquete C’ no se observó el principio de igualdad”, situación que puso en ventaja al participante Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., al tener acceso al “cuarto de datos” con anterioridad a que fuera aprobado para concursar, motivo por el cual: “este procedimiento resulta irregular” y, por lo tanto, “ilegal”, en virtud de que se contravinieron las Bases de licitación; situación que pudo haberse evitado con el simple hecho de desechar la propuesta del citado participante.

Los legisladores panistas sostuvieron en su réplica al informe de la comisión que el 27 y el 28 de octubre de 2003, Fénix inició el proceso de venta de tres paquetes de créditos comerciales, industriales y promotores de vivienda, a través de licitación pública, y dentro de dichos paquetes se encontraba el referido “C”, el cual estaba integrado por 27 créditos con un valor de capital al 31 de diciembre de 2003, de \$1,183’005,751.33 (un mil ciento ochenta y tres millones, cinco mil setecientos cincuenta y un pesos 33/100 M. N.).

Para participar, las personas interesadas tendrían derecho a revisar el material una vez que cumplieran, entre otros requisitos, con lo siguiente:

1. Entregar debidamente contestado el Cuestionario de Participación;
2. Constituir un depósito inicial reembolsable por la cantidad de \$5’000,000.00 (cinco millones de pesos 00/100 M. N.);
3. Celebrar un convenio de confidencialidad con Bancrecer, y
4. Contar con la aprobación de Bancrecer para considerarse participante elegible.

Los participantes que cumplieron con los requisitos mencionados y continuaron en este proceso de venta, fueron: Basilisk; Lend Lease; Construcciones Prácticas y Administración de Cartera Corporativa Internacional.

Asimismo, de conformidad con el inciso c) “Acceso al cuarto de información y periodo de revisión” del numeral II *Due Diligence* de las bases que rigieron el proceso y sus correspondientes modificaciones, el acceso al cuarto de información sería coordinado por Fénix y se tendría acceso en el periodo comprendido del 17 de noviembre al 23 de diciembre de 2003, de lunes a sábado. Cabe destacar que, como se desprende del informe final de la licitación del paquete de cartera que nos ocupa, dentro de la sección informe semanal, semana 1, “Del 17 al 22 de noviembre de 2003”, ninguno de los participantes ingresó al cuarto de información; las primeras entradas a dicho cuarto de información se tienen registradas el 28 de noviembre de 2003, por los participantes Basilisk y Construcciones Prácticas.

Por lo anterior, se desprende que no existió un trato diferenciado a favor de la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., ya que en la misma fecha en que ésta ingresó al cuarto de datos, se tiene registrado el ingreso de otro participante (Basilisk); asimismo, debe tenerse presente que en el proceso de enajenación del denominado Paquete “C”, fueron cuatro los participantes que llegaron al final (Basilisk; Lend Lease; Construcciones Prácticas, y Administración de Cartera Corporativa Internacional).

La comisión investigadora con respecto a la subasta del predio rústico “Los Pirules” sostuvo —en su *quinta* conclusión— que es “irregular e ilegal”, ya que el participante no dio cumplimiento a los compromisos asumidos en las Bases de participación, en virtud de que su obligación —consistente en la suscripción de un cheque— la asumió un tercero ajeno al procedimiento, que mantenía y tiene un parentesco por afinidad con el entonces titular del Ejecutivo federal, lo que le impedía participar en cualquier etapa del proceso de subasta, hasta en tanto dejara de tener participación y representación el Estado mexicano y no se tuvo conocimiento de la existencia de la documentación que acreditara la intervención de los servidores públicos involucrados, consistente en notificar esta evidente situación de conflicto de intereses, prevista en el artículo 8, fracciones XI y XII, de la Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para los legisladores integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, el 9 de marzo de 2004 Fénix inició el proceso de enajenación mediante subasta pública del predio rústico denominado “Los Pirules” (antes conocido como “El Chilar” y “El Calvario”), ubicado en el municipio de Celaya, Guanajuato. El numeral II “De las propuestas de compra y del depósito de garantía” de las Bases que rigieron el proceso de enajenación, señala lo siguiente:

En la fecha de entrega de las propuestas de compra y celebración de la subasta, los participantes harán entrega de la propuesta de compra, debidamente firmada, *así como de un cheque de caja o un cheque certificado librado en favor de Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V. en su carácter de Agente Colocador, el cual deberá corresponder al 30% (treinta por ciento) del total de su propuesta de compra (el “depósito de garantía”)*, lo anterior a efecto de adquirir el derecho de presentar una propuesta de compra, así como para garantizar la seriedad de la misma, sin que esto implique un reconocimiento por parte del agente a que el participante ha pagado parte del precio de venta o dicho depósito de garantía se considere un anticipo del mismo. Dicho depósito de garantía será devuelto en los términos y con las condiciones establecidas en el inciso D) del numeral 15 y en el numeral 16 de las presentes bases.

*Únicamente los participantes que hayan constituido el depósito de garantía en los términos señalados en el párrafo anterior, tendrán derecho a presentar su propuesta de compra sobre el inmueble.*

Las propuestas de los participantes en ningún caso podrán ser inferiores a la cantidad que para cada inmueble se establece en la Convocatoria que fue publicada el día 12 de marzo de 2004 (el “Valor de Referencia”).

Cualquier propuesta por un monto inferior se tendrá por no presentada.

El objetivo contenido en tal disposición —a juicio de los legisladores panistas— es garantizar la existencia de fondos como seriedad de la propuesta sin que ello implique un reconocimiento de pago. Por ello, el marco normativo que reguló el proceso admitió que la garantía fuera exhibida a través de cheque de caja, título de

crédito expedido por una institución bancaria y, por ende, por un tercero distinto al postor y cuyos fondos provienen de un tercero indeterminado; o bien, a través de un cheque certificado.

Las Bases establecen que los postores garantizarían la seriedad de sus propuestas a través de: un cheque de caja, o bien, uno certificado, librado a favor de Fénix, sin que se haya señalado como requisito adicional el que el librador fuera el propio postor, ya que, en términos de las disposiciones aplicables —continúan los diputados panistas— ambos títulos de crédito tienen por objeto garantizar el cumplimiento de una obligación, sin que esto implique un reconocimiento de pago o anticipo.

Considerado lo anterior, debe tenerse presente que el cheque de caja constituye una orden de pago, la cual tiene la característica de que la cantidad en él expresada, se encuentra garantizada con el depósito de dinero en efectivo, ya que se trata de un título que, de acuerdo con el artículo 200 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sólo puede ser expedido por instituciones de crédito, las cuales por su reconocida solvencia pueden pagar en efectivo al beneficiario, es decir, el propio librador es un tercero distinto al participante, situación totalmente acorde con las Bases del proceso, ya que en ellas el requisito que se estableció es que dicho cheque fuera a favor de Fénix, lo cual efectivamente se cumplió.

A su vez, el cheque certificado es un documento en el cual una institución de crédito asegura que quien lo libra tiene fondos suficientes y en su cuenta ha quedado cargado el importe que ampara el título cuya suma queda a disposición del beneficiario del cheque; creándose una obligación para el librador de pagar su importe.

De lo expuesto, se desprende que el cheque de caja o el cheque certificado, como garantía del cumplimiento, busca avalar la existencia de fondos como seriedad de la propuesta, sin que ello implique un reconocimiento de pago o un anticipo, de conformidad con lo que señalan las bases que rigieron el procedimiento, ya que el depósito podía ser devuelto y, de acuerdo con las Bases,



no existía limitante alguna por lo que se refiere al librador, en el evento de que se exhibiera como garantía un cheque certificado.

Al no existir prohibición, el hecho descrito no constituía irregularidad alguna, ya que el marco normativo que reguló el proceso admitió que la garantía fuera exhibida a través de cheque de caja o cheque certificado, sin restringir a que, en este último caso, el cheque fuera librado por el participante.

Por lo que se refiere al supuesto conflicto de intereses que actualiza la hipótesis contenida en el artículo 8, fracciones XI y XII, de la Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe señalarse que la fracción XI dispone que es obligación de todo servidor público excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, la tramitación o la resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluidos aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público debe informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, el trámite o la resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, así como observar instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

Por su parte, la fracción XII dispone que es obligación de los servidores públicos, abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI del citado artículo 8, que procedan de cualquier persona física o moral cu-

yas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Por otra parte, debe tenerse presente que la limitación para participar en el proceso contenida en las Bases se refiere a dos supuestos distintos; el primero a los servidores públicos del Instituto y, en general, de las autoridades financieras del país, incluidos los vocales de su Junta de Gobierno o integrantes de comités u órganos delegados de la misma. Cabe destacar —afirman los diputados en su réplica al informe de la comisión investigadora— que el presidente de la República no forma parte de la Junta de Gobierno del Instituto y no debe ser considerado servidor público adscrito a alguna de las autoridades del sistema financiero. En todo caso, es la SHCP quien por virtud de lo dispuesto en las fracciones VII y VIII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene a su cargo planear, coordinar, evaluar y vigilar al sistema bancario del país, así como ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y organizaciones y actividades auxiliares del crédito. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley del Banco de México otorgan al Banco Central en materia financiera, así como lo previsto en diversas leyes respecto de otras entidades públicas distintas al presidente de la República.

En términos del artículo 80 de la Constitución General, el cargo de presidente de la República se encuentra depositado en un solo individuo y conforme al artículo 90 constitucional, los negocios del orden administrativo de la Federación son distribuidos entre las secretarías de Estado de acuerdo con la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión. En este orden de ideas —consideran los legisladores panistas— el hecho de que una ley establezca una atribución a una dependencia o secretaría de Estado,

no implica que actúe en representación del presidente de la República; es la ley la que señala las atribuciones y las competencias.

Por lo que se refiere al segundo de los supuestos, éste hace alusión a funcionarios, empleados y apoderados del IPAB o de instituciones de crédito involucradas con el proceso en comentario, así como a sus cónyuges o parientes hasta el cuarto grado. La LPAB señala en su artículo 80, fracción XXI, que el secretario ejecutivo del IPAB es nombrado por la Junta de Gobierno del IPAB a partir de la propuesta de cuando menos dos de sus vocales. Los servidores públicos del IPAB, de acuerdo con el artículo 85 de la LPAB, son aquellos que señale el Estatuto Orgánico del IPAB, el cual no incluye al presidente de la República. Por lo anterior —concluyen los panistas— resulta impreciso señalar que el titular del Poder Ejecutivo sea servidor público de una autoridad del sistema financiero, así como que sea empleado, funcionario o apoderado del IPAB, y por ello: “los parientes por afinidad del señor Vicente Fox Quesada, no estaban impedidos a participar, con independencia de que no participaron, en el proceso de enajenación del predio denominado «Los Pirules»”.

A este respecto, debe señalarse que no se actualizan los supuestos previstos en las fracciones XI y XII, del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por dos razones: 1) no participaron en los procesos parientes por afinidad dentro del cuarto grado del entonces presidente de la República, ni de servidor público alguno del IPAB, y 2) la fracción XI, del artículo 8 de la Ley hace alusión a la obligación de todo servidor público de excusarse de participar en la resolución de asuntos en los que el servidor público tenga interés personal, incluidos aquellos de los cuales pueda resultar un beneficio para él, su cónyuge o, entre otros, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado. De la información contenida en el informe, no se desprende la existencia de esta circunstancia respecto de servidor público alguno del IPAB, cumpliendo con ello lo previsto en las Bases y demás normativa que rigieron los procesos.

Por último —sostienen los legisladores panistas— la fracción XII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone la obligación a cargo de todo servidor público de abstenerse de recibir por sí, o mediante interpósita persona, de diversos beneficios para sí o para las personas a las que señala el propio artículo y que genéricamente están expresadas en el párrafo que antecede; las cuales provengan de cualquier persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales, estén reguladas por el servidor público de que se trate.

Asimismo, los legisladores del PAN afirman que el informe de la comisión “no proporciona evidencia alguna” que permita apreciar que algún servidor público del IPAB o de las autoridades financieras haya actualizado dicho supuesto.

