

217
762



Universidad Nacional Autónoma de México
FACULTAD DE DERECHO

Control por Parte del Ejecutivo Federal en los Fideicomisos Públicos



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA AUXILIAR DE
EXÁMENES PROFESIONALES

T E S I S
Que para obtener el título de:
Licenciado en Derecho
p r e s e n t a :
Everardo Silvestre Tiro Sánchez



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CONTROL POR PARTE DEL
EJECUTIVO FEDERAL EN LOS FIDEICOMISOS
PUBLICOS

PAG.

INTRODUCCION

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS

- Derecho Inglés	1
- Derecho de los Estados Unidos de Norteamérica	16

II.- ESTUDIO DEL FIDEICOMISO EN LA DOCTRINA Y LEGISLACION MEXICANA

- Naturaleza Jurídica	23
- Elementos Personales	38
- Elementos Reales	46
- Elementos Formales	49
- Clasificación de los Fideicomisos	51
- Término del Fideicomiso	54

III.- EL ESTADO Y LA POLITICA ECONOMICA

- La Intervención del Estado en la Política Económica.	55
- Diversas Formas de Intervención	62
- El Estado Empresario	65
- El Fideicomiso Público como Instrumento Económico, Político y Social del Ejecutivo Federal	70

IV.- CONTROLES POR PARTE DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LOS FIDEICOMISOS.

- Sistema Mexicano o Régimen Presidencialista	85
- Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica	98
- Los Aspectos Represivos de la Ley	100
- Funciones Constitucionales-Administrativas del Presidente de la República	102
- CONCLUSIONES.	
- BIBLIOGRAFIA.	

INTRODUCCION

Escribir sobre el Fideicomiso podría resultar sencillo, - si sólo nos concretáramos a analizar los escasos y dispersos preceptos jurídicos que se encuentran plasmados en la legislación mercantil vigente, pero como toda institución jurídica, tiene múltiples relaciones, ya sea de fondo o - forma con los diferentes poderes de la Unión; y por consiguiente, con diversas leyes, decretos y reglamentos.

En el presente trabajo trataremos de explicar la participación e influencia del Ejecutivo Federal en los fideicomisos públicos; ya que en un sistema político como el -- nuestro, en el que el Poder Ejecutivo tiene una supremacía, y es además, Titular de la Administración Pública Federal y responsable de todas las actividades que se realicen en torno a ella. Y dentro de éstas, es interesante - destacar su participación en los llamados Fideicomisos Públicos o de Estado.

El fideicomiso a través del tiempo ha tomado un curso y - desarrollo muy importante en México. Tanto a nivel público como privado, su utilización ha ido en aumento, de esta manera podemos observar que en los fideicomisos en los que el Gobierno Federal es el fideicomitente, se ha utilizado en múltiples aplicaciones en los campos de la actividad económica y social: industria, agricultura, comercio, turismo, pesca, exportación, forestación, fomento urbano etc., presentándose de esta forma un creciente intervencionismo estatal.

y de esta manera, el fideicomiso en el ámbito público tiene gran aplicación e intervención en la vida nacional por lo cual, trataremos de identificar y definir el control que tiene en ellos el Presidente de la República; ya que el fideicomiso lleva en su estructura misma el desarrollo y la fecundidad de la actividad humana.

Por todo lo anterior, espero que el H. Jurado tenga a bien comprender la inquietud de un estudiante por la utilización y control que en los fideicomisos públicos tiene el Ejecutivo Federal.

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS

DERECHO INGLES.

El antecedente de nuestro Fideicomiso Mexicano lo encontramos en los "uses" y "trusts", figuras jurídicas desarrolladas en Inglaterra.

"El "use" estaba formado de una relación jurídica mediante la cual una persona (feoffee to use) era revestida, según el Common law de un poder jurídico de cuyo ejercicio resulta un beneficio económico a favor de otra persona (cestui - que use)." (1)

Los "uses" se creaban por convenio verbal; el "feoffee" aceptaba conservar los bienes en custodia y permitía al beneficiario tomar las utilidades; se obligaba además a transmitir la propiedad o el título de ella tal como se le indicara. Y así, de esta manera, con el fin de evitar confiscaciones por motivos políticos, de eludir acreedores o evitar el pago de determinados tributos feudales, los propietarios estilaban ceder la propiedad de sus tierras a una tercera persona para que en confianza, la poseyera para uso y beneficio ya sea del propio cedente ó de sus herederos. Este uso fue muy popular particularmente durante las cruzadas, fueron innumerables los que se crearon. La utilización fue tan amplia, que hubo un momento en que las tres cuartas partes de las tierras de Inglaterra se poseían bajo la forma de usos.

El beneficiario del uso no era considerado el dueño de la tierra y sus derechos a gozar del uso o beneficio de la misma, dependían pura y exclusivamente de la honorabilidad del adquirente fiduciario. El propietario legal de la tierra

(1) Villagorhoa Lozano, José M., Doctrina General del Fideicomiso. Edit. Porrúa, México, 1982, p. 6.

era el adquirente fiduciario, y si bien es cierto que éste no recibía la cosa para su uso o beneficio, no existía ningún remedio legal en el antiguo derecho Inglés para el caso en que el fiduciario desconociese los derechos del beneficiario. El elemento confianza era de fundamental importancia en el "use", pues las cortes de "Common law" no reconocían los derechos de los beneficiarios y estos quedaban sin protección legal.

"No era necesario al "use" que interviniera una tercera persona porque el "use" se podía constituir cuando el "settlor" o "feoffor to use", declaraba por sí que empezaba a poseer determinado bien de su exclusiva propiedad en beneficio de otra persona. También era frecuente que el "settlor" transmitiera determinado bien al "feoffee to use", "ad opus suum", esto es en su propio provecho; en este caso, el "feoffor to use" coincidía con el "cestui que use". En ambos casos, únicamente intervenían dos personas." (2)

El derecho común (Common law) fue demasiado rígido, formal y sólo contaba con disposiciones elementales, para una sociedad rural. Pero no fue suficiente o idóneo para las complejidades de los industriales o mercaderes en las actividades de un período comercial más avanzado. Cuando era aplicado a sus problemas y conflictos con frecuencia dió lugar a evidente injusticia por sus procesos rígidos y sus inflexibles formalidades, lo cual desviaba el juicio a posibles errores o dejaba a la persona dañada en una condición de desamparo.

Por ello, la utilización del "use" trajo como consecuencia el desarrollo de todo un sistema de impartición de justicia, que es conocido con el nombre de justicia de Equidad.

La justicia de Equidad, en el sentido genérico con que se le concibió en Inglaterra, era administrada de acuerdo con ciertos principios que contrastaban con las escritas reglas formuladas por el "Common Law"; esos principios, fundamentalmente basados en lo que era equitativo en una particular situación, se originaron como una alternativa de la rigidez de ciertas normas de derecho común.

"El término equidad significa el espíritu de justicia, de rectitud, que debe presidir las relaciones entre los hombres ." (3)

"El rey, como jefe de Estado, fue la fuente de justicia y tuvo la obligación en conciencia de dar a sus súbditos que lo requieran el debido resarcimiento por daños y ayuda por los perjuicios causados en sus relaciones con sus semejantes. Si el sistema legal establecido por medio de las cortes no podía dar el resarcimiento adecuado, la petición del querellante llegaba a oídos del rey, quien en ejercicio de su poder y a través de su soberana autoridad restablecía los derechos de sus súbditos." (4)

"Preocupado con otras funciones reales, el rey trasladó las peticiones de justicia a su canciller "el guardián de su conciencia" para su consideración y decisión. Si se hallaba que los reclamantes eran merecedores de protección, la ejecución del juicio era sobreesido. En otros casos, cuando el demandante de derecho común podía lesionar a un desvalido, se le podía prohibir obtener el remedio legal y era compelido a comparecer ante el canciller para que hiciera justicia "ex aequo et bono" (en equidad y buen trato). " (5)

(3) Banco Mexicano Sómex. Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México. México 1982, p. 12

(4) Idém. p. 12

(5) Villagorhoa Lozano, José N. ob. cit. p. 8

El titular de la Cancillería, era el Canciller que, cuando no era el juez principal del Reino, devenía en el funcionario de más alto nivel de todos los servidores del rey y tenía bajo su mando numerosos empleados entre los que se contaban eclesiásticos, doctores en derecho, maestros, notarios públicos - apostólicos y el rey no hacía nada que no constara en un documento en el cual se estampara el sello real, considerado como la llave del poder real.