En su informe final, la comisión investigadora señala —en su *sexta* conclusión— que en el procedimiento de subasta relativo la adquisición de 275 departamentos en Totimehuacan, Puebla, “se repite la irregularidad y por lo tanto la ilegalidad” consistentes en la reiterada conducta de la empresa Construcciones Prácticas, S.A. de C. V., “de presentar un cheque suscrito por un tercero ajeno a las bases de la convocatoria”, mediante la cual fue autorizada su participación, sin que esto haya sido óbice para que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario declarara o, en su caso, instruyera al tercero especializado, en su carácter de agente colocador, Fénix Administración de Activos, S. de R. L. de C. V. desechara la participación de la citada empresa.

Con relación a esta afirmación de la comisión, los legisladores del PAN dan una respuesta similar a la que ofrecieron para contestar la conclusión quinta, en virtud de que para ellos el 1 de abril de 2004, ante la presencia del notario público número 230 en el Distrito Federal, Fénix inició el proceso de enajenación mediante subasta pública de 275 departamentos del conjunto denominado “Santa Catarina” en San Francisco Totimehuacán, en la ciudad de Puebla; y de conformidad con el *numeral II* “De las *propuestas de compra y del depósito de garantía*” (trascrito *supra*) de las

Bases que rigieron el proceso de enajenación, cabía la posibilidad de que los postores garantizarían la seriedad de sus propuestas a través de: un cheque de caja, o bien, uno certificado, librado a favor de Fénix, sin que se haya señalado como requisito adicional el que el librador fuera el propio postor, ya que, en términos de las disposiciones aplicables, ambos títulos de crédito tienen por objeto garantizar el cumplimiento de una obligación, sin que esto implique un reconocimiento de pago o anticipo.

Los participantes en el proceso que presentaron posturas fueron: Construcciones Practicas, S. A. de C. V. (\$20'933,000.00, veinte millones novecientos treinta y tres mil pesos. 00/100 M. N.), y Salomón Kamkhaji Ambe (\$15'055,000.00, quince millones cincuenta y cinco mil pesos. 00/100 M. N.).

El participante ganador acompañó a su postura ganadora dos cheques certificados por la cantidad total de de 6'279,900.00 (seis millones doscientos setenta y nueve mil novecientos pesos 00/100 M.N.), correspondientes a un depósito de garantía igual al 30% del total de su propuesta, los cuales se aplicaron a cuenta del precio de venta de los inmuebles en cuestión, sin que tal presentación hubiere constituido una violación a las Bases.

Por otra parte, la comisión investigadora en sus conclusiones *novena* y *décima* afirma que resulta procedente “iniciar los procesos administrativos correspondientes” o “acciones judiciales administrativas”, en contra de los servidores públicos involucrados del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, así como “de aquellas entidades” que se condujeron con “reticencia y de forma omisa” ante las “solicitudes de información” e “irregularidades advertidas” y los cuales derivan en una ilegalidad y nulidad de los actos jurídicos que se formalizaron indebidamente.

Los legisladores panistas, en su respuesta a la *novena conclusión* y luego de reproducir idénticamente el comentario para dar respuesta a las conclusiones tercera, séptima y octava, sostuvieron que en términos del párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución, “los resultados de sus investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal” y de conformidad con el

cuarto de los acuerdos por los que se creaba y se daba continuidad a la “Comisión de Investigación encargada de Revisar la Legalidad de los Contratos de Obra Pública, Concesiones, Contratos de Suministros de Bienes de Consumo o de Compra-Venta de Bienes Inmuebles de Titularidad Pública, otorgada por Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal Mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V. y cualesquiera otras que tuvieran relación con la misma”, la comisión debe presentar a la Junta de Coordinación Política, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de conclusión de su vigencia, el resultado de las investigaciones realizadas a efecto de hacerlos del conocimiento del Ejecutivo.

Por tanto, a juicio de los legisladores panistas, en términos del precepto constitucional citado así como del referido Acuerdo Cuarto, “no se desprenden atribuciones a la Comisión para iniciar acciones ante instancias judiciales [ya que] únicamente cuenta con el mandato de presentar el resultado de sus investigaciones a la Junta de Coordinación Política [para que] se hagan del conocimiento del Ejecutivo federal”. Una vez que dicho informe se entregue al titular del Poder Ejecutivo federal —continúan los legisladores— se estima que el análisis respectivo correspondería realizarse por conducto de la Secretaría de la Función Pública tomando en consideración que el artículo 37, fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorga a dicha Secretaría facultades para conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas para aplicar las sanciones en los términos de ley y, en su caso, que sea dicha dependencia la que presente las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestando para ello la colaboración que le fuera requerida.

En relación con lo anterior, cabe destacar que, si bien los integrantes de la Comisión de Investigación creada en la LIX Legislatura con igual denominación, presentaron una denuncia de hechos ante la Procuraduría General de la República, ésta se realizó por su propio derecho, es decir, no se realizó en representación o ejercicio de atribución alguna como comisión investigadora, señalan-

do como probable responsable, entre otros, al entonces secretario ejecutivo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. Según se tiene conocimiento, sobre dicha denuncia, el Ministerio Público federal resolvió el no ejercicio de la acción penal.

Adicionalmente y con relación a la *décima conclusión*, los legisladores panistas señalaron que tuvieron conocimiento de que todos los requerimientos presentados por la comisión fueron atendidos por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, con base en información presentada por éste.

Derivado de lo anterior, se consideraba improcedente iniciar acciones en contra de los servidores públicos del IPAB, ya que todos los requerimientos de información fueron atendidos; lo anterior, considerando que, de conformidad con los preceptos constitucionales y legales aplicables a la creación de comisiones del Congreso de la Unión, la comisión, como órgano legislativo, no contaba con facultades para iniciar procedimientos ante instancias jurisdiccionales.

Por lo que se refiere a los requerimientos de información, resulta oportuno señalar que el numeral 1 del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables. Asimismo, en el numeral 2 del propio artículo 45, se señala que no procederá solicitud de información o documentación cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.

A su vez, el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que las comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y estas constancias les serán

proporcionadas siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas comisiones para dirigirse oficialmente en queja al presidente de la República.

Sobre este particular, es importante destacar que el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública —aplicable, entre otras entidades públicas, a los órganos legislativos— le otorga el carácter de reservada a la información que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; a los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; a las averiguaciones previas; los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; a los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Derivado de lo que antecede, puede concluirse que jurídicamente las comisiones creadas por las cámaras no están facultadas para tener acceso a información que tenga el carácter de reservada en términos de las disposiciones legales aplicables, o bien, que se encuentre protegida expresamente por alguna disposición legal.

Lo anterior es sin perjuicio de que, de conformidad con el artículo 89 del Reglamento citado, en el evento de que existiera lenidad o negativa infundada para proporcionar la información solicitada en plazos pertinentes, las comisiones se encuentran facultadas para dirigirse oficialmente en queja al presidente de la República.

En su *undécima conclusión* y con base en todo lo argumentado por la comisión y ante las irregularidades que, desde su perspec-



tiva, se presentaron en los actos en los que participó y ganó la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., por encontrarse viciados, es procedente su “nulidad absoluta... la cual puede y debe ser invocada por el propio Ejecutivo”, con base en la tesis aislada invocada en el informe.

En su respuesta, los legisladores panistas afirman que del resultado de dichos procesos puede desprenderse que existió competencia y aseguró las mejores condiciones para el Estado, en los cuales se obtuvo razonablemente el máximo valor de recuperación posible, en cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 61 de la LPAB, así como que se realizaron de conformidad con los principios establecidos en el título tercero, capítulo II, correspondiente a los procedimientos de administración, enajenación y control de los bienes, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Adicionalmente y con relación a la pretendida nulidad de los procesos —afirman los legisladores panistas— debe precisarse que de acuerdo con lo que dispone el artículo 2225 del Código Civil Federal, ésta se produce cuando existe ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto, supuestos que no se actualizan en los procesos que nos ocupan. Asimismo —continúan los diputados— debe señalarse que la tesis que se menciona no sirve de fundamento en el presente asunto.

En efecto, la tesis aislada que se cita como fundamento para promover la nulidad de los actos, señala lo siguiente:

La licitación pública consiste en un llamado que la administración pública hace a los particulares de forma impersonal para que le formulen ofertas a fin de llevar a cabo una contratación, lo que, de acuerdo con la doctrina, tiene dos consecuencias: a) quien se presenta y formula una oferta debe ajustarse estrictamente a las condiciones fijadas en el llamado, quedando obligado a mantenerlas durante el plazo que en éste se establezca; y, b) la administración puede aceptar o rechazar las ofertas que se le hagan, sin responsabilidad alguna, siempre y cuando respete la legalidad del procedimiento. Así, aquel llamado implica un conjunto de actos que conforman un procedimiento preparatorio de la actividad contractual del Estado, por lo que la na-

turalidad jurídica de la licitación pública es la de un procedimiento administrativo integrado por una diversidad de actos administrativos y simples actos de la administración, como formas jurídicas preparatorias de su actividad contractual, de manera que su omisión invalida los contratos produciendo su nulidad absoluta o de pleno derecho, la que pueden invocar la propia administración, el particular contratante y los terceros interesados.<sup>213</sup>

De la transcripción anterior puede desprenderse que el procedimiento preparatorio de la actividad contractual del Estado, en la licitación pública, es la serie de actos administrativos que se encuentran regulados por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la cual no es aplicable en el caso que nos ocupa, ya que dicho cuerpo legal, regula la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, pero no para enajenación de bienes (tal y como dicho término se define en la LPAB).

Como se acreditó, los procesos de enajenación implementados por Fénix en los que resultó participante ganadora la empresa Construcciones Prácticas, se realizaron de conformidad con los principios establecidos en el título tercero, capítulo II, correspondiente a los procedimientos de administración, enajenación y control de los bienes, de la LPAB.

Lo anterior —concluyen los diputados panistas— es sin perjuicio del hecho de que la nulidad en el derecho positivo mexicano debe ser dictada por una autoridad jurisdiccional.

La comisión investigadora termina su informe con una *duodécima conclusión* contundente que afirma que ante las irregularidades advertidas en los diversos procesos de enajenación que investigó y toda vez que los actos jurídicos celebrados con la empresa Construcciones Prácticas, S. A. de C. V., representan un “daño

<sup>213</sup> “LICITACIÓN PÚBLICA. SU NATURALEZA JURÍDICA”, Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, núm. XXVI, registro 171992, Novena Época, julio de 2007, p. 2653.

al patrimonio en contra del Estado”, resulta procedente ejercer “las acciones judiciales correspondientes”, en contra de “todos y cada uno de los servidores públicos involucrados” por haber dejado de observar los principios de “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público” de conformidad con lo previsto en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por su parte, los legisladores panistas consideran que del resultado de dichos procesos puede desprenderse que existió competencia, que aseguró las mejores condiciones para el Estado, en los cuales se obtuvo razonablemente el máximo valor de recuperación posible, en cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 61 de la LPAB, así como que se realizaron de conformidad con los principios establecidos en el título tercero, capítulo II, correspondiente a los procedimientos de administración, enajenación y control de los bienes, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Por lo anterior, estimaron que era improcedente iniciar el procedimiento de fincar responsabilidad administrativa en contra de algún servidor público, ya que se había acreditado, ante diversas instancias, el apego a la legalidad en los procesos de enajenación que nos ocupan.

De esta manera concluyó la comisión de investigación más controvertida de los últimos años, creada por la Cámara de Diputados. Sin duda, la presentación de toda esta información, del contenido del informe de la comisión y del posicionamiento de los diputados panistas de la LX Legislatura, servirán para que el lector forme su propio criterio.