Junto con esta institución surge un doble concepto de dominio propiedad o patrimonio: el legal reconocido por la ley común-estricta (Common law), que pasa del "settlor" o "feoffor to use" al "feoffee to use" o fiduciario, y el concepto benéfico o equitativo, llamado en inglés beneficial o equitable, - impuesto en un principio como deber de conciencia y posteriormente como una institución sancionada por el derecho de equidad, que se constituye a favor de un tercero (cestui que use) a quien en español se le llama beneficiario o fideicomisario.

El Canciller presidió en Equidad en la Corte de Tesorería, - así como en la Corte de Cancillería y administró el mismo sistema en ambos tribunales.

"La jurisdicción puede ser exclusiva, esto es cuando un sólo tribunal tiene jurisdicción; o concurrente cuando un tribunal atiende las demandas indistintamente para decidir la controversia en derecho común o en equidad. Las acciones de calumnia, de allanamiento, de falsa prisión y de cualquier situación semejante, se podían plantear conforme al derecho común y en cambio las demandas por exclusión, ejecución específica, declaración o ejecución de fideicomisos y otras situaciones similares sólo se podían plantear en equidad." (6)

(6) Idém. p. 6

La Equidad se define como el sistema de jurisprudencia, basado en buena razón y conciencia, introducida y desarrollada por los Cancilleres de Inglaterra, por acuerdo del rey y con el visto bueno del Parlamento, con el objeto de hacer justicia donde era negada por el derecho común (Common Law).

Dos acontecimientos vinieron a dar auge al empleo del use: la Ley de Manos Muertas de 1217 y la Guerra de las Dos Rosas.

La Ley de Manos Muertas tuvo como origen las grandes extensiones de tierra que poseía la Iglesia, para la realización de fi nes benéficos; lo que motivó que un grupo de integrantes del Parlamento, declarara que dichos bienes estaban fuera del comercio y originaban acaparamiento de riqueza, ya que no se cum plía con los fines para los cuales fueron otorgados.

Esto originó el aumento del empleo del "use", en los cuales el "feoffee to use" recibía bienes destinados a obras piadosas de la Iglesia, a la que se designaba "cestui que use" para que disfrutara de los beneficios que produjeran, conforme a lo ordenado por el "feoffor to use" o "settlor".

En la Guerra de las Dos Rosas, los bienes de los vencidos, -- eran tomados por los vencedores como pena por el delito de alta traición, y con el fin de evitar esta situación los partici pantes en la guerra, transmitían sus bienes al "feoffee to use" para el uso del otorgante o sus herederos.

Ya a fines del siglo XIV y principios del XV, la mayor parte de la propiedad raíz en Inglaterra estaba bajo el régimen de los "usos" con los consiguientes perjuicios a las finanzas reales y a las prerrogativas de los señores feudales, por lo que el rey Enrique VIII, presionado por los intereses que los --

"uses" habían lesionado y después de una lucha enconada para vencer la oposición, logró que se promulgara la Ley de Usos- (Statute of Uses) en 1535.

Esta ley no decretó propiamente la ilegalidad o prohibición de los "uses", ni tampoco privó al "cestui que use" o beneficiario de su derecho de propiedad en equidad, sino que le adjudicó íntegramente el título jurídico sobre el bien puesto en uso. En consecuencia los "uses" no desaparecieron, quedaban sólo ejecutados, o sea, convertía al "cestui que use" en propietario legal, que dejaba así de tener un derecho de -- equidad y siendo en esa forma el único y exclusivo dueño, en tanto que el "feoffee to use" venía a ser eliminado de la relación jurídica.

No mucho tiempo después de haberse promulgado se sostuvo que la ley era inaplicable a los "uses" activos, lo que en forma indirecta demuestra que los pasivos predominaban. Explicando cuando "el feoffee to use" tenía instrucciones en el sentido de permitir al "cestui" o beneficiario el cobro de frutos y rentas, se trataba de un "use" pasivo que la ley ejecutaba, mientras que cuando el "feoffee" estaba obligado a desempeñar personalmente esa actividad el "use" era de carácter activo y por ello fuera del ámbito de aplicación de la ley.

Y así esta ley no logró su objetivo ya que vino a vigorizar la práctica del "use", pero con un nuevo nombre: surgió el "trust" con la insospechada fuerza que le dió el derecho de equidad.

La aplicación de la ley sobre "usos" se limitó, quedando fuera de su órbita de aplicación los siguientes casos:

"a) No tuvo aplicación cuando el "use" se refería únicamente a bienes muebles.

b) Tampoco fueron materia de esta ley, los "uses" que implican una labor positiva y de administración que debía realizar el "feoffee to use", quien tenía el deber activo de llevarlas a efecto. Estos "uses" activos recibían el nombre de "trusts".

c) Asimismo, escaparon de la ley referida los "uses" que se constituían en cadena y que los autores anglosajones llamaron "use limited upon a use". En estos casos la ley sobre usos ejecutaba el primero celebrado en tiempo, transmitiendo la propiedad absoluta al primer "cestui que use", quien a su vez se designaba "feoffee to use" en el segundo; en relación con este último la ley no era aplicable en vista de que un "use" no podía limitar a otro, pues si se ejecutaba el segundo las consecuencias de ejecución del primero se declaraban nulas. Para evitar estas consecuencias los tribunales de derecho común decidieron negarle validéz al segundo "use", pero en cambio las cortes de equidad determinaron que si bien la persona favorecida con el primer "use" era la propietaria legal, la beneficiada con el segundo seguía siendo, como antaño, la dueña en equidad o titular de un derecho que resultaba a su favor por el segundo "use" . (7)

TRUST MODERNO

Y de esta manera se desarrolla el trust: "un "trust" es una relación fiduciaria con respecto a determinados bienes, por lo cual la persona que los posee (trustee) está obligada en derecho equidad a manejarlos en beneficio de un tercero (cestui que trust). Este negocio surge como resultado de un acto volitivo expreso de la persona que crea al "trust" (settlor)!" (8)

(7) Rabasa, Oscar. El Derecho Angloamericano, F.C.F. p. 283

(8) Villagordoa Lozano, José M. ob. cit., p. 18

Un "trust" existía siempre y cuando el título del terreno estuviera a nombre de una persona para el uso y beneficio de otra y en estos casos la equidad tomaba jurisdicción debido al defecto palpable del derecho común en su imposibilidad de reconocer el derecho de los beneficiarios. No podía dar otra corte ayuda y por lo tanto la corte de cancillería tenía jurisdicción exclusiva, bien que la propiedad fuera real o en equidad.

Partes en el Trust.

Deben de ser tres: a) el creador del "trust" o sea el "settlor" o fideicomitente, b) el "trustee" o fiduciario y c) el beneficiario o "cestui que trust".

El "settlor" o creador del "trust", desaparece de la relación una vez constituido, si es que no se reserva el derecho de revocarlo, alterarlo o modificarlo. Puede reservarse el derecho de dirigir al "trustee" cuando se trate de inversiones o actos que considere importantes. Puede ser "settlor" cualquier persona con la capacidad de hacer testamento, de contratar, de gozar y ejercitar sus derechos patrimoniales.