## II. INTEGRADORA DE SERVICIOS OPERATIVOS, S. A. (ISOSA): OTRO ESCÁNDALO FINANCIERO QUE LA CÁMARA DE DIPUTADOS INVESTIGA TARDE

El 25 de abril de 2007, mismo día en que se constituyó la tercera comisión investigadora sobre Construcciones Prácticas, se

crearía otra comisión de esta naturaleza, con las que concluye el ciclo de los primeros treinta años de existencia de esta figura parlamentaria en el derecho mexicano. El primer asunto que investigaría una de estas comisiones sería, nada más y nada menos, que el relativo a una nueva compleja red financiera creada por el subsecretario de ingresos del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari que puso al descubierto tráfico de influencias y excesos de la autoridad hacendaria, que logró trascender más de tres sexenios, y que la Cámara de Diputados nombró como: “comisión para investigar a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria en cuanto al origen, cobro, destino e impacto que tiene en las finanzas el pago del derecho de trámite aduanero”, pero que en los medios de comunicación se le conoció como investigación ISOSA en referencia al nombre de la empresa Integradora de Servicios Operativos, S. A., a través de la cual se gestionaron los servicios para cobrar el Derecho de Trámite Aduanero (DTA).

### 1. *El inicio del supuesto a investigar*

Para entender con claridad los trabajos de esta comisión, es preciso contextualizar su objeto de investigación en el entorno de la administración del presidente Salinas de Gortari, en el segundo semestre de 1989, justo cuando se atribuyó a la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) las funciones de la administración aduanera, cuestión que se volvería por demás relevante, en virtud de que estaba próximo a firmarse el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN, 1994) y nuestro país había asumido diversos compromisos previos, entre los que destacan el acuerdo para modernizar las aduanas que no estaban preparadas para enfrentar el tránsito de mercancías entre México y sus socios comerciales; facilitar el acceso de las mercancías provenientes de los Estados Unidos y de Canadá una vez que se eliminaran las barreras arancelarias era el encargo presidencial. El proyecto que encabezaría el titular de

dicha Subsecretaría, Francisco Gil Díaz, consistía en incrementar la contratación de servicios informáticos y adquirir la infraestructura necesaria para dotar de tecnología a las 48 aduanas del país. Para lograr tal objetivo se propuso, en 1992, una reforma a la Ley Aduanera que consistió en una adición al artículo 8o. B (ahora artículo 16) para establecer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podía autorizar a particulares a prestar servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados con el reconocimiento aduanero<sup>214</sup> de las mercancías, necesarios en el despacho aduanero.<sup>215</sup>

La modificación también contempló darle a la SHCP la atribución de determinar el monto que las personas que efectuaran operaciones de comercio internacional debían pagar a los particulares autorizados por sus servicios (denominado “contraprestación”). Asimismo, la Ley Aduanera contempla que tanto la contraprestación como el IVA trasladado (ambos determinados por la SHCP) podían ser acreditados contra el monto de los Derechos de Trámite Aduanero (DTA) previstos en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Derechos observando la restricción de que en ningún caso el monto a pagar debería ser mayor que los DTA.

Asimismo, dicha Ley estableció que se podía pagar una contraprestación adicional con motivo de un segundo reconocimiento.<sup>216</sup>

<sup>214</sup> El reconocimiento aduanero es una de las formas mediante la cual las autoridades ejercen su facultad de comprobación. Consiste en el examen de las mercancías de importación o exportación, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado. Es una práctica extendida efectuar un reconocimiento al 10% del comercio internacional.

<sup>215</sup> El despacho aduanero es el conjunto de formalidades que deben efectuarse durante la entrada o salida de mercancías del territorio nacional conforme a los tráficos y regímenes aduaneros. Estas formalidades se llevan a cabo en las aduanas por parte de las autoridades, los consignatarios, los destinatarios, los propietarios, los poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como por los agentes o apoderados aduanales.

<sup>216</sup> El segundo reconocimiento es el que efectúan los dictaminadores aduaneros autorizados por la SHCP. Esta actividad está normada en la Ley Aduanera y se practica al 1% del comercio internacional.

En todo caso, quienes hayan pagado las contraprestaciones no podrán tener saldos a favor acreditables contra otras operaciones. Por su importancia, reproducimos a continuación dicho precepto:

Artículo 16. La Secretaría podrá autorizar a los particulares para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero; así como para las demás operaciones que la propia Secretaría decida autorizar, inclusive las relacionadas con otras contribuciones, ya sea que se causen con motivo de los trámites aduaneros o por cualquier otra causa. Los particulares que deseen obtener la autorización a que se refiere este artículo deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Tener cinco años de experiencia, prestando los servicios que se vayan a autorizar.

II. Tener un capital social pagado de por lo menos \$'373,988.00.

III. Cumplir con los requisitos de procedimiento que la Secretaría establezca en la convocatoria que para estos efectos publique en el Diario Oficial de la Federación.

La propia Secretaría podrá autorizar a los particulares a prestar otros servicios que faciliten el reconocimiento aduanero de las mercancías. La Secretaría determinará las cantidades que como contraprestación pagarán las personas que realicen las operaciones aduaneras a quienes presten estos servicios. Este pago, incluyendo el impuesto al valor agregado trasladado con motivo de la contraprestación, se acreditará contra el monto de los derechos de trámite aduanero a que se refieren los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Derechos y no podrá ser superior a los mencionados derechos, salvo en el caso de las contraprestaciones que se paguen con motivo del segundo reconocimiento. El acreditamiento a que se refiere este párrafo en ningún caso dará lugar a un saldo a favor acreditable contra otras operaciones, ni a devolución.

Los derechos y las contraprestaciones a que se refiere el párrafo anterior se enterarán conjuntamente ante las oficinas autorizadas. La Secretaría determinará mediante reglas el por ciento que del total corresponde a los derechos, a los particulares y el impuesto al valor agregado trasladado con motivo de la contraprestación.

Tal reforma fue aprobada sin discusión, por un Congreso complaciente y dispuesto a colaborar con el presidente mexicano más controvertido de los últimos años, con vigencia a partir del 1 de enero de 1992. Dicha modificación legal se convirtió en el endeble sustento jurídico que tendrían los fideicomisos creados por la Subsecretaría de Ingresos para “modernizar” las aduanas del país y, como tendremos ocasión de ver, tal adecuación aduanera a los tiempos del TLCAN se convertiría en una red de tráfico de influencias y violaciones legales que no sólo hicieron evidentes la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación sino que, incluso, requirió la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la cual, por cierto, nuevamente dejó mucho que desear desde el punto de vista jurídico.

El proyecto para modernizar el sector aduanero del país fue bien diseñado, aunque no legalmente, pues lo más factible era otorgar una concesión para prestar los servicios aduaneros. Como señalamos, se facultó a la SHCP para autorizar a particulares prestar ese servicio, pero el diseño no terminó ahí; lo relevante fue que, por virtud de la reforma antes anotada, se estableció que el pago a los prestadores del servicio se diera en cuanto contraprestación y no como derecho, con lo que se abría la posibilidad de tratar un porcentaje de la contribución hecha por los importadores y exportadores vía recursos privados y el resto vía Derecho de Trámite Aduanero (DTA). Las anteriores categorías que se le dan a los ingresos sumadas a la opaca figura de los fideicomisos constituyeron un “coctel perverso” incontrolable, fuera de toda fiscalización que permitió que sexenio, tras sexenio no se supieran manejar de una forma correcta esos recursos que debieron entrar a las arcas de la Tesorería de la Federación y respecto de los cuales debieron rendirse cuentas al órgano fiscalizador de la cámara baja. Justamente es ésta la *litis* de la controversia constitucional que sostuvieron la ASF y el SAT, es decir, ¿las contraprestaciones debían o no enterarse al erario federal?, ¿se trataba de recursos públicos o privados? Más adelante conoceremos la resolución de la Corte sobre el particular.

Como hemos dicho, la endeble legislación que citamos sirvió para que el 4 de marzo de 1992, la SHCP publicara en el *Diario Oficial de la Federación* la convocatoria de la licitación pública núm. SI-01/92 para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos con base en lo dispuesto en la Ley Aduanera. Las empresas participantes fueron cinco, a saber: 1) Servicios Informáticos Tributarios, S. A. de C. V. (SITSA); 2) Compañía de Servicios de Informática, S. A. de C. V. (CSISA); 3) SIMPAD, S. A. de C. V.; 4) Integradora de Servicios, S. A. de C. V. (ISOSA), y 5) SIMEXXI, S. A. de C. V.

El 24 de julio de ese año se emitió el fallo en favor de la empresa ISSA, aun cuando no cumplía con los requisitos previstos en las bases de licitación, ni con los establecidos en el artículo 8-B de la Ley Aduanera (actualmente artículo 16), ya que carecía de los cinco años de experiencia requeridos prestando servicios de procesamiento electrónico de datos.<sup>217</sup> El 31 de julio de 1992 Francisco Gil Díaz, en representación de la SHCP y Ángel Rolando Gervassi Santiago, en su calidad de propietario de la empresa ISSA firmaron el contrato para realizar la operación y procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados; a grandes rasgos dicho contrato tenía como objetivo extender la red de servicios computarizados de la Subsecretaría de Ingresos a 3 mil terminales en 350 centros de cómputo, así como asistir y asesorar al personal técnicamente calificado para operar el despacho aduanero con las más altas especificaciones de calidad y de mercado. La Subsecretaría, por su parte, pagaría a ISSA 23 mil 280 millones de viejos pesos anuales.

Si haber otorgado ilegalmente el contrato a ISSA constituyó un hecho reprochable, lo que no tiene explicación es la insólita orden de Gil Díaz dirigida a 3 mil servidores públicos, adscritos a la Dirección General de Informática de la SHCP, de trabajar, con cargo

<sup>217</sup> Según consta en el informe de la comisión investigadora esta empresa se constituyó con posterioridad a la fecha del fallo, el 30 de julio de 1992, según consta en la escritura pública núm. 10924 y en el folio mercantil 165395 del Registro Público de la Propiedad y de Comercio.



al erario, para la empresa ISSA por algunos meses y en un hecho inédito, además, la Subsecretaría de Ingresos otorgó en comodato los activos de dicha Dirección General en beneficio de ISSA.<sup>218</sup> A estas irregularidades se irían sumando muchas en esta trama que no fue conocida por una comisión investigadora sino hasta 2007, en el último tramo que desembocaría en su extinción y tras el asesinato de uno de los principales operadores de la empresa ISSA.

El mecanismo creado a la luz de la Ley Aduanera para la recaudación del DTA necesitaba de un instrumento inexpugnable e inescrutable como lo son, en nuestro país, los fideicomisos; por ello, se constituyó en Nafin, el 4 de septiembre de 1992, el fideicomiso denominado SHCP-ISSA, para atender la obligación contraída por la empresa de afectar la totalidad de las acciones representativas de una de sus filiales, en un fideicomiso de garantía, administración e inversión. El fideicomiso también estableció un Comité Técnico —como el único responsable de determinar el origen y destino de los recursos del DTA— dicho Comité que operaría la empresa “privada” fue integrado por servidores públicos como Rubén Aguirre Pangburn (administrador general jurídico de Ingresos de la SHCP), Luis Manuel Gutiérrez Levy (administrador general de Aduanas) Emilio Romano (director general de Política de Ingresos) y Lorenzo Hernández Herrera (designado como representante de la dependencia en los consejos de administración de las sociedades controladas por ISSA) y, desde luego, el presidente de dicho fideicomiso sería el subsecretario de Ingresos, Francisco Gil Díaz. Incluso para un neófito en la materia resultaría curioso, por decir lo menos, que una empresa privada fuese dirigida a través de un Comité Técnico integrado por servidores públicos. Conviene preguntarse si los contribuyentes pagamos, vía nuestros impuestos, servidores públicos para fungir como “gerentes” de empresas privadas.

No sólo el amplio grado de decisión con que contaba el Comité Técnico dominó las actividades de la empresa “privada” ISSA,

<sup>218</sup> Cfr. Badillo, Miguel, *ISOSA. Fraude transexenal a la nación. La historia completa y los documentos*, Grijalbo, México, 2006, pp. 25 y 26

sino las decisiones que corrían a cargo del director general de Informática de la SHCP, Juan Manuel Galarza, sobre qué hacer, qué bienes adquirir y a qué empresas comprar, llevaron a que ISSA no se comportara, en la realidad, como una empresa verdaderamente privada, pues su dueño quedó marginado de todas las decisiones. Lo cual redundaría en serios conflictos entre la SHCP e ISSA<sup>219</sup> que llevarían a finiquitar su relación comercial. Las supuestas irregularidades e incumplimientos contractuales que se imputaron a ISSA por parte de la Secretaría fueron que no instaló ni entregó los equipos informáticos en tiempo y forma. Por ello, el 4 de noviembre de 1992, el Comité Técnico del fideicomiso ISSA acuerda contratar al despacho de contadores Mancera, S. C., para realizar una auditoría operativa a los trabajos desarrollados por esa empresa y, aunado a lo anterior, contratar al despacho Noriega y Escobedo, A. C., para valorar jurídicamente el asunto; la asesoría correría a cargo del licenciado Santiago Creel Miranda, a la postre secretario del Gobernación en el sexenio de Vicente Fox.

Tras las opiniones de los consultores a favor de la rescisión, la SHCP rescindió el contrato de prestación del servicio con ISSA, el 28 de mayo de 1993,<sup>220</sup> y para continuar temporalmente con las funciones desempeñadas por la empresa designó a la Administración General de Recaudación y a la Dirección General de Interventoría. Acto seguido, firmó junto con el entonces delegado fiduciario general de Nafin, Rafael Castillo Costa, el contrato de fideicomiso número 1078-5, conocido como Aduanas I, el cual vendrá a sumarse a la serie de irregularidades que rodearon el cobro del DTA. Dicho contrato estableció el carácter privado del fideicomiso y, en consecuencia, no estaría sujeto a las normas que rigen el actuar de la Administración Pública Federal; no obstante

<sup>219</sup> En menos de un año —de julio de 1992 a abril de 1993— ISOSA registró adquisiciones de material de cómputo por 15.6 millones de dólares y la transferencia de los 3 mil servidores públicos de la Dirección General de Informática generaron un severo descontrol administrativo en dicha empresa.

<sup>220</sup> En realidad, la relación entre la SHCP e ISSA no se finiquita sino hasta mediados de 1994.

la calidad de servidores públicos que signan el documento que crea el fideicomiso y de que el mismo se nutre de recursos recaudados por el cobro del Derecho de Trámite Aduanal, a partir de entonces los 200.5 millones de pesos resguardados hasta ese día en el fideicomiso SHCP-ISSA pasan a formar parte del patrimonio de la nueva figura jurídica.<sup>221</sup> ¿Cómo puede otorgarse el carácter de privado a un fideicomiso que es operado por entidades públicas?, pues la SHCP participa como fideicomitente<sup>222</sup> y fideicomisaria y, a su vez, Nafin representa a la fiduciaria. De la misma forma en que lo hizo en el primer fideicomiso Gil Díaz fungiría como presidente<sup>223</sup> y el Comité Técnico estaría integrado por Rubén Aguirre Pangburn, Juan Manuel Galarza Mercado, Jaime García Jiménez, Luis Manuel Gutiérrez Levy, Emilio Romano, Lorenzo Hernández Herrera y Luis Carlos Moreno Durazo, colaboradores del subsecretario de Ingresos, el que en su primera reunión nombraría a Hernández Herrera —secretario particular de Gil Díaz— como su director. La facultad para expedir cheques con cargo a los fondos del Fideicomiso Aduanas I recaería, por supuesto, en Gil Díaz, Hernández Herrera y Roberto Hoyo D'Addona, entonces procurador fiscal de la Federación. Es fácil inferir que a partir de entonces el subsecretario de Ingresos dispondría libremente —sin control, ni fiscalización dada la naturaleza privada del fideicomiso— de los recursos obtenidos por el cobro del DTA. Para continuar con la trama aduanera, el presidente del fideicomiso propuso al Comité, y éste aprobó la creación de una sociedad anónima denominada ISOSA (Integradora de Servicios Operativos, S. A.) cuyo capital social, consistente en un millón de nuevos pesos, sería aportado por el Fideicomiso Aduanas I. Al mismo

221 *Cfr.* Informe de la comisión investigadora, p. 41.

222 Conviene señalar que una anomalía evidente que se advierte de la constitución del fideicomiso Aduana I radica en que el artículo 9 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vigente en esa fecha señalaba que la única fideicomitente en esa época era la Secretaría de Programación y Presupuesto y, por tanto, la SHCP no estaba legalmente autorizada para actuar como tal.

223 Cláusula quinta del Contrato.

tiempo el Comité nombra a Lorenzo Hernández como único administrador de la empresa IASA (aún de Santiago Gervassi, quien hasta marzo de 1994 cede sus acciones al Fideicomiso Aduanas I) y a Santiago Creel Miranda como apoderado legal.

La creación de fideicomisos no concluyó con el Aduanas I. En julio de 1992 el subsecretario de Ingresos exhortó a una docena de agentes aduaneros para crear 11 empresas dedicadas al segundo reconocimiento y el 20 de enero de 1993 los 11 consorcios de comercio exterior y la compañía SGS Servicios Logísticos Aduaneros S. A., de C. V., filial de la transnacional suiza Société General de Surveillance (SGS) firmaron los respectivos contratos con la SHCP para prestar los servicios de apoyo y control del despacho aduanero. Una vez autorizados para prestar dichos servicios, los 11 consorcios y la empresa extranjera son convocadas por la Subsecretaría de Ingresos para firmar un *addendum* al contrato, en el que se establece la obligación de constituir un fideicomiso para la administración accionaria de los consorcios y de la filial de la transnacional SGS. En mayo de ese año quedó formalmente constituido otro fideicomiso, el número 1076-6 también denominado Consorcio de Comercio Exterior II.<sup>224</sup> En el cual los 11 consorcios, la empresa SGS Servicios Logísticos Aduaneros —como fideicomitentes— y Nafin —como fiduciaria— constituyeron el Fideicomiso Aduanas II; la SHCP, representada por Francisco Gil Díaz, actuaría como fideicomisaria.

Como señala Miguel Badillo: “Esta figura fiduciaria opera como una caja chica de Aduanas I, pues recibe poco más del 30% de los recursos provenientes del cobro del DTA —que el SAT omite enterar a la Tesorería de la Federación— revela el oficio

<sup>224</sup> De acuerdo con la cláusula cuarta, el fideicomiso “tiene la finalidad de administrar los recursos líquidos que conforman su patrimonio para que queden destinados a la adquisición, mantenimiento, operación, reparación o ampliación de las instalaciones y equipos de las aduanas de la República mexicana, incluyendo el segundo reconocimiento, así como en su caso transmitir en su oportunidad a la fideicomisaria (SHCP) o a la persona o personas que ésta indique a la fiduciaria las acciones, bajo las condiciones y conforme al procedimiento establecido en las cláusulas del este contrato”.

con folio 06/780/514/2003 elaborado por la Secretaría de la Función Pública”.<sup>225</sup>

En cumplimiento al artículo 16 de la Ley Aduanera, la distribución de los DTA era realizado por las instituciones bancarias autorizadas de la siguiente manera: Fideicomiso Aduanas I, 53.04%, depósito correspondiente al pago que como contraprestación realizan los importadores y exportadores; Fideicomiso Aduanas I-A, 33% como segundo reconocimiento y Tesofe 13.72% por concepto de trámite aduanero, previsto en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Derechos.<sup>226</sup>

## 2. ISOSA: la empresa que dio nombre a la comisión investigadora

Una pieza más de este rompecabezas aduanero lo constituye la empresa ISOSA que, como hemos señalado, es creada por instrucciones del Comité Técnico del Fideicomiso Aduanas I. Nacional Financiera en su carácter de fiduciaria constituyó *ex profeso*, el 15 de junio de 1993, la empresa Integradora de Servicios Operativos, S. A. de C. V. (ISOSA), para que prestara los servicios de procesamiento electrónico de datos y los servicios de captura de datos, digitalización, equipamiento, comunicaciones y mantenimiento de equipo de cómputo, entre otros, cuyo capital social fijo fue de N\$1'000,000.00 M.N. representada por Nafin, que poseyó 999,999 acciones y la empresa Integradora de Activos, S. A. de C. V. (IASA), propietaria de una acción, según la escritura constitutiva

<sup>225</sup> Badillo, Miguel, *op. cit.*, p. 42.

<sup>226</sup> Dicha información fue obtenida de las circulares emitidas por el SAT 326-SAT-IV-22146 y 326-SAT-IV24634 de fechas 21 de octubre y 14 de noviembre de 2002, respectivamente. *Cfr. Idem.*

núm. 64802.<sup>227</sup> El acto estuvo avalado por el delegado fiduciario Jorge Alberto César Guadarrama.<sup>228</sup>

De acuerdo con su composición accionaria, la Auditoría Superior de la Federación consideró, en su momento, que ISOSA era una empresa de participación estatal mayoritaria, ya que Nafin era una entidad paraestatal con el 99.99% de las acciones de la sociedad; además, Nafin tenía el control de las decisiones de su Asamblea General de Accionistas y, por lo mismo, en su administración, todo lo cual encuadraba en la descripción de empresa de participación estatal mayoritaria prevista en el artículo 46, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; ISOSA, además recibió sus recursos del Fideicomiso Aduanas I por los servicios prestados de procesamiento electrónico de datos que se derivaban del DTA.

Ambas empresas, IASA e ISOSA, operaron fuera del marco normativo, pues en todo momento debieron ajustarse a diversas leyes: de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; General de Deuda Pública; de Bienes Nacionales; del Servicio de Tesorería; del Manejo de Fondos y Valores; de Adquisiciones y Obras Públicas; de Ingresos de la Federación, y Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, así como al Presupuesto de Egresos de la Federación.

ISOSA fue la empresa que durante una década, además de capitalizar el 50% de los recursos resguardados en el Aduanas I, monopolizó los servicios de procesamiento electrónico de datos y el apoyo y control de los despachos aduaneros en todo el país. En

<sup>227</sup> Según señala Badillo, esta empresa se constituye directamente por Lorenzo Hernández, y así, en menos de dos semanas, entre el 20 y 28 de mayo de 1993, Gil Díaz ejecuta el velo supuestamente legal de su esquema aduanero que, al aducir el carácter “privado” en sus fideicomisos y empresas, lo habilitan para manejar miles de millones de pesos extraídos del erario sin rendir cuentas a nadie: primero como subsecretario y luego como secretario de Hacienda. *Op. cit.*, p. 43.

<sup>228</sup> La participación de este funcionario se explica porque Nafin en su carácter de fiduciaria del Aduana I era propietaria de 999 mil 999 acciones representativas del capital fijo de ISOSA y de 999 mil 998 acciones de IASA. *Cfr.* Badillo, *op. cit.*, p. 45.

un informe rendido por el SAT al IFAI a mediados de 2005, revela que el fideicomiso 954-8 (antes 1078-5), también llamado Aduanas I, era el único responsable de la contratación de la empresa ISOSA, por lo que la autorización para prestar dichos servicios fue asignada por decisión “unilateral” de la Secretaría y no por licitación pública.

Este fue el entramado de fideicomisos y empresas —Aduanas I, Aduanas II e ISOSA— que durante tres sexenios —el de Carlos Salinas de Gortari, el de Ernesto Zedillo Ponce de León y el de Vicente Fox Quesada— operaron al margen del Estado de derecho la modernización aduanera y el cobro del DTA.

### 3. *El relevo en la SHCP*

Al inicio de 1994, Francisco Gil Díaz dejó de ser subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y su sucesor Ismael Gordillo tendría dos tareas que enfrentar: 1) buscar el mecanismo idóneo para transferir a la Tesorería de la Federación más de 2 mil millones de pesos que para ese entonces “resguardaba” el Fideicomiso Aduanas I, sin motivar problemas políticos o económicos en virtud de que dichos recursos derivaban de un ejercicio indebido; 2) ocultar todas violaciones a la ley que existieron entorno al cobro del DTA. Ambas situaciones se convirtieron en la encomienda de su jefe Pedro Aspe Armella, entonces secretario de Hacienda y Crédito Público.