Para ser "trustee" se requiere además de tener la capacidad de gozar de los bienes y derechos que constituyen su materia, tener la capacidad de ejercitarlos; porque de lo contrario un tribunal de equidad procederá a la remoción del "trustee" para evitar perjuicios a los beneficiarios de un "trust". El "settlor" puede nombrar generalmente a cualquier persona como "trustee", inclusive a una corporación, en una época se pensó que no podían, pero en la actualidad es muy común que lo sean. "En 1906 en Inglaterra por la "Public trustee act" se reglamentó el funcionamiento de entidades que, con el nombre

de "public trustees" y mediante el pago de una remuneración, - podían actuar como "trustees" del público que así lo deseara." (9)

"Si por alguna razón un cargo de "trustee" quedara vacante y - la obligación de nombrarlo se transfiriere a la Corte, esta tratará de designar a uno que sea capaz y justo con todos los -- "cestuís". Pero nunca nombrará a un incapaz, a un niño como - "trustee", y no podría nombrar a uno que no sea residente en - el Estado, una mujer casada, un insolvente o uno de los "cestuís", a menos que mostraran circunstancias excepcionales que favorecieran dicho nombramiento," (10)

Las figuras de "settlor" y "trustee" pueden coincidir, si el - "settlor" se nombra a si mismo "trustee", siempre y cuando tenga la capacidad de transmitir los bienes del "trust" a un tercero. En este caso no existe transmisión de bienes o derechos si no únicamente separación de los mismos dentro del patrimonio - personal del "settlor-trustee", al crearse el patrimonio del - "trust". Pero no pueden coincidir las calidades de "trustee" - y "cestuí que trust", en un mismo "trust".

El principio "la equidad no permitirá que un "trust" se frustre por falta de trustee", se aplica también en el caso de que designado el "trustee" designado por el "settlor" no acepte cumplir con el cargo por falta de capacidad o simplemente por carecer de voluntad para su desempeño. En caso de aceptación - esta debe ser total.

La aceptación o rechazo del "trustee" puede ser expreso o tácito, pero una vez aceptado tiene efectos retroactivos que se remontan hasta la fecha de creación del "trust" y el "trustee" - una vez consumada su aceptación, no puede rechazar el cargo, -

(9) Alvarado Uriburu, Oscar, El Trust en el Derecho Británico. Jurisprudencia Argentina, 1963 p. 2

(10) Villagordoa Lozano, José M. ob. cit., p. 20

quedando relevado únicamente por renuncia o destitución. La renuncia sólo se podrá presentar ante el tribunal competente en la forma y términos que exprese la acta constitutiva; en el caso de destitución sólo la hará el tribunal competente o la persona autorizada por el acta constitutiva.

Facultades y Obligaciones del trustee.

Las facultades pueden ser expresas cuando se desprenden del contenido mismo del acta constitutiva o de la ley; son implícitas cuando ciertas circunstancias o el fin del "trust" lo requieran. También pueden clasificarse como discrecionales o taxativas según su ejercicio se someta al criterio del "trustee" o se le impongan imperativamente en ciertas condiciones; las discrecionales lo son en razón de los medios y actividades, no en el sentido de que pueda optar por ejercitarlas.

Obligaciones del trustee.

a) Debe de defender y proteger al "trust" de toda clase de ataques provenientes de tercero, del beneficiario y aún del "settlor". En caso de que recurra a la vía judicial deberá agotar todas sus instancias hasta su terminación.

b) Para que pueda cumplir con sus deberes, se le impone la obligación al "trustee" de tomar posesión inmediata de los bienes del "trust", salvo disposición contraria en el acto constitutivo.

c) Debe proceder al registro de los bienes fideicomitidos - al tomar posesión del cargo, haciendo constar la existencia del "trust" y el carácter que se le otorga.

d) Queda obligado a cuidar la seguridad y conservación de

los bienes, y dentro de estas obligaciones a:

- 1.- Asegurar los bienes muebles. Si falta dinero para la - conservación del patrimonio del "trust", puede recurrir a la venta de algunos bienes fideicomitidos y solicitar créditos ofreciendo como garantía los mismos; siempre y cuando notifique a los beneficiarios, pudiendo ellos - aportar la cantidad requerida.
 - 2.- Pagar impuestos, derechos e impuestos de cualquier índole que graven al "trust".
- e) No podrá fusionar su patrimonio con el del "trust", esto es por proteger a los beneficiarios, siendo responsable - con sus bienes si contraviene esta disposición.
- f) Cuando se trate de inversiones, puede recurrir a un consejo técnico, debiendo obrar en todo caso prudentemente.

En casos de inversión el "trustee" debe de tener como objetivos: el interés del "cestui" y de los futuros beneficiarios; así como la seguridad del capital.

Para constituir un "trust" de carácter privado debe designarse siempre persona facultada, para exigir en equidad la realización del "trust" en provecho propio, esta persona es el beneficiario el cual debe ser determinado expresamente.- En los "trusts" de carácter público o de beneficencia los numerosos "cestuis" serán indeterminados individualmente, - basta señalar un grupo de personas a quienes se pretende beneficiar (Charitable trust).

La capacidad para ser "cestui" en un "trust" privado se finca en aquellas personas que a su vez tengan la capacidad necesaria para adquirir bienes y derechos iguales a los que - se fideicomiten en su beneficio.

Recursos del cestui.

Los recursos del "cestui" en derecho común, en contra de - tercera persona se da en los siguientes casos:

- 1.- En caso de que los bienes del "trust" sean equivocada- mente tomados y enajenados por X, corresponde al "trustee"- y no al "cestui", ejercitar la acción de transgresión, recu- peración o reivindicación.
- 2.- Si la propiedad del "trust" la retiene X equivocadamen- te, es el "trustee" y no "cestui" el que debe ejercitar el- derecho.
- 3.- Si X realiza un agravio en contra de la propiedad del - "trust", y el recurso está en equidad, también aquí el "trus- tee" y no el "cestui" es la parte idónea para demandar.

Se dice frecuentemente que el "cestui" tiene el título en - equidad de la propiedad del "trust". Esto significa que la- obligación del "trustee" en equidad es manejar la propiedad del "trust" para beneficio del "cestui".

El "trustee" es la persona indicada para demandar por daños al patrimonio del "trust". Si no lo hiciera o se rehusare - el "cestui" puede demandar al "trustee" ante una corte de - equidad para obligarlo a hacerlo. Si la persona que hizo - daño al "trust" está dentro de la jurisdicción de la corte, en donde se tramita el recurso contra el "trustee", el "ces- tui" los puede demandar y ambas demandas se acumularán en - una sola.

El "settlor" puede constituirse en único o en uno de los be neficiarios asignados para el "trust". En este caso los -- acreedores del "settlor" pueden asegurar sus créditos en - los bienes fideicomitidos.

Cabe hacer notar que la distinción entre la jurisdicción de estricto derecho y derecho de equidad, ya han sido abolidas en la actualidad, las decisiones y resoluciones se toman de acuerdo a la jurisprudencia ya establecida.

Distintas clases de trusts.

Existen dos categorías fundamentales de "trusts":

- "expresa trust", y
- "implied trust" .

El "express trust" se constituye por la voluntad del "settlor". Es condición "sine qua non", que el "trust" se declare formalmente establecido y se defina claramente la disposición de bienes o derechos que se destinen al mismo.

Este "trust" puede nacer ya sea de una declaración unilateral de voluntad, por acuerdo bilateral entre fideicomitente y fiduciario, o por testamento. No se exigen solemnidades especiales, pero la intención de crear el "trust" debe de surgir claramente. La finalidad perseguida por el "trust" debe ser lícita y la cosa objeto del fideicomiso; que puede ser mueble, inmueble presente o futura, debe de estar perfectamente definida.

Se distinguen varias clasificaciones del "express trust" :- el "execut trust" y "executory trust" .

El "execut trust", es aquel que una vez declarado formalmente establecido, no requiere otro acto posterior para producir sus efectos.

El "executory trust", es aquel que cuando en las instrucciones con vistas a la transmisión del bien y que el acto que las contiene, no obra por sí misma la transmisión que ordena. Las instrucciones son solo un intento que sirve como minuta que se va a perfeccionar en un acto posterior.

También el "express trust" puede ser instrumental, cuando el "trustee" debe seguir rigurosamente las instrucciones dadas y discrecional, cuando el "trustee" tiene un poder de apreciación. Asimismo puede ser de interés público y privado.

El "implied trust", se da con la finalidad de impedir enriquecimientos injustos. Y son de dos clases: "resulting y constructive trust".

"Resulting trust".- Este "trust" surge cuando la ley presume su existencia en virtud de darse determinados presupuestos de hecho. Si una persona vende una propiedad y el que paga el precio no se recibe de la misma, sino que la transferencia se hace a favor de un tercero que la recibe gratuitamente, la ley presume en este caso que el tercero no adquiriera la propiedad de la cosa, como propietario liso y llano, sino que en la condición de fiduciario, considerando como beneficiario al pagador del precio. Como presunción que es, este "trust" admite prueba en contrario y las partes pueden probar en cualquier momento que no estaba en sus intenciones crear un "trust".

"Constructive trust".- Este "trust" también es impuesto por la ley en determinadas circunstancias, pero no como en el caso anterior, en donde se trata de interpretar la presunta intención del creador, sino a efecto de impedir injusticias provenientes de algún ilícito o de prevenir algún injusto -

enriquecimiento. El caso típico sería el del mandatario, que sin estar autorizado, compre para sí una propiedad con dineros pertenecientes a su mandante. En este caso, por operación de la ley, el mandatario se transforma en fiduciario (trustee) para el beneficio de su mandante.

"La constitución del "trust" es, válida aunque el instrumento relativo no se encuentre en poder del "cestui" ni se entregue al "trustee", a menos que el ordenamiento positivo exija un documento escrito para la transmisión del bien fideicomitado, que se hace necesario cuando el "settlor" y "trustee" son dos personas distintas, como sucede en la mayoría de los casos. - En el supuesto de que lo sean, no importa que el "trustee" -- no disponga del instrumento constitutivo del "trust", siempre que por otros casos del "settlor" se evidencie la creación de negocio." (11)

Causas de terminación del trust.

- 1.- Por la cesión del título legal, que haga el "trustee" al "cestui que trust".
- 2.- Por la liberación del "cestui que trust", realice a favor del "trustee".
- 3.- Por cesión hecha por "el cestui que trust" y "trustee" a favor de una tercera persona.
- 4.- Para heredar el "cestui que trust" el título legal.
- 5.- Por revocación, si en su creación así se estableció.
- 6.- Por haberse cumplido los fines para los cuales fue creado.

(11) Idém. p. 35

DERECHO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

Dos instituciones del Derecho Inglés forman los antecedentes del fideicomiso mexicano; el antiguo "use" y el moderno "trust".

De Inglaterra de donde vino a los Estados Unidos este sistema de derecho, ha existido por siglos un doble sistema de jurisprudencia para la administración de justicia a través del reino. Las dos partes de este sistema fueron llamadas Equidad (Equity) y Derecho Común (Common law).

"El sistema de equidad fue aceptado en la mayor parte de las colonias inglesas de América; sin embargo, fue visto con cierta desconfianza porque al igual que en Inglaterra, durante una época, la equidad fue considerada con recelo en razón de su relación con las prerrogativas del rey, por lo cual provocaba sospechas en los habitantes de algunas colonias. La equidad era administrada por los gobernadores reales; esto acentuaba la sospecha acerca del resultado y del desarrollo de la equidad; éste fue muy lento, especialmente en Massachussets y Pensylvania; no obstante, el sistema de equidad fue aceptado poco a poco, sobre todo en la primera parte del siglo XIX, por la generalidad de los colonizadores de Norteamérica." (12)

Este sistema de leyes, tanto para norteamericanos como para los canadienses, fue la base para ambos países de su sistema jurídico, excepto en la provincia de Quebec y en la Lousiana.

(12) Banco Mexicano Sómex, ob. cit., p. 23

"En los Estados Unidos los dos sistemas de derecho se man-
tienen separados únicamente en siete estados, en los que
funcionan también separadamente tribunales de derecho y -
de "equidad", con procedimientos distintos, en la Suprema
Corte y demás tribunales de la Federación, así como en -
los de otros once estados, ambos cuerpos de jurispuden-
cia son igualmente aplicados, pero con procedimientos di-
versos y en el resto de las 30 entidades federativas y te-
rritorios pertenecientes a dicho país la fusión de los -
dos sistemas ha operado totalmente, como en Inglaterra, -
ejerciendo los tribunales jurisdicción concurrente tanto-
en derecho común como en "equidad" conforme a códigos o -
leyes de enjuiciamiento que han abolido toda distinción -
en las formas de los juicios y estableciendo un sistema -
uniforme de procedimientos para ambas ramas del derecho -
angloamericano." (13)

A manera de ejemplo podemos señalar que toda distinción -
entre acciones de derecho y convenios en equidad ha sido
abolida por la ley en los Estados de Arizona, California,
Colorado, Connecticut, Georgia, Idaho, Indiana, Kansas, -
Minnesota, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Nueva York
Carolina del Norte, Ohio, Oklahoma, Carolina del Sur, --
Texas, Utah, Washington y Wyoming. Es conveniente destacar
que cada uno de los estados adopta su forma peculiar para
reconocer la persistente e inevitable distinción entre de
recho común y equidad.

El derecho en los Estados Unidos se divide, en dos gran-
des ramas: civil y penal. " El derecho civil está compues-
to por el "Common law" o derecho común estricto y por el
derecho equidad o derecho lato. La rama civil del derecho
norteamericano esta constituida esencialmente por los --
principios fijados por la jurisprudencia de los tribunales ingle-
ses establecida antes de la Independencia de los Estados Unidos y de

los tribunales del fuero común de cada estado de la unión -
norteamericana de ahí en adelante, aún cuando es de advertir
se que todavía en la actualidad, los jueces y abogados de
los E.U. ven con respeto e invocan los principios declara-
dos por los tribunales de Inglaterra. El derecho civil nor-
teamericano sigue siendo, pues, en general, un derecho crea-
do y sostenido por la jurisprudencia de los jueces y tribuna-
les; sin embargo, en la época moderna una gran parte de ese
derecho consuetudinario o causístico, en forma declarativa si
no creativa está compilada en códigos o legislación civil -
coordinada." (14)

Simultáneamente con la aceptación general de la equidad, en
Estados Unidos de Norteamérica se fue adoptando la práctica
del "trust". Se sabe que el "trust" era ya conocido en la -
época de la Colonia, pero no fue tan frecuentemente utiliza-
do como en Inglaterra.

"La gran contribución hecha por Norteamérica a favor del de-
sarrollo del "trust" es el empleo del Trustee Corporativo; -
en Inglaterra, todavía hacia 1743, el procurador general ar-
gumentaba que ninguna corporación podía actuar como "trus-
tee". El lord canceller Harwicke, sin embargo, contestó al -
procurador general, que no había cuestión tan clara como que
las corporaciones podían ser "trustees". (15).....

Las actividades del "trustee" (fiduciario) se hallan grande-
mente controladas en el derecho americano. Se le exige un -
alto "standart" de moralidad y una lealtad absoluta al bene-
ficiario. Bajo ningún concepto puede el fiduciario sacar un
provecho propio de su administración (que no sea su comisión
habitual), no pudiendo comprar para sí propiedades del - - -
"trust"; ni aún en remate público.

(14) Idém. p. 128

(15) Banco Mexicano Sómex, ob. cit. p. 23

Este alto "standart" de conducta que se le exige a los "trustees" por parte de las legislaciones de los distintos Estados Norteamericanos, hace que el manejo de los fondos de los "trusts," se realice en una forma muy conservadora. Por otra parte el fiduciario no tiene una libertad absoluta en lo que se refiere a la inversión de fondos. Existen en los Estados Unidos, dos sistemas principales a los efectos de regular las inversiones permitidas a los fiduciarios, evitando de esta manera riesgos innecesarios a los beneficiarios.

El primero de los sistemas es el llamado "Discretionary Trust Fund System", seguido en el estado de Massachusetts y que es conocido también con el nombre de 'Regla de la inversión del hombre prudente', de acuerdo con este sistema, se admite que el fiduciario pueda invertir el fondo del "trust" con libertad, discrecionalmente, pero, eso sí, actuando como un hombre prudente.

El segundo de los sistemas, es el llamado 'Legal Fund System' (Sistema del Fondo Legal), seguido en el Estado de Nueva York y en el mismo se le desconoce al fiduciario la amplia discrecionalidad que se le reconoce en el sistema anterior. En este sistema se exige al fiduciario invierta por lo menos un 65% del fondo del "trust" en las llamadas inversiones legales, que la ley específica, y que están constituidas por bonos del gobierno, bonos municipales, títulos hipotecarios etc.