En los ocho meses que permaneció al frente de la subsecretaría, Gómez Gordillo pudo hacer poco, pero dio un avance certero para limitar la discrecionalidad al uso de los recursos públicos indebidamente desviados al Fideicomiso Aduanas I y posteriormente triangulados al Fideicomiso Consorcio Exterior II y a la empresa ISOSA, pues como vimos tal esquema otorgaba al presidente, al director y al procurador fiscal de la Federación la facultad de erogar los fondos sin control, ni vigilancia.

En octubre de 1994, el subsecretario Gómez Gordillo firma el convenio modificatorio del Fideicomiso 1078-5 SHCP-Aduanas

I, que a partir de entonces se identificará con el número 954-8. Entre las modificaciones aprobadas destacan:

1. El mandato de enterar a la Tesorería de la Federación (Tesofe) todos los recursos correspondientes al DTA;
2. La sustitución de la figura del Comité Técnico por un Comité de Dirección y Supervisión de los Servicios Concesionados de Procesamiento Electrónico de Datos y Servicios Relacionados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrado por los titulares de la Subsecretaría de Ingresos y Egresos, la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda, la Tesorería de la Federación y la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
3. El remplazo al director del fideicomiso, Lorenzo Hernández Herrera por Raúl Haro López, y
4. La revocación de los poderes para expedir cheques con cargo a los fondos del fideicomiso.

Los objetivos de Gómez Gordillo eran transparentar y controlar el uso de los fondos públicos y dar una imagen de legalidad a un fideicomiso público indebidamente operado como privado; durante su gestión logró concretar todos los objetivos antes referidos, menos el primero —el más importante—, consistente en transferir los recursos a la Tesofe.

Los fundamentos para alcanzar dichos cambios fueron dos documentos solicitados a la Procuraduría Fiscal de la Federación y a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que configuraban como privados los fideicomisos públicos. En julio de 1994, el subsecretario Gómez Gordillo solicitó a Roberto Hoyo D'Addona, procurador fiscal y miembro del Comité Técnico del Fideicomiso Aduanas I, que sancionara jurídicamente en un documento oficial si la figura fiduciaria era pública o privada. Dicho análisis fue encargado por el procurador a Javier Lozano Alarcón, director general de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas y Gastos —a la postre titular de la Secretaría



de Trabajo y Previsión Social en el gobierno de Felipe Calderón—, quien en un primer documento dirigido a Roberto Hoyo, con copia a Ismael Gómez Gordillo, plasma puntualmente todas las irregularidades cometidas al crear y operar el fideicomiso de referencia. En ese documento se consignaba que Aduanas I era un fideicomiso público y que su manejo había violado toda la normatividad aplicable. Documento que fue sustituido el 5 de agosto de 1994 por otro emitido por el mismo Alarcón con el número de oficio 308-A-1035, en el que se lee que el contrato entre la SHCP y Nafin: “tiene carácter privado por virtud de la naturaleza de las aportaciones que como contraprestación pagarán las personas que realicen las operaciones aduaneras a quienes presten los servicios a que se refiere el artículo 8-B de la LA”.<sup>229</sup>

Por su parte, el 1 de septiembre de 1994 la entonces Secretaría de la Contraloría remitió al subsecretario Gómez Gordillo el oficio SB-400-282-94, signado por el subsecretario B, Francisco Javier Casas Guzmán, en el que señalaba:

En desahogo a la opinión solicitada, una vez visto el contenido de los dictámenes emitidos por el procurador fiscal de la Federación y el director general de Normatividad y Desarrollo Administrativo de la SHCP en el sentido de que el origen de los recursos que integran el patrimonio del fideicomiso conocido como “Aduanas I” es privado y careciendo el mismo de una estructura orgánica análoga a la que corresponde a las entidades paraestatales, ya que únicamente es tenedor de acciones representativas del capital social de una sociedad mercantil (ISOSA) que presta los servicios a que se refiere el artículo 8-B de la Ley Aduanera, se llega a la conclusión que no se surten los extremos de los dispuesto en los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para considerar como público el expresado Fideicomiso Aduanas I.

Estos dos documentos suscritos por servidores públicos de rango inferior en la jerarquía de la Administración Pública, le fue-

<sup>229</sup> Cfr: Badillo, Miguel, *op. cit.*, p. 61.

ron suficientes al subsecretario Gómez Gordillo para erigirse en gestor oficioso de los importadores y exportadores del país y así modificar el contrato del Fideicomiso Aduanas I. Lo que no pudo hacer, el subsecretario, fue encontrar la fórmula legal para transferir los recursos indebidamente desviados a Aduanas I, pues ello implicaba poner en evidencia el ocultamiento de los recursos y la información no sólo a la Cámara de Diputados sino a organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El sexenio de Carlos Salinas terminaría y se heredaría al gobierno de Zedillo —especialmente a su secretario de Hacienda, José Ángel Gurría, y al subsecretario de Ingresos, Tomás Ruiz— el esquema de los fideicomisos aduaneros “privados”. Los esfuerzos de Gómez Gordillo por transparentar los recursos y movimientos de Aduanas I, no cesarían primero como subsecretario “A” de la Secretaría de la Contraloría y después, en 1997, como Procurador Fiscal, ya que lanzó programas para regularizar los fideicomisos manejados por el gobierno federal y establecer un registro de fideicomisos y contratos. Estas acciones consiguieron transparentar 1,700 fideicomisos, pero Aduanas I nunca pudo esclarecerse porque la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda se negó sistemáticamente a entregar cualquier información relativa a esa figura fiduciaria, así como tampoco de la empresa privada ISOSA. Un año más tarde, el 2 de junio de 1998, la suscripción de un segundo convenio modificatorio del contrato del fideicomiso Aduanas I (954-8) puso en evidencia que, para ese entonces, su patrimonio ascendía a 3 mil 305 millones 875 mil pesos y que el fideicomitente sería entonces el SAT y el Comité Técnico estaría integrado por cuatro miembros, dos designados por el fideicomitente y dos por Nafin, uno de ellos figuraría como presidente; de esta manera Tomás Ruiz sería quien manejaría dicho fideicomiso, pero los cambios en el gabinete lo llevaron a la Subsecretaría de Ingresos y su vacante en el SAT fue ocupada por Eduardo González y González, a quien se debe la extinción, en noviembre de 1998, del contrato del fideicomiso 953-4 y el segundo modificatorio 942-7; ambas figuras correspondían a los

fideicomisos constituidos por las 12 empresas relacionadas con el segundo reconocimiento —la primera en 1993 y la segunda en 1995— y que operaban como “cajas chicas” de Aduanas I.

A finales de la administración del presidente Zedillo y tras las presiones del SAT, la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento de la Secretaría Técnica de la SHCP signa un acuerdo el 8 de septiembre de 1999,<sup>230</sup> por virtud del cual se plantea la creación de un nuevo fideicomiso pero con carácter público que podría licitar los servicios de informática relacionados con el despacho aduanero y advierte la necesidad de extinguir el fideicomiso número 954-8, esto es, Aduanas I. Adicionalmente, dicho acuerdo ordena al SAT diversas actuaciones, entre otras, licitar, mediante acto administrativo de autorización, la contratación de los servicios de procesamiento de captura y de digitalización de los formularios fiscales y la administración de los centros de cómputo y de la red de telecomunicaciones.

Previo a dicho acto debería revisar conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo el incumplimiento contractual y las irregularidades en las que incurrió ISOSA con la cual suscribió el primer contrato para la prestación de servicios de procesamiento electrónico de datos.

Asimismo, aceptar la propuesta del SAT para extinguir el fideicomiso 954-8 SChP-Aduanas I que sufraga el costo de los servicios de procesamiento electrónico de datos y de los demás servicios. Dictaminar favorablemente la propuesta del SAT, para constituir un fideicomiso con el objeto de mantener el control de los activos que se utilizarán en la prestación de los servicios de informática, en el entendido de que dicho fideicomiso será de carácter público, pero no se considerará entidad paraestatal, ya que no se constituirá con el propósito de auxiliar al Ejecutivo federal en las atribuciones del Estado, además de que no contará con una estructura orgánica análoga a la de una entidad paraestatal y recomendar que la institución de crédito que funja como fiduciario sea seleccionada mediante un proceso de licitación.

<sup>230</sup> Identificado con el número 99-XXXV-2.

El 15 de diciembre de 2000 se celebra una asamblea extraordinaria de accionistas de ISOSA para acordar la disolución de la sociedad nombrando a Raffi Keoseyan Shamkostsian como liquidador. En el informe del liquidador al Comité Técnico del Fideicomiso Aduanas I, se pueden leer las irregularidades de ISOSA; por ejemplo, que tras la renuncia de Raúl Haro López como administrador único de ISOSA, éste se fijó de forma unilateral una liquidación de un millón 47 mil 583.21 pesos cheque que no pudo cobrar por el cambio de firmas bancarias, pero sí logró cobrar un cheque por 649 mil 435 pesos.

Otra anomalía encontrada por el liquidador consistió en diferencias en las retenciones del Impuesto Sobre la Renta en nóminas y liquidaciones, esto es, al revisarse los pagos de sueldos y finiquitos, se detectaron diferencias de menos en el cálculo de las retenciones por concepto de ISR para ciertos rangos de ingresos.

El informe también registra un faltante de inventarios de activos fijos como 15 equipos de cómputo y 33 muebles de oficina. Otra anomalía corresponde a la cancelación de tres contratos de arrendamiento de bodegas para el resguardo de equipo de cómputo y mobiliario, signados por cinco años a un costo de 70 mil pesos mensuales. Los tres convenios se rescindieron y se pagó una indemnización en favor de los dueños de las bodegas.

#### *4. El regreso del creador de ISOSA*

Esta situación llegó hasta el año 2000; en diciembre de ese año Francisco Gil Díaz sería nombrado secretario de Hacienda del “gobierno del cambio”, y en junio de 2002 revocan los poderes a Raffi Keoseyan Shamkostsian, quien es sustituido por Gustavo Argil Carriles, y para diciembre de ese mismo año los accionistas de ISOSA acuerdan concluir el procedimiento de liquidación y reanudar las actividades de la empresa.

Ni el “gobierno del cambio” ni el denominado “zar anticorrupción”, Francisco Barrio Terrazas, contralor federal en el primer trienio del foxismo lograron transparentar los recursos de Adua-

nas I y la empresa ISOSA. Esta situación llegará hasta marzo de 2003, en el que tres coincidencias se presentaron para retomar nuevamente el asunto del fideicomiso aduanero. La primera de ellas fue la entrega del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2001, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación en cuyo texto se da cuenta de que el SAT es responsable de un daño patrimonial por más de 4 mil millones de pesos en el que están involucrados el fideicomiso Aduanas I y la empresa ISOSA.

A lo anterior hay que añadir la renuncia de Barrio Terrazas y su remplazo por Eduardo Romero Ramos, lo que obliga a la nueva administración a reabrir las indagaciones sobre el origen y destino del DTA. En diciembre, 2003 producto de una reunión entre los secretarios de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público con el presidente Fox, Gil Díaz inicia el procedimiento de “legalización” de los fideicomisos Aduanas I y Consorcios de Comercio Exterior II; en julio de 2004 crea el Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera (FACLA)<sup>231</sup> que sustituye al Fideicomiso Aduanas I, mismo que para esas fechas resguardaba un activo por 8 mil 276 millones 599 mil pesos.<sup>232</sup> Resulta evidente que con la creación de este fideicomiso público, la Secretaría de Hacienda y el propio Gil Díaz reconocen la naturaleza pública de DTA y de las contraprestaciones que pagan los importadores y exportadores por el despacho aduanero.

Otras medidas promovidas por la SHCP fue la relativa a las licitaciones, en 2004 y 2005, de aproximadamente 40 contratos para la prestación de servicios de procesamiento electrónico de datos para las 48 aduanas. Además de concursar públicamente,

<sup>231</sup> Este fideicomiso logró recaudar en un año y dos meses de operaciones 4 mil 117 millones 373 mil pesos; según lo indica el Anexo XV del Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre de 2005, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que demuestra la rentabilidad de todos estos fideicomisos ilegales. Véase Badillo, Miguel, *op. cit.*, p. 92.