"Según Scott, la primera noticia que existe en Estados Unidos de Norteamérica sobre una autorización otorgada a una corporación para actuar como "trustee", es la que se otorgó a The Framers fire Insurance & Loan Company en la ciudad de Nueva York en 1822; a partir de este año, se crearon corporaciones-

con poder para administrar "trusts" y su utilización comenzó a hacerse cada vez más frecuente." (16)

El resultado ha sido que en Estados Unidos el "trustee" tiene de a ser un profesional. En Inglaterra el "trustee" individual no recibe compensación por su trabajo a menos que así se pacte en el instrumento que dé origen al "trust"; en tanto que en Estados Unidos si se recibe compensación.

Las "trust companies" y los bancos que tienen la facultad de actuar como "trustees", son profesionales y actúan en el campo de los negocios de administración de "trustes"; una consecuencia de ello es que buscan o solicitan activamente es el establecimiento de negocios. Esto da por resultado una situación muy diferente a aquella que existe en Inglaterra." (17)

En los Estados Unidos, la distinción entre "trust" revocable e irrevocable, tiene una gran importancia práctica, pues en primer caso se considera por la ley que el fideicomitente (settlor), en lo referente a los afectos fiscales, sigue siendo el propietario de los bienes del "trust". Los beneficiarios pueden solicitar la terminación del "trust", siempre que sean capaces y que el propósito del "trust" se haya cumplido. Como es natural, el "trust" en aquellos casos en que el título legal y el título equidad se identifican y se concentran en manos de una misma persona por confusión.

Otras causas de extinción son: Por el cumplimiento de los fines para los cuales fue constituido, por hacerse imposible su cumplimiento; por la destrucción objeto del "trust" y por el convenio expreso y personal de las partes.

"El derecho mercantil, en la jurisprudencia angloamericana - se denomina "law merchant", "merchant's law" ó 'lex mercatoria", pero con la salvedad, de que la materia está incorporada al "Common Law", o sea el derecho común en general y no es en sí misma una rama autónoma de derecho. Aún cuando el derecho mercantil angloamericano es y sigue siendo de naturaleza consuetudinaria, pues se ha formado esencialmente con la jurisprudencia de los tribunales en una gran parte, especialmente en la relativa a los efectos de comercio y contratos mercantiles de compra venta, está ya codificado en la actualidad, tanto en Inglaterra como en Estados Unidos." (18)

"La legislación sobre los "trusts" en Estados Unidos se origina fundamentalmente en el proyecto de David Dudley Field para un Código de Derecho Sustantivo para el Estado de Nueva York que, no obstante que fue rechazado por la legislatura de ese Estado, acabó siendo adoptado con algunas modificaciones en los Estados de California, Montana, North Dakota, Oklahoma y South Dakota." (19)

En Louisiana se dió un breve estatuto en 1920, abrogado posteriormente, en 1938, por el "Louisiana Trust Code" de 1964. En Texas también hay una ley sobre "trust", promulgada en 1943.

A pesar de que en E.U. ha habido escasos ensayos para modificar la ley de "trust" se han adoptado una serie de principios por medio de la Conferencia Nacional de Comisionados para uniformar las leyes estatales. A pesar de ello los requisitos y formalidades para la creación y conservación de los "trusts", éstos cambian de estado a estado.

(18) Rabasa, Oscar, ob. cit. p. 129 y 135.

(19) Banco Mexicano Sómex, ob.cit. p.24.

"Además, existe en Estados Unidos una institución que se llama "Restatement of law", cuya traducción literal al español no puede hacerse y que es una serie de volúmenes redactados por el Instituto Americano de Derecho en los que sus autores opinan sobre cual es el derecho en una determinada área, cuales son sus transformaciones y los cambios de dirección, que los autores pensar podrá tener. Los miembros de este Instituto son jueces, abogados y profesores de derecho; hasta la fecha han preparado "Restatements" sobre diversas materias del derecho estadounidense. El profesor Austin Wakeman Scott fue designado coordinador para la preparación del "Restatement -- del derecho de los trusts", y cuya obra fué aprobada en 1935. La segunda edición, fue publicada por el Instituto en 1957.

Existen otros dos 'Restatements' publicados por el Instituto - que también se refieren al derecho del "trust", intitulados - "Restament of Restitución" y "Restatements of Property". (20)

Para concluir, mencionaremos que en los Estados Unidos existen dos sistemas judiciales:

"1- El Estatal, integrado por los tribunales establecidos, - en cada estado, que ejercen plena jurisdicción, dentro de - sus respectivos límites territoriales, salvo aquella que la Constitución concede exclusivamente a la Federación o niega - de un modo expreso o implícito a los estados. Estos por medio de sus constituciones o leyes locales, determinan la organización de sus tribunales y el grado de competencia que a los mismos les corresponde; 2.- El Federal compuesto, por - los Tribunales de la Federación, que solo tienen la jurisdicción especial que la Constitución y las leyes del Congreso, - expedidas de acuerdo con aquella, les señalan en todo el territorio de la Nación, pero según sus respectivas circuns---cripciones. (21)

(20) Idem. p. 25

(21) Rabasa, Oscar, ob. cit. pa. 463.

CAPITULO II
ESTUDIO DEL FIDEICOMISO EN LA DOCTRINA
Y
LEGISLACION MEXICANA
NATURALEZA JURÍDICA.

La Naturaleza Jurídica del Fideicomiso Mexicano, ha sido motivo de muchos estudios por parte de los juristas mexicanos, lo que ha originado diversas teorías y posiciones; trataremos de presentar y explicar las que a nuestro criterio son las más representativas, así como nuestra opinión personal.

Teoría del Mandato.

El autor de esta teoría es el Dr. Ricardo J. Alfaro, jurista panameño, quién fue el primero de tratar de asimilar el "trust" anglosajón, a sistemas de ascendencia romanista como el nuestro. Define al fideicomiso en su proyecto de 1920, como un mandato irrevocable, esta definición se transcribió casi textualmente en la Ley de Bancos de Fideicomiso y Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926. Reproducimos ambos textos para mejor comprensión y para señalar las diferencias específicas entre fideicomiso y mandato que se hicieron valer en contra de esta teoría.

Proyecto Alfaro. Art.1.- El fideicomiso es un mandato irrevocable en virtud del cual se transmiten de terminados bienes a una persona llamada fiduciario, para que disponga de ellos conforme lo ordena el que los transmite, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario.

Ley de Bancos de Fideicomiso y Ley General de instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926. Art. 6.- El fideicomiso propiamente dicho es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al banco, con el carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos, según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero, llamado fideicomisario o beneficiario.

No pueden confundirse o identificarse el fideicomiso y el mandato por las siguientes razones:

"1.- El mandante no pierde en ningún caso la legitimación o la posibilidad jurídica de realizar, el mismo, los actos jurídicos que ha encomendado al mandatario, aunque se trate de un mandato irrevocable o se esté en presencia de un mandato general amplísimo.

En cambio, los actos jurídicos que el fiduciario debe realizar en ejecución del fideicomiso y por encargo del fideicomitente, sólo el propio fiduciario y no el fideicomitente está legitimado para llevarlos a cabo por virtud del mismo fideicomiso." (1)

"2.- En el mandato, el mandatario obra siempre por cuenta del mandante y su actuación es en nombre de éste, cuando se trata del mandato representativo, o en nombre propio cuando se trata del mandato sin representación, pero en este último caso los efectos jurídicos del acto realizado por el mandatario se producen directamente en el patrimonio del propio mandatario.

(1) Sánchez Medal, Ramón, La Verdadera Naturaleza Jurídica del Fideicomiso Mexicano. El Foro, nums. 3 y 4, julio-septiembre de 1980, México, D.F., p.95.

En cambio, la actuación del fiduciario nunca es en representación o en nombre del fideicomitente, ni siquiera por cuenta de éste, puesto que la actuación del fiduciario es siempre en nombre propio y por cuenta propia, y sin embargo, a pesar de ello los efectos jurídicos del acto realizado por el fiduciario no se producen en su propio patrimonio, sino que por virtud del fideicomiso todos esos efectos se producen sólo sobre los bienes objeto del fideicomiso, con la salvedad de -- que las responsabilidades en que pueda incurrir el fiduciario, por su culpa o por su dolo, cuando en su actuación se aparta del encargo que le han confiado en el fideicomiso." (2)

3.- "El radio de acción es más limitado en el fideicomiso y más amplio en el contrato de mandato, porque en éste pueden ser materia de él toda clase de actos jurídicos con tal de que sean lícitos y no estrictamente personales del mandante, en tanto en el fideicomiso deben tener siempre por objeto actos jurídicos relacionados precisamente con bienes, o sea con los bienes materia del fideicomiso." (3)

4.- "El mandatario debe entregar al mandante lo que reciba en virtud del mandato; no así el fiduciario, que con ello constituye el patrimonio del que es titular" (4)

5.- "Los actos del mandatario obligan al mandante hacia terceros; los actos del fiduciario son ajenos al fideicomitente y sólo afectan al patrimonio del fideicomiso." (5)

6.- "Para que valgan los actos del mandatario que se ha excedido, se necesita ratificación del mandante; los del fiduciario que se excede, sólo dan acción al fideicomisario y no al fideicomitente." (6)

(2) Idém. p. 96

(3) Idém. P. 96

(4) Molina Pasquel, Roberto. Recepción, Evolución y Estado Actual del Fideicomiso en el Derecho Mexicano. Revista Jurídica, núm. II, 1958, Buenos Aires, Argentina, p. 38

(5) Idém. P. 38

(6) Idém. p. 38

7.- El mandato concluye por muerte o interdicción del mandante; el fideicomiso no concluye por la muerte del fideicomitente.

Si bien existen semejanzas en las relaciones de los sujetos del mandato y del fideicomiso, es innegable que son mayores las diferencias por lo que no se justifica la identificación de ambas instituciones.

Teoría del Negocio Fiduciario.

Dentro de esta teoría las posturas más representativas han sido las de Jorge Barrera Graf, quién considera al fideicomiso un negocio fiduciario, y la de Raúl Cervantes Ahumada -- quién la crítica; partiremos dando la definición del negocio fiduciario, las críticas a ésta, así como sus argumentos a favor, para terminar concluyendo con nuestra posición respecto a esta teoría.

"Negocio Fiduciario es aquel en virtud del cual una persona transmite plenamente a otra ciertos bienes o derechos, obligándose esta a afectarlos a la realización de una finalidad lícita y determinada y como consecuencia de dicha finalidad, obligándose a retransmitir dichos bienes o derechos a favor de un tercero o a revertirlos en favor del transmitente." (7)

"El negocio fiduciario es un negocio complejo, atípico, compuesto de dos negocios típicos cuyos efectos son contradictorios. El primer negocio es real, exteriorizado, efectivamente realizado por las partes y el segundo negocio, que destruye entre las partes los efectos del primero, es un negocio oculto que sólo tiene eficacia interna entre las partes. El negocio fiduciario es una forma compleja que resulta de la unión de dos negocios de índole y efectos diferentes, colocados en oposición recíproca. Consta: 1.- De un contrato realpositivo, la transferencia de la propiedad o del crédito, que se realiza de modo perfecto o irrevocable. 2.- De un contrato obligatorio negativo; la obligación del fiduciario de usar tan solo en cierta forma el derecho adquirido, para restituirlo después al transferente o a un tercero.

(7) Barrera Graf. Jorge, Los negocios fiduciarios, Jus . Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Tomo XXIV, julio-septiembre, 1950, núm. 144, p. 440

Si el negocio fiduciario es atípico por definición, y el fideicomiso es un negocio típico, por principio queda excluida la equiparación. En el negocio fiduciario, los efectos del negocio aparente se destruyen por el negocio oculto; el fideicomiso es un negocio único, no compuesto de dos negocios y cuyos efectos derivan del acto constitutivo o de la ley, no de relaciones internas y secretas. que en el fideicomiso deben considerarse prohibidas." (8)

En respuesta a la posición del maestro Cervantes Ahumada, el Lic. Villagordo Lozano comenta: "No podemos aceptar esta tesis porque aisladamente, ninguna de las relaciones existe en forma autónoma, sino que está subordinada a la otra; la relación de carácter real tiene que acompañarse de la relación personal que la limita, de otra manera los efectos reales de la fiducia se confundirían con los otros negocios típicos - traslativos, lo cual constituiría una duplicidad inútil. Podemos concluir afirmando que el negocio fiduciario está constituido por dos relaciones una real y la otra obligatoria que le son fundamentales, pues la segunda es causa de la primera y ambas forman una indisoluble unidad." (9)

En el mismo sentido el maestro Barrera Graf establece: "en resumen, podemos afirmar que, el fideicomiso es un negocio fiduciario:

a) Porque se trata de un negocio que atribuye a alguien un derecho patrimonial en interés de otro y a nombre propio. Existe, pues, la doble relación: transmisión de bienes o derechos al fiduciario (relación real) y una obligación asumida por dicho fiduciario de afectar a una determinada finalidad, dichos bienes o derechos (relación obligatoria personal);

(8) Cervantes Ahumada, Raúl, Títulos y Operaciones de Crédito Editorial Herrero, México, D. F., 1976 p. 290-291.

(9) Villagordo Lozano, José Manuel, ob.cit. p. 56.

b) De parte del fiduciario, en medida mayor o menor, existe la potestad de abuso, sin que corresponda al fiduciante o al beneficiario (que en nuestra terminología se llaman fideicomitente y fideicomisario) acción real de reivindicación. (a este respecto diferimos del punto de vista del maestro Barrera Graf, ya que la L.G.T.O.C. otorga en su art. 355 el derecho al fideicomisario de reivindicar los bienes que a consecuencia de diversos actos del fiduciario hayan salido del patrimonio del fideicomiso);

c) Derivando como deriva el fideicomiso del "trust" anglosajón, puede aceptarse que éste, ya sea en su origen meramente, a través del "use", e incluso en la actualidad, corresponde al concepto del negocio fiduciario en los sistemas romanistas;

d) El fideicomiso es un negocio fiduciario, y lo es tanto el testamentario como el contractual; tanto en el fideicomiso estrictamente bilateral (en el que no hay fideicomisario o en el que el fideicomisario es el propio fideicomitente), como aquel en que hay una estipulación a favor de tercero, o sea el fideicomiso en que no coinciden fiduciante y beneficiario, ya sea que dicho tercero esté constituido por una persona cierta y determinada o bien por el público. En todas formas de fideicomisos se da la traslación de la propiedad y la afectación, es decir, la doble relación; en todas intervienen necesariamente el fiduciante y el fiduciario;

e) Por último, en toda forma de fideicomiso se constituye un patrimonio de afectación, destinado exclusivamente al cumplimiento de la finalidad pactada, la cual se impone como obligación y como limitación al fiduciario, dueño de dicho patrimonio." (10)

(10) Barrera Graf, Jorge, Naturaleza Jurídica del Fideicomiso, Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, Tomo VII, No. 28 Octubre-noviembre 1957, México, D.F., p. 210.

Para concluir estableceremos nuestra posición: La doctrina del negocio fiduciario atípico, simulado creemos que no tiene ninguna relación con el fideicomiso, pues mediante éste, el fideicomitente destina ciertos fines a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con los efectos, modalidades, límites y consecuencias que el régimen establece.

"Por lo tanto el fideicomiso es una figura típica, lícita, legal y perfectamente reglamentada y en consecuencia no parece lógico, ni congruente, compararla con actos simulados ni con figuras que con todo respeto teórico, pueden presentarse teórica y prácticamente en otros países, en los cuales no se ha adoptado legalmente una institución similar al "trust" ni al fideicomiso." (11)

(11) Banco Mexicano Sómex, ob. cit., p. 140

Teoría de la Manifestación Unilateral de la Voluntad.

Respecto de esta teoría partiremos igualmente de su definición, que concibe al Fideicomiso Mexicano como un acto unilateral de la voluntad y enseguida las críticas que se le hacen tanto a la definición como a la teoría.