<sup>232</sup> Esto era lo que indicaba el balance general al 31 de julio de 2004. *Idem.*

en octubre de 2005, los servicios del “segundo reconocimiento” (que hasta entonces operaba el Fideicomiso Consorcios de Comercio Exterior II). En ese mismo periodo, el SAT pacta con los consorcios y la filial de la transnacional suiza el flujo de capital al Fideicomiso Aduanas II, así como la donación voluntaria y total de los equipos adquiridos; en 2005, cuando se vencen las autorizaciones de esas 12 empresas, el SAT se convierte en propietario del patrimonio.

A pesar de los anteriores avances para desaparecer los rastros de las actividades realizadas por los fideicomisos, faltaba lo más complicado, esto es, cómo reintegrar el patrimonio de Aduanas I, que al 31 de marzo de 2005 ascendía a 19 mil 523 millones 753 mil pesos,<sup>233</sup> sin generar un problema insuperable con los organismos internacionales encargados de verificar la transparencia en el ejercicio de los ingresos y gastos nacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Aunada a la anterior tarea, el procurador fiscal Luis Felipe Mancera, tenía otra, corregir la aberración jurídica empleada por la SHCP para participar en la creación y operación del Aduanas I, bajo el argumento de ser gestor de negocios privados de los importadores y exportadores, y no como entidad pública. Subsanaos ambos aspectos se borrarían todas las huellas de los fideicomisos Aduanas I, Consorcios de Comercio Exterior II, ISOSA e IASA, manejadas al margen de la ley durante varios sexenios.

### *5. La actuación de la Auditoría Superior de la Federación en el caso ISOSA*

En las revisiones de las cuentas públicas de 1999 a 2007, la ASF fue documentando la serie de irregularidades y quebrantos patrimoniales por los cobros del DTA.<sup>234</sup> Tan sólo unos ejemplos en la revisión de la Cuenta Pública de 1999, la ASF detectó que

<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>234</sup> La información que aquí se utiliza está contenida en el Informe de la Comisión de investigación.

los recursos del DTA no se estaban concentrando en la TESOFE, conforme al marco jurídico vigente; esta observación se encuentra en todos los resultados de la Cuenta Pública de dichos años. Asimismo, cuando la SHCP rescindió el contrato a la empresa ISSA por incumplimiento del mismo, decidió constituir el Fideicomiso Aduanas I a efecto de proporcionar el servicio de procesamiento electrónico de datos, lo cual infringió los artículos 37, fracción VI, y 40, párrafo segundo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios Relacionados con Bienes Muebles vigente en 1993, ya que la nueva autorización se debió otorgar a la empresa que obtuvo el segundo lugar en el proceso de licitación o, en su defecto, se debió efectuar una segunda licitación. Al constituir Nafin, en su carácter de fiduciaria, ISOSA para los servicios de procesamiento electrónico de datos, incumplió las reglas del procedimiento de licitación que la SHCP estableció en la convocatoria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de marzo de 1992 (misma que fue ganada por ISSA), donde exigía que la empresa debía contar con cinco años de experiencia, pues al momento de su contratación ISOSA no contaba con ese requisito (fue constituida 18 días después de haberse integrado el fideicomiso).<sup>235</sup>

Por lo que hace al segundo reconocimiento, la ASF también detectó que tres de las 12 empresas que apoyarían a ISOSA en la prestación del mismo, se crearon en fechas posteriores a su contratación, toda vez que a la fecha en que se firmó el contrato no existía el acta constitutiva de las empresas de referencia, por lo que el contrato se encontraba viciado de nulidad relativa; además, seis de ellas no se inscribieron en el Registro Público de la Propiedad.

<sup>235</sup> Incluso, la ASF señaló que el SAT no proporcionó el contrato de servicios celebrado entre el fideicomiso Aduanas I e ISOSA, lo que impidió conocer las obligaciones, funciones y actividades, así como el área de operación en donde la empresa realizaría los servicios. Al respecto, el ente auditado informó que no proporcionó dicho documento porque nunca se suscribió, ya que la accionista mayoritaria de esa empresa era el propio fideicomiso, lo que hacía innecesaria su existencia.

En la Cuenta Pública Anual de 2000, la ASF documentó, entre otras, las siguientes irregularidades: el SAT hizo cuantiosos pagos a las empresas que prestaban el servicio de segundo reconocimiento sin tener la obligación legal de hacerlo; además, las facturas que las empresas le otorgaron no cumplieron los requisitos fiscales elementales que marca el Código Fiscal de la Federación. En el mismo caso se dieron los pagos a ISOSA. La empresa facturó sistemáticamente y emitió documentos que no cumplieron con requisitos fiscales.<sup>236</sup>

La Auditoría también evidenció la negativa del SAT de entregar información sobre ISOSA a la Cámara de Diputados con el argumento —que dice mucho— de que ésta era una empresa privada sobre la cual no tenía facultades para solicitársela; lo que impidió verificar sus operaciones. Lo mismo ocurrió cuando la ASF solicitó información sobre el Fideicomiso Aduanas I, que se negó al amparo del secreto fiduciario. El argumento utilizado fue que aun cuando el SAT era el fideicomitente, este papel lo desempeñó en calidad de “gestor de negocios” de las personas que efectúan operaciones aduaneras, pero que los recursos eran privados. Es decir, los “fideicomitentes reales” eran los importadores y los exportadores.

La negativa del SAT a entregar información no quedaría aquí, sino que sería recurrente. En la revisión de la Cuenta Pública Anual 2002, se negó a entregar información de 19 expedientes que soportaron la entrega de una devolución del DTA por 123 millones de pesos, así como la información relativa a las empresas que prestaron el servicio del segundo reconocimiento, lo cual impidió conocer la procedencia de los pagos que se les hicieron.<sup>237</sup>

<sup>236</sup> Según señala, la ASF lo hizo al nombre genérico de “Importadores y Exportadores de la República Mexicana”, denominación que no ampara persona física ni moral alguna; en consecuencia ésta no tiene domicilio fiscal ni Registro Federal de Contribuyentes. Además, no se especificó volumen, cantidad ni calidad de los servicios proporcionados.

<sup>237</sup> Asimismo, el SAT se negó a entregar información sobre los antecedentes del Fideicomiso Aduanas I y sobre ISOSA a efecto de verificar sus operaciones,



Otro dato importante que detectó la ASF fue haber encontrado al Fideicomiso Aduanas I en el Registro de Fideicomisos y Mandatos de la Administración Pública Federal, a pesar de que diversas instancias del Ejecutivo venían señalando su carácter privado. No obstante lo anterior, el 25 de julio de 2003 la SHCP dio de baja la clave del registro número 7000106300153.

En la Cuenta Pública Anual de 2003, la ASF detectó dos situaciones a todas luces insólitas, a saber: una de las 12 empresas contratadas para el segundo reconocimiento, sólo proporcionó cuatro de los 19 servicios pactados. Aun así, recibió el pago completo por parte del SAT.<sup>238</sup> Asimismo, la ASF comprobó que la aduana de Tijuana cuenta con un módulo de verificación de Rayos Gamma mediante el que se puede observar si el contenido y los datos generales de los camiones que pasan por ella coinciden con los datos estipulados en los pedimentos y con ello detectar anomalías. No obstante lo anterior, la ASF constató que únicamente se utiliza con los camiones vacíos.<sup>239</sup>

En la Cuenta Pública de 2004, observó que el FACLA fue constituido el 20 de mayo de 2004. Sin embargo, durante todo el año, los servicios de procesamiento electrónico de datos fueron prestados por conducto del Fideicomiso Aduanas I, por lo que no hubo necesidad de contratar los servicios con empresas privadas en esos meses. Sin embargo, inexplicablemente el FACLA pagó 437.6 millones de pesos por este concepto. Adicionalmente, detectó que el FACLA en contabilidad no distinguía los recursos que eran de la Federación y los que pertenecían al sector privado, lo

bajo el argumento de que la revisión de la Cuenta Pública debe basarse en el principio de anualidad y lo solicitado correspondía a los años previos.

<sup>238</sup> La ASF llegó a esta conclusión con base en la información que la propia empresa le proporcionó.

<sup>239</sup> Al cuestionar a la aduana por qué no se emplea este módulo de rayos gamma en los camiones con carga, se argumentó que ello alentaría el tráfico vehicular en la aduana de Estados Unidos. Además, la aduana carecía de recursos para instalar otro módulo de rayos gamma para revisar a los vehículos con carga, y que en su opinión uno era insuficiente.

cual en esencia era lo que originó el problema con el Fideicomiso Aduanas I.

Al año siguiente (2005) la Auditoría señaló que el FACLA estaba administrando recursos privados (en consonancia con la resolución de la SCJN), lo que constituía una irregularidad, pues dicho fideicomiso fue creado para administrar recursos públicos. Por lo mismo, los servidores públicos que estaban dirigiéndolo, no tenían facultades de efectuar actividades en favor de particulares.

Asimismo, la ASF detectó errores y omisiones importantes en los registros contables del SAT en perjuicio de la transparencia y en la asignación de contratos a empresas privadas.

Una observación que realizó la ASF, tanto en la revisión de la Cuenta Pública de 2005 como en la de 2006, resultado de una auditoría que realizó como consecuencia de la revisión de la Cuenta Pública de 2007, fue que el SAT no justificó ni presentó criterios ni metodologías para determinar que el 92% de la contraprestación que pagaban los particulares correspondía a los servicios que prestaban los privados, mientras que el 8% restante correspondía a recursos públicos (DTA). También señaló que en los pagos que hacían los particulares no se reflejaba el monto correspondiente al IVA.

En su informe correspondiente a la Cuenta de 2007, señaló que los recursos recaudados por el DTA se canalizaron de conformidad con lo establecido en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior emitida por la SHCP a través del SAT. Sin embargo, se observa que el porcentaje del 92% que se transfiere al FACLA por concepto de contraprestaciones y su IVA no es proporcional al monto que ejerce el fideicomiso para cubrir sus gastos anualmente, ya que aproximadamente se le transfieren 4,000 millones de pesos y sus gastos son del orden de 2,000 millones de pesos por ejercicio fiscal.

Finalmente, y con relación al FACLA, señaló que su Comité Técnico estaba conformado por servidores públicos, mismos que

administraban recursos privados, lo que puede motivar conflicto de intereses.

Las diversas observaciones que hizo la ASF (de 1999 a 2003) provocaron que el 20 de agosto de 2004, el secretario de Hacienda y Crédito Público interpusiera la controversia 84/2004 contra la ASF y la Cámara de Diputados. Pero antes de que la Corte emitiera la resolución correspondiente a la controversia constitucional 84/2004, que no resolvió, sino hasta 2006, conoció y resolvió el amparo en revisión 968/2005 que promovió la empresa Aeroboutiques S. A. de C. V., respecto a la inconstitucionalidad del artículo 49, fracción I, de la Ley Federal de Derechos.

En dicha resolución, la SCJN da algunas señales de cómo resolvería la controversia antes referida. En sus sesiones del 18 y 19 de octubre de 2005, la Corte resolvió en el sentido: 1) conceder el amparo a la empresa; 2) declarar inconstitucional el cobro del DTA, y 3) ordenar la devolución de las cantidades pagadas pero únicamente en cuanto a la parte “pública”, pues en la discusión se advirtió que no todas las contraprestaciones pagadas correspondían a ingresos públicos. El resto de lo pagado debía considerarse recurso privado que pertenecía a las empresas que prestaban el servicio electrónico de datos.<sup>240</sup>

<sup>240</sup> La Corte resolvió este asunto invocando la tesis jurisprudencial que en su parte medular señala: “cuando se conceda el amparo por considerar que la fracción I del artículo 49 de la Ley Federal de Derechos es violatoria de las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias al establecer una cuota de 8 (ocho) al millar sobre el valor de las mercancías sujetas al trámite aduanero correspondiente, los efectos de dicha concesión serán que se devuelva al quejoso la cantidad que en estricto sentido constituya el derecho por el trámite aduanero previsto en la fracción antes citada, sin que dicha devolución deba incluir las cantidades que de conformidad con el artículo 16 de la Ley Aduanera en comento, correspondan al particular autorizado para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, así como el impuesto al valor agregado que corresponda a dicha prestación de servicios, pues estos dos últimos conceptos no forman parte del pago del derecho de trámite aduanero por el que se concedió el amparo”.