"El fideicomiso es un negocio jurídico que se constituye mediante declaración unilateral de voluntad de un sujeto llamado fideicomitente por virtud de la cual, éste destina -- ciertos bienes o derechos a un fin lícito y determinado y -- la ejecución de los actos que tiendan al logro de ese fin, -- deberá realizarse por la institución fiduciaria que se hubiere obligado contractualmente a ello. " (12)

Por lo que hace a la posición de que el fideicomiso es un acto unilateral, preténdese fundamentarla, principalmente en el art. 352 de la LGTOC.

Art. 352.- El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento. La constitución del fideicomiso deberá siempre constar por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos o la transmisión de propiedad de las cosas que se den en fideicomiso.

En ninguno de los artículos que regulan al fideicomiso se utilizan las palabras 'manifestación unilateral de la voluntad del fideicomitente' a la que el sistema legal le reconozca el efecto de constituir el fideicomiso.

(12) Domínguez Martínez, A. Jorge, El Fideicomiso ante la Teoría General del Negocio Jurídico. Edit. Porrúa, 1975, p. 188.

"La simple manifestación unilateral de la voluntad no transmite los bienes o derechos, pues para que esta transmisión se realice es necesaria la aceptación de aquella persona que va a recibir tales bienes. En consecuencia, la afirmación de que la simple manifestación unilateral de voluntad constituye y perfecciona el fideicomiso, resulta totalmente ilógica, pues mientras no haya aceptación de la fiduciaria, no habrá transmisión de bienes y no habrá perfeccionamiento del contrato.

Asimismo, diversos autores comparan el fideicomiso con la manifestación unilateral de la voluntad, en lo relativo a que - nuestro legislador, siguiendo el proyecto Alfaro y las leyes mexicanas anteriores a 1932, estableció la posibilidad de que el fideicomiso pueda constituirse por testamento." (13)

El testamento es un acto unilateral de voluntad, esencialmente revocable, libre de disposición de bienes y derechos para después de la muerte; el fideicomiso por el contrario, es un acto mediante el cual una persona destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, de la cual se necesita su aceptación para que pueda realizarse.

Por otra parte, el fideicomiso es disposición de bienes entre vivos, es decir, en el momento que se constituye; asimismo - puede ser condicionado a la muerte, es el caso de los testamentos con cláusula fiduciaria o los llamados fideicomisos testamentarios, este último es un acto de disposición de bienes para después del fallecimiento, estimamos que no basta la voluntad del testador para que se transfiera una propiedad inmueble al fiduciario, ni para que el fideicomiso surta sus efectos; en este caso, no lo inscribiría el Registro Público de la Propiedad, ya que es necesaria la aceptación de la

(13) Banco Mexicano Sómex, ob. cit., p. 145 y 146 .

institución fiduciaria para ello y la determinación de los derechos y obligaciones de las partes.

"El fideicomiso puede constituirse sujetando sus efectos a la muerte del fideicomitente. En estos casos estamos frente a un fideicomiso testamentario; estos fideicomisos, por su propia naturaleza, deben constar siempre en el testamento del fideicomitente, pues a partir de su muerte comienzan a surtir sus efectos." (14)

Es el caso de que una persona constituya un fideicomiso en vida, celebra un contrato con la fiduciaria y le entrega ciertos bienes para que la fiduciaria, a su muerte, realice con ellos un fin lícito como puede ser el pagar colegiaturas de sus hijos, darles alimentos o administrar y conservar los bienes del acervo hereditario; el fideicomiso se está constituyendo por actos entre vivos, aunque tenga disposiciones que en opinión de ciertos autores, pudieran ser testamentarias, pero el fideicomiso en tal caso no es testamento, simplemente está sujeto a la condición suspensiva de la muerte del fideicomitente. Con este objeto establece un fideicomiso en su propio testamento en el que designa a su esposa e hijos como fideicomisarios y herederos.

Los efectos de este fideicomiso surtirán cuando ocurra la muerte del fideicomitente; en ese momento y por virtud de la aceptación correspondiente, la institución fiduciaria realizará los fines señalados.

Y así de esta manera no es posible determinar la creación del fideicomiso por medio de la manifestación unilateral de la voluntad.

(14) Villagordoa Lozano, José M., ob. cit., p. 208.

Teoría que considera al Fideicomiso un Contrato.

De acuerdo a esta teoría, la iniciaremos con la definición de contrato que nos da el Código Civil Vigente, y posteriormente los argumentos que se hacen valer para considerar al Fideicomiso Mexicano un contrato.

"El contrato se define como un acuerdo de voluntades para crear o transmitir derechos y obligaciones; es una especie dentro del género de los convenios." (15)

Art. 1792 C.C.V.- Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.

Art. 1793 C.C.V.- Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.

"Para calificar al fideicomiso mexicano como contrato nos basamos en que es una relación jurídica entre dos o más personas, puesto que siempre debe haber un fideicomitente y una institución fiduciaria; esa relación establece derechos y obligaciones entre dos partes y por tanto, no puede concebirse como una manifestación unilateral de voluntad." (16)

"Si teóricamente es permitido aplicar la analogía en aquellos casos en que encontramos identidad de principios y -- siendo el fideicomiso mexicano una adaptación del "trust" inglés y norteamericano, nos permite afirmar que el "trust" es una relación jurídica entre dos o más personas; en consecuencia, en México también existe esa relación, pues no puede haber fideicomiso únicamente con el fideicomitente, al igual que en el derecho norteamericano. En México cuando

(15) Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, - tomo IV. Editorial Porrúa, México, D.F., 1975, p. 7

(16) Banco Mexicano Sómex, ob. cit., p. 157.

menos debe haber dos personas para establecer y crear un fideicomiso." (17)

"Otra práctica administrativo-legal que viene a abundar en favor del criterio de que el fideicomiso es un contrato, es el hecho de que todos los fideicomisos del gobierno federal, son establecidos mediante contrato, no obstante que su creación se ordena, bien sea por acuerdos presidenciales, bien por leyes." (18)

A mayor abundamiento podemos citar el decreto de fecha 27 de febrero de 1979, en el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el gobierno federal, en el cual tanto en su considerando como en su articulado se menciona que el fideicomiso es un contrato y quienes van a ser los encargados de llevarlos a cabo por parte del gobierno federal.

De igual manera podemos observarlo en el artículo 60 párrafo I de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, el cual reproducimos:

Art. 60.- En las operaciones de fideicomiso, mandato comisión, administración o custodia, las instituciones abrirán contabilidades especiales por cada contrato, debiendo registrar en las mismas y en su propia contabilidad el dinero y demás bienes, valores o derechos que se les confien, así como los incrementos y disminuciones, por los productos o gastos respectivos.

(17) Idém. p. 160

(18) Idém. p. 162

A mayor abundamiento dentro de la práctica bancaria se utiliza el término contrato del fideicomiso, en el cual se establecen obligaciones recíprocas para ambas partes; para el fideicomitente entregar los bienes o derechos objeto del fideicomiso, a la fiduciaria llevar a cabo el fin para el cual le fueron entregados los bienes o derechos, realizando todos los medios necesarios para su cumplimiento.

El artículo 1836 del C.C.V. señala "El contrato es bilateral cuando las partes se obligan recíprocamente." Es decir se da nacimiento a derechos y obligaciones en ambas partes.

La característica esencial de los contratos, es producir entre las partes derechos y obligaciones recíprocas, la cual no falta en el fideicomiso, el cual constituido surgen tales derechos y obligaciones entre el fiduciario y el fideicomisario o el fideicomitente o ambos. Lo anterior lo podemos observar especialmente en los artículos 348, 350, 356 y 358 de la L.G. T.O.C.

Concluyendo podemos afirmar que el fideicomiso implica una -- relación jurídica entre dos o más personas, que crea, establece y trasmite derechos y obligaciones entre las partes y es de señalarse que tiene todas las características atribuidas por el Código Civil, bien sea al convenio o al contrato, nos inclinamos a considerar que se trata de un contrato porque -- produce y transfiere derechos y obligaciones.

Opinión Personal.