6. *La controversia constitucional 84/2004, entre la ASF y la SHCP. Los aspectos más relevantes*

Como habíamos adelantado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo suyos los argumentos de la Segunda Sala al resolver, por mayoría, el amparo en revisión 968/2005, e interpretar el artículo 16 de la Ley Aduanera bajo los principios siguientes:

1. La SHCP tiene la facultad de autorizar a particulares para que presten servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios que se relacionan con el trámite de despacho aduanero y fijar las cantidades que deben cubrir los importadores al recibir los servicios de procesamiento electrónico de datos.
2. El pago que se hace al particular autorizado se integra por las sumas relativas al monto de la contraprestación más el IVA generado por el referido servicio y trasladado al importador.
3. El DTA deberá enterarse con las contraprestaciones de forma conjunta en las oficinas autorizadas.
4. Los pagos realizados por los servicios de procesamiento electrónico se acreditarán contra el monto de los derechos de trámite aduanero a que se refieren los artículos 49 y 50 de la LFD.

Con base en las anteriores consideraciones se entiende que: *la contraprestación que se paga con motivo de dichos servicios no es propiamente un derecho*, no obstante que se prevea que el pago por el servicio de procesamiento electrónico se acreditará contra el monto del DTA a que se refiere los artículos 49 y 50 de la LFD. Por lo tanto, *la contraprestación no posee ninguna de las características propias del derecho* previsto en el artículo 2o., fracción IV, del Código Fiscal de la Federación.

Si bien —continúa la Corte— lo pagado como contraprestación se resta al monto total del DTA que debe pagarse según los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Derechos, este hecho no es

propriadamente un acreditamiento, ya que el particular está obligado al pago total del DTA, en el entendido de que, de *dicho pago total, una parte se entiende destinada al pago por la prestación de servicios, otra parte al IVA trasladado con motivo de dicha prestación de servicios, y sólo la diferencia será percibida por el fisco por concepto de DTA*, que es precisamente la cantidad que ordenó devolver el juez de Distrito, no así el total de la contraprestación de los servicios de procesamiento electrónico, así como el IVA causado por esta actividad.

Lo anterior en virtud de que los ingresos que se reciben por los servicios y el IVA correspondiente no son tributarios (impuestos, derechos, etcétera), tampoco no tributarios (precios públicos, aprovechamientos), ya que *el dinero que se obtiene se destina a un fideicomiso que distribuye las ganancias recibidas entre los particulares autorizados*.

Con base en la resolución anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó:

- A. Cuando la SHCP recibe el DTA del contribuyente, y éste se registra en el pedimento en la casilla denominada “DTA”, realmente está captando un rubro genérico compuesto por el DTA propiadamente, el servicio de procesamiento electrónico y el segundo reconocimiento y el IVA respectivo, sin saber en ese momento exactamente qué parte corresponde a cada uno de los tres conceptos.
- B. Luego, la SHCP aplica los cálculos y las operaciones respectivas (las establecidas en la Resolución Miscelánea) recauda y retiene las cantidades relativas al pago del DTA e IVA, y autoriza la transferencia del monto de las contraprestaciones al Fideicomiso Aduanas I, que a su vez las distribuye entre las empresas privadas.
- C. Los recursos que recibe la SHCP tienen la *calidad económica de privados* si se toma en cuenta que derivan de los servicios aduaneros entre particulares, pues se proporcionan por una persona privada que fue autorizada por esa dependencia

a los particulares que solicitan de dichos servicios; es decir, *no se trata de un recurso público federal*, ya que no es un ingreso que obtenga el fisco federal a título de propietario o titular del mismo (*el propietario o titular no es el gobierno federal, sino las personas privadas* que con la autorización de la SHCP prestan los servicios a otros particulares), de modo que el hecho de que el SAT recaude el DTA, no conlleva a establecer que todo el monto se trata de un recurso público federal obtenido, cuando la realidad es que solo una parte de él debe considerarse como público. Además, *los ingresos públicos federales ordinariamente se describen en la Ley de Ingresos de la Federación, lo que no fue el caso.*

- D. No debe perderse de vista que la circunstancia de que sean privados los recursos por el procesamiento electrónico de datos y segundo reconocimiento aduanero, no conlleva a que la ASF carezca de facultades para auditarlos, pues lo recaudado como DTA en el pedimento contiene ingresos particulares y públicos federales, unidos y sin diferenciarse aun entre ellos. La SHCP tiene que hacer las operaciones y cálculos para estar en aptitud de identificar el monto de los ingresos públicos y los privados. Estas maniobras aritméticas y su resultado pueden y deben fiscalizarse, al igual que lo que se relacione después con los ingresos públicos (el DTA y el IVA) una vez separados de los privados.

De esta manera, en el razonamiento seguido por la Corte es válido concluir que el monto que se paga por el procesamiento electrónico de datos al principio (en el pedimento), no forma parte del DTA a que se refiere el artículo 49, fracción I, de la Ley Federal de Derechos, porque no constituye una contribución ni tiene matices fiscales, motivo por el cual no resulta afectado por la declaratoria de inconstitucionalidad del mencionado precepto, decretada por el Juez de Distrito.

Con independencia de lo anterior, la Corte sostuvo la conveniencia de señalar que no todo el dinero que ingresa a la SHCP

tiene que ser concentrado en la TESOFE, conforme a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación. La correcta interpretación del artículo 30 de dicha Ley, es que deben concentrarse, invariablemente, todos los fondos propiedad del Gobierno Federal recaudados en territorio nacional (si se relaciona con el artículo 1o. y 15, párrafo segundo, de la misma ley), no así los fondos y valores a su cuidado. En el caso de las contraprestaciones, éstas no tenían que ser concentradas ante la TESOFE, de forma obligatoria, porque no son fondos de la propiedad del gobierno federal ni se demostró que estuvieran a su cuidado para que en su caso pudieran ser recaudados.

### *7. La disidencia. El voto concurrente de minoría*

Como resulta evidente, la resolución no sería pacífica, ni mucho menos, la posición sostenida por la mayoría fue confrontada con argumentos mucho más sólidos y contundentes de los ministros Olga Sánchez Cordero, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo, quienes sostuvieron que las contraprestaciones *sí eran recursos públicos hasta en tanto sean pagados a los particulares que prestan los servicios correspondientes*. Pero estuvieron de acuerdo en declarar inconstitucional el Pliego de Observaciones porque el Ejecutivo no tiene la obligación de enterarlas a la TESOFE. Al ser recursos públicos, la ASF tiene facultades de fiscalización respecto de éstos. La argumentación los jueces constitucionales fue, en su parte medular, la siguiente:

1. Las contraprestaciones que se pagan por los servicios de procesamiento electrónico de datos y demás servicios relacionados son *recursos públicos*, debido a que cubren la prestación del servicio de trámite aduanero. Tales pagos son obligatorios para obtener el servicio; sin embargo, en el pago que se hace por el DTA, se acreditan las cantidades que se destinarán a los servicios proporcionados por los particulares, de manera que tales recursos son parte del cobro del

mismo derecho debido a que son necesarios para realizarlo. Por tal situación, el pago en sí mismo (independientemente de los movimientos que se deban realizar para llevar a cabo el despacho), es un *recurso público que el particular paga al Estado por los derechos por la prestación de un servicio aduanero y que se cobra al particular coercitivamente con el objeto de que éste contribuya con el gasto público.*

2. Los derechos los paga el gobernado por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, los que deberá pagar obligatoriamente en los lugares, horarios, oportunidad y montos que determinen las leyes y las autoridades de la SHCP, so pena que de no hacerlo así el derecho o el servicio no le será proporcionado.
3. Cuando se concesione o autorice a los particulares la prestación de un servicio previsto en la Ley Federal de Derechos, deberá disminuirse el cobro del derecho que se establece por el mismo en la proporción que represente el servicio concesionado respecto del servicio total. En este caso se trata de servicios que el Estado autoriza para auxiliarle en la prestación de servicios que le corresponden (los aduaneros), y que cobra al gobernado en ejercicio de sus facultades de imperio (con el objeto de regular la actividad comercial dentro y fuera del territorio nacional).
4. Si los recursos que el Estado obtiene por el DTA son recursos públicos y como los servicios de procesamiento electrónico de datos son necesarios para que el Estado lleve a cabo adecuadamente el despacho aduanero (servicios que son determinados y regulados por éste) y como las contraprestaciones forman parte del DTA que el contribuyente paga, al acreditarse de este último, entonces se trata de recursos públicos que maneja el Gobierno Federal a través de la SHCP, ya que una vez que el particular los paga, forman parte de los recursos que el Estado maneja, pudiendo éste tener el control de



dichos recursos y decidir en qué rubros serán utilizados, por lo que es indudable que se trata de recursos públicos.

5. En el artículo 16 de Ley Aduanera existe la clara distinción entre ingresos tributarios y no tributarios: a pesar de que todos los recursos se captan unitariamente como DTA a través de una ficción jurídica, después se dividen los recursos, situación que permite a los importadores y exportadores realizar el acreditamiento del IVA causado con motivo de la contraprestación, aun cuando no hayan cubierto el pago directamente al particular concesionario; sin embargo, esta ficción jurídica, no implica que los recursos correspondientes a los particulares autorizados, tengan desde el inicio la calidad de privados, puesto que la Ley expresamente excluye la posibilidad de que los particulares reciban directamente dichas cantidades por parte de los importadores y exportadores, toda vez que las mismas deben ser enteradas junto con el DTA en las oficinas autorizadas.
6. Por tanto, *las contraprestaciones son recursos no tributarios que ingresan temporalmente al Estado y que finalmente serán desincorporados cuando se cubra el pago a los particulares autorizados; sin embargo, mientras se encuentren bajo la administración del Estado los frutos civiles que éstos produzcan, pertenecen a éste.* De aquí que los ingresos relativos a las contraprestaciones adquieren la calidad de recursos privados únicamente hasta que el particular autorizado los recibe.
7. *La contraprestación es cubierta por el Estado a las empresas autorizadas y no por los importadores o exportadores. Por ello, no pueden tener desde el principio la naturaleza de recursos privados,* pues la misma es recaudada vía DTA y sólo adquirirán tal carácter cuando sean entregadas a las empresas prestadoras de los servicios.
8. La SHCP no realizó una gestión de negocios; en todo caso, su calidad de fideicomitente en el Fideicomiso Aduanas I derivó de que era la autoridad competente facultada para re-

cibir el entero de las contraprestaciones, fijar las reglas para el pago de las mismas y finalmente cubrir las, lo cual es una función pública y no privada.

9. *No es correcto decir que los recursos son privados* porque se originan de una relación entre particulares. Al contrario, las contraprestaciones no se negocian ni pactan como es usual en una relación privada, sino que se imponen por parte de la autoridad.

Con esta resolución, la mayoría de ministros de la Suprema Corte resolvieron, en agosto de 2006, dos situaciones fundamentales para el tema que nos ocupa; primero, dejó sin efecto la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación; y después avaló, bajo el concepto de recursos privados, y con ello liberó el manejo de 19 mil 523 millones 753 pesos,<sup>241</sup> al margen de la recaudación y el erario público, amén de alejarlo de toda fiscalización. En suma, al resolver la controversia constitucional 84/2004, la Corte exoneró a la Secretaría de Hacienda de reintegrar alrededor de 10 mil millones de pesos al erario público depositados en el fideicomiso privado Aduanas I, al que la había obligado la ASF.<sup>242</sup> No obstante la anterior resolución según da cuenta Miguel Badillo, con base en un informe financiero del Fideicomiso Aduanas I, publicado a mediados de junio de 2006 por el SAT, en el ejercicio fiscal de 2005 dicho organismo restituyó 2 mil 522 millones de pesos a la Tesofe, que corresponde al daño patrimonial descubierto por la ASF en el ejercicio fiscal 2003.<sup>243</sup>

Por si algún hecho siniestro le hiciera falta a toda esta trama, que trascendió tres sexenios, cuya esencia, después de la reso-

<sup>241</sup> Esta era la cifra que hasta el primer trimestre de 2005 integraba el patrimonio del Aduanas I.

<sup>242</sup> La ASF señaló que al no enterar los ingresos de la contraprestación a la TESOFE, el SAT era responsable de diversos quebrantos a la hacienda pública tales como en el ejercicio 2001 por 4 mil 561 millones de pesos; en 2002 por 2 mil 200 millones de pesos; en 2003 por 2 mil 585 millones y en 2004 por 836 millones 346 mil pesos.

<sup>243</sup> *Cf*: Badillo, Miguel, *op. cit.*, p. 135.

lución del máximo tribunal, estribaba en el manejo extra presu- puestal de al menos 19 millones de pesos; a los quince días de haber sido emitida la resolución de la Corte, el sigilo y la relativa discreción con que se había manejado el asunto de los fideicomisos y la empresa ISOSA, súbitamente se rompió y llegó a los medios de comunicación: el 29 de agosto de 2006 apareció muerto con el tiro de gracia Francisco Obel Villareal Antelo, director de operaciones de ISOSA, quien formó parte de esta empresa desde que fue creada en 1993 y quien previamente había trabajado para ISSA, la empresa de Gervassi Santiago.

Una de las líneas de investigación que en un primer momento siguió la Procuraduría General del Distrito Federal, encabezada entonces por Joel Ortega, fue justamente la relacionada con la actividad laboral de Villarreal Antelo, pero la misma no continuó porque extrañamente el caso fue atraído por la Procuraduría General de la República, cuando las autoridades locales citaron a comparecer a Lorenzo Hernández, primer apoderado de ISO- SA.<sup>244</sup>

### 8. *Los resultados de la comisión de investigación ISOSA*

Con base en el Acuerdo de Creación, la comisión ISOSA —cuyo nombre preciso fue “comisión para investigar a los organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria en cuanto al origen, cobro, destino e impacto que tiene en las finanzas el pago del derecho de trámite aduanero”— se instaló el 7 de mayo de 2007, esto es, nueve meses después de conocerse la resolución de la Suprema Corte, cuando judicialmente el tema estaba concluido. Dicho órgano parlamentario se integró por nueve diputados de la LX Legislatura, cuatro del grupo parlamentario de Acción Nacional, dos de la Revolución Democrática, dos del Revolucionario Institucional y uno del Verde Ecologista de México, que respectivamente fueron: Ricardo Rodríguez Jiménez

<sup>244</sup> *Ibidem*, p. 124.

nez (secretarios), Moisés Alcalde Virgen, Raúl Alejandro Padilla Orozco y Obdulio Ávila Mayo; Pablo Trejo Pérez (presidente) y Hugo Eduardo Martínez Padilla; Raúl Cervantes Andrade y Lorena Martínez Rodríguez; y Antonio Xavier López Adame.<sup>245</sup>

El informe de la comisión concluyó, a grandes rasgos, lo siguiente:

- A. La empresa ISSA no cumplió con los requisitos previstos en las bases de licitación, ni con los establecidos en el artículo 8-B de la Ley Aduanera (actualmente artículo 16), ya que carecía de los cinco años de experiencia requeridos prestando servicios de procesamiento electrónico de datos (1992).
- B. Al rescindir la SHCP el contrato de prestación del servicio con ISSA, por no haber instalado ni entregado los equipos informáticos bajo la forma y condiciones establecidas en el contrato, se creó el Fideicomiso Aduanas I 1078-5 (posteriormente número 954-8) lo cual infringió los artículos 37, fracción VI, y 40, párrafo segundo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios Relacionados con Bienes Muebles vigente en 1993, ya que la nueva autorización se debió otorgar a la empresa que obtuvo el segundo lugar en el proceso de licitación en donde ganó la empresa ISSA, o en su defecto, se debió efectuar una segunda licitación (1993).
- C. En el contrato de fideicomiso quedó asentado que la SHCP fungiría como fideicomisario y también como fideicomitente en calidad de “gestor de negocios”, figura prevista en el artículo 1896 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Hay dudas sobre dicha participación, pues no se cumplieron los requisitos que establece la jurisprudencia al respecto. El defecto que tiene esta figura es que aun cuando los recursos

<sup>245</sup> Dicha comisión investigadora estaría vigente hasta el 31 de agosto de 2009 y debería presentar su informe a la Junta de Coordinación Política dentro de los 30 días naturales siguientes a la conclusión del plazo previsto.

- sean privados, ninguna empresa o usuario de los servicios puede exigir cuentas a la autoridad por su manejo, como ocurre en cualquier negocio particular.
- D. En 1993, el Director del Fideicomiso Aduanas I solicitó autorización para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos aun cuando la Ley Aduanera indica que los servicios aduaneros podrán autorizarse a particulares y no a fideicomisos.
- E. El Fideicomiso Aduanas I instruyó a Nafin para que constituyera la empresa Integradora de Servicios Operativos, S. A. de C. V. (ISOSA), para que prestara los servicios de procesamiento electrónico de datos y los servicios de captura de datos, digitalización, equipamiento, comunicaciones y mantenimiento de equipo de cómputo, entre otros. Sin embargo, tampoco se cumplió la Ley pues ésta exige que la empresa debía contar con cinco años de experiencia pues al momento de su contratación ISOSA carecía de este requisito (fue constituida 18 días después de haberse integrado el fideicomiso).
- F. Posteriormente, ISOSA firmó contratos con 12 empresas privadas para proporcionar los servicios aduaneros. No se pudo comprobar los criterios bajo los cuales fueron asignados los contratos a dichas empresas.
- G. Nunca existió un contrato de prestación de servicios entre el SAT y el Fideicomiso Aduanas I, ni entre ISOSA y el SAT respecto de la prestación del procesamiento electrónico de datos. Sin estos contratos, los pagos que se le hicieron a ISOSA tuvieron bases discrecionales. Además, se detectó que las facturas que amparaban los servicios de ISOSA no reunieron requisitos fiscales, fueron ambiguas y poco claras. Además, el SAT le proporcionó espacios, recursos humanos, técnicos y materiales para que pudiera operar, sin que la empresa pagara por ello.
- H. Cabe señalar que el SAT hizo cuantiosos pagos a las empresas que prestaban el servicio de segundo reconocimiento sin

- tener la obligación legal de hacerlo por falta de contrato. En el mismo caso estuvieron los pagos hechos a ISOSA.
- I. Como resultado de la actuación de la ASF, la SFP promovió ante la SHCP la constitución de un nuevo fideicomiso para que a través de él se recibieran los recursos de la TESOFE provenientes del DTA, que pagan los importadores y exportadores de la República mexicana. Este fideicomiso se denominó “Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera” (o “FACLA”) y fue constituido el 20 de mayo de 2004, y actuaron como fideicomitente el gobierno federal por conducto de la SHCP y como fiduciaria Nafin.
  - J. En 2005 y 2006, el FACLA transfirió a la empresa SGS Servicios Logísticos Aduaneros, S. A. de C. V., y a los 11 consorcios de comercio exterior, los recursos con los que las personas que realizaron operaciones de comercio exterior les pagaron los servicios del segundo reconocimiento aduanero, y aunque en un principio aquéllas no presentaron las facturas correspondientes, con posterioridad a la publicación del informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública 2005, se exhibieron los documentos solicitados.
  - K. En cuanto al ejercicio 2006, la ASF señaló que los servicios de la empresa SGS Servicios Logísticos Aduaneros, S. A. de C. V. debieron haber sido facturados a nombre del FACLA.
  - L. A partir de la constitución del FACLA y hasta 2006, la ASF ha recibido información acerca de la participación de servidores públicos del SAT en la administración del fideicomiso de carácter público, pero que maneja recursos privados, función que está justificada en el artículo 9o. de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) y en los artículos 213, 214 fracción III y 215 fracción I de su Reglamento.
  - M. El Ejecutivo puede constituir fideicomisos, siempre y cuando sea para áreas estratégicas y prioritarias. Pero el que consiste en la prestación del servicio electrónico de datos no es

considerado prioritario ni estratégico por la Ley Aduanera, con lo que se contradice el principio jurídico que determina que la norma específica predomina sobre la norma general, en este caso la norma específica es la Ley Aduanera y ésta no prevé la constitución de fideicomisos, lo que sí prevé es que sean empresas las que presten el servicio.

- N. Lo anterior implica que son las empresas quienes deben cobrar directamente a los usuarios la contraprestación y el DTA y luego enterar al fisco el DTA. Mientras que el SAT debe vigilar y supervisar en todo momento a las empresas.
- O. Con base en la información proporcionada por una de las 12 empresas que fueron contratadas para el segundo reconocimiento, se observó que dicha empresa sólo proporcionó cuatro de los 19 servicios pactados. Aun así, recibió el pago completo por parte del SAT.
- P. Se comprobó que la aduana de Tijuana cuenta con un módulo de verificación de rayos gamma, mediante el que se puede observar si el contenido y los datos generales de los camiones que pasan por ella coinciden con los datos estipulados en los pedimentos y con ello detectar anomalías; sin embargo, se constató que únicamente se utiliza con los camiones vacíos. Al cuestionar a la aduana por qué no se emplea a los camiones con carga, se argumentó que ello alentaría el tráfico vehicular en la aduana de Estados Unidos. Esto se evitaría si se contara con otro módulo que revisara al transporte con carga, pero la aduana carece de recursos para ello y que en su opinión uno era insuficiente.

En síntesis, concluye la comisión, al amparo de la Ley Aduanera, se creó un “lucrativo negocio (ISOSA) donde participaron servidores públicos sin que exista claridad sobre si tuvieron atribuciones para ello”. El eje que sostiene el vínculo entre la función pública y la privada es la composición del DTA, ya que al estar coexistiendo dinero público con dinero privado, ambos adminis-

trados por servidores públicos, abrió espacio para que “ocurrieran actos alejados de la ética”.

La comisión llegó a las anteriores conclusiones después de desarrollar una serie de investigaciones y reuniones con funcionarios como Germán Martínez Cázares, secretario de la Función Pública; Arturo González de Aragón, auditor superior de la Federación; José María Zubiría Maqueo, jefe del SAT y Juan José Bravo Moisés, administrador general de Aduanas del SAT.

Los resultados de esta investigación parlamentaria sirvieron para confirmar lo que la Auditoría Superior de la Federación venía denunciando desde la presentación de los resultados de la Cuenta Pública de 1999, esto es, siete años después de que iniciara la modernización del sistema aduanero mexicano; por lo anterior, no deja de ser sorprendente que la Cámara de Diputados no atendiera ni diera seguimiento a las observaciones de un órgano técnico que le es propio. No atendió tales observaciones ni las subsiguientes hasta 2003.

Sin la intervención de la Cámara de Diputados, en el momento indicado, el resultado, esperado por otra parte, era la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dirimiendo una controversia entre la ASF y la SHCP. La intervención lamentable del Tribunal Constitucional derivó en justificar lo injustificable, como aceptar que los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda se convirtieran en gestores de fideicomisos que un día fueron públicos y otro día privados. El entramado de este asunto entrañaba varios miles de millones de pesos que dejaron de enterarse al erario público y que exigía de los representantes de la ciudadanía una mayor pericia y altura de miras para dar puntual y cuidadoso seguimiento al tema, no sólo de la modernización aduanera, sino del segundo reconocimiento y de hechos tan irrisorios como el usar, en las aduanas del norte, un escáner sólo para camiones vacíos.

La Cámara de Diputados y sus órganos de investigación, como son las comisiones de este tipo, llegaron tarde a la atención de tan delicados sucesos, aun cuando contaron con información impor-



tantísima casi desde el inicio de la trama. Lamentable es, también, que ninguna de las tres administraciones en las que se gestaron, desarrollaron y consumaron estos hechos, pusieran el interés debido para atajar el asunto e incorporar con toda la fuerza del Estado los recursos generados al erario público.