Después de haber visto las diferentes posturas acerca de la naturaleza jurídica del fideicomiso mexicano, y de haber analizado los argumentos jurídicos que esgrimen en pro y en contra los diversos autores que defienden las teorías presentadas; nos inclinamos por la postura que lo considera un contrato, ya que para la existencia y funcionamiento del mismo es necesaria la participación de dos o más personas (fideicomitente, fiduciario y fideicomisario), ya que de esta relación jurídica se van a establecer derechos y obligaciones recíprocas para las partes, sobre el fin y los bienes objeto del fideicomiso, estos derechos y obligaciones se van a establecer en el contrato respectivo.

Asimismo, durante el presente trabajo, nos introduciremos en el Fideicomiso público o de Estado, el cual está considerado en la legislación vigente como un contrato y es por medio de este que se establecen y formalizan los mismos.

ELEMENTOS PERSONALES

En la constitución del fideicomiso intervienen tres personas, a las cuales se les denomina fideicomitente, fiduciario y fideicomisario.

Fideicomitente.- "Es la persona titular de los bienes o derechos, que trasmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita, y desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes. (19)

Asimismo la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece en su artículo 349, las personas que pueden ser fideicomitentes;

Art. 349.- Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen.

De la lectura de este artículo, nos percatamos de que señala que las autoridades judiciales y administrativas competentes pueden ser fideicomitentes cuando tengan a su cargo bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación les corresponda; diferimos de este artículo porque en todos estos casos pueden hacer la afectación de bienes para constituir un fideicomiso.

(19) Acosta Romero, Miguel, Derecho Bancario, Editorial Porrúa México, D.F. 1978, p. 341.

Cuando se trata de bienes en guarda o conservación, no podrán establecer fideicomisos, porque no tienen la disposición de los bienes, sólo su guarda o conservación. Por lo que se refiere a la administración se "entiende como un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos ya sea de una herencia, de un menor etc." (20) de la definición anterior se desprende que se necesita la autorización expresa del titular de los bienes para que se puedan afectar. Por lo que se refiere a la liquidación y reparto considero que sólo cuando los bienes objeto de las mismas sean adjudicados plenamente a las autoridades se podrán afectar. En relación a la enajenación, "Consiste en la transmisión del dominio sobre una cosa o derecho que nos pertenece a otro u otros sujetos", (21) de lo anterior se desprende y consideramos sólo en este caso las autoridades competentes pueden afectar bienes para constituir un fideicomiso.

"La ley establece como requisito indispensable que tengan la capacidad necesaria para la afectación de bienes. Con estas palabras se fija, en primer término, que es necesario que el fideicomitente tenga la capacidad de ejercicio suficiente para celebrar el contrato y en caso que dicha capacidad se encuentre limitada, se llenen los requisitos señalados en el derecho común o en la legislación especial, para poder ejercitar tal derecho. En segundo término, se establece que para poder ser fideicomitente es necesario ser titular de los bienes o de los derechos sobre los cuales se va a realizar la afectación del fideicomiso. Este requisito es indispensable para poder realizar la transmisión de los bienes o derechos fideicomitidos al fiduciario, quien será el único titular del patrimonio." (22)

(20) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, A-B Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 88

(21) Idém. tomo IV E-H p. 58

(22) Villagordoa Lozano, Jose Manuel, ob. cit., p. 163.

Derechos del Fideicomitente:

- a) Reservarse los derechos que estime pertinentes en el acto constitutivo. (art. 351 L.G.T.O.C.)
- b) Designar a uno o varios fideicomisarios. (art. 348 p.II L.G.T.O.C.)
- c) Constituir el fideicomiso sin señalar fideicomisario. (art. 347 L.G.T.O.C.)
- d) Nombrar Comité Técnico. (art. 61 p. III L.R.S.P.B.C.)
- e) Designar a la institución fiduciaria. (art. 350 p. III-L.G.T.O.C.)
- f) Requerir cuentas al fiduciario. (art. 65 P. II - - - L.R.S.P.B.C.)
- g) Pedir la remoción del fiduciario. (art. 65 p. II - - - L.R.S.P.B.C.)
- h) Derecho a que le sean devueltos los bienes dados en fideicomiso en caso de imposibilidad de ejecución, o que se le entreguen los remanentes una vez ejecutado. (art. 358 - L.G.T.O.C.)
- i) Revocar o terminar el fideicomiso, cuando se haya reseyvado ese derecho. (art. 357 frac. VI L.G.T.O.C.).

Obligaciones del Fideicomitente:

- a) Transmitir al fiduciario los bienes y derechos objeto del fideicomiso. (art. 346 L.G.T.O.C.)

- b) Pagar los gastos que origine la constitución y el manejo del fideicomiso.
- c) Pagar los honorarios fiduciarios.
- d) En caso de que se transmitan inmuebles, estará obligado al saneamiento en caso de evicción.
- e) Colaborar con el fiduciario al cumplimiento del fin, -- cuando para ello sea necesaria dicha colaboración.

Fiduciario.- "Es la institución de crédito que tiene concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para - actuar como tal." (23)

Lo anterior lo podemos confirmar de acuerdo a lo establecido en los artículos 1, 2 y 30 frac. XV de la L.R.S.P.B.C. y artículo 350 de la L.G.T.O.C., que a la letra señalan:

Art. 1 LRSPBC .- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los términos en que el Estado - presta el servicio público de banca y crédito; las características de las instituciones a través de las cuales lo hace; su organización; su funcionamiento en apoyo de la política de desarrollo nacional; las actividades y operaciones que pueden realizar y las garantías que protegen los intereses del público.

Art. 2 LRSPBC.- El servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por instituciones de crédito - constituidas con el carácter de sociedad nacional de crédito, en los términos de la presente Ley. Las sociedades nacionales de crédito serán:

I.- Institución de banca múltiple; y

II.- Institución de banca de desarrollo.

Art. 30 LRSBPC.- Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

Frac. XV.- Practicar las operaciones de fideicomiso - a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;

Art. 350 LGTOC.- Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Facultades del Fiduciario:

- a) Tendrá las facultades que se le señalen en el acto constitutivo y que pueden ser; realizar actos de dominio, enajenar, permutar y transferir propiedad, administrar y obtener créditos y gravar, en su caso, arrendar y realizar reparaciones y mejoras. (art. 356 L.G.T.O.C.)
- b) Disponer lo necesario para la conservación del patrimonio.
- c) Emplear auxiliares. (art.63 L.R.S.P.B.C.)
- d) Actuar en los juicios relativos al fideicomiso y otorgar en ellos, mandatos para pleitos y cobranzas.
- e) Facultad para cobrar sus honorarios y para erogar los gastos inherentes al fideicomiso.

Obligaciones del Fiduciario:

a) Ajustarse a los términos del contrato constitutivo para cumplir con la finalidad encomendada. (art. 356 L.G.T.O.C.).

b) Aceptar el fideicomiso. (art. 356 L.G.T.O.C.). Esta disposición ha provocado infinidad de controversias doctrinales, y cabe señalar que "Aunque la ley dice que la excusa para la aceptación sólo podrá basarse en causa grave, también calificada por el juez, creemos que la aceptación es voluntaria y que ningún banco puede ser obligado a aceptar un fideicomiso contra su voluntad." (24).

c) Conservar y mantener los bienes.

d) Llevar contabilidad por separado, para cada fideicomiso (art. 60 L.R.S.P.B.C.).

e) Cumplir con las obligaciones fiscales inherentes al fideicomiso.

f) Realizar sus actividades mediante un delegado fiduciario. (art. 61 p. I.L.R.S.P.B.C.)

g) Presentar y rendir cuentas.

h) Invertir los fondos ociosos en valores. (art. 62 L.R.S.P.B.C.)

i) Llevar a cabo las disposiciones del Comité Técnico, cuando se haya formado este. (art. 61 p. III L.R.S.P.B.C.)

j) Guardar el secreto fiduciario. (arts. 93 y 94 L.R.SP.-B.C.)

(24) Cervantes Ahumada, Raúl , ob. cit., p. 293.

Fideicomisario.- "Es la persona que recibe el beneficio (no - siempre existe), del fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad." (25)

Y así lo señala el artículo 348 p. I de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que señala:

Art. 348 LGTOC.- Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

Derechos y Obligaciones del Fideicomisario:

- a) Sus derechos están supeditados por el acto constitutivo. - (art. 355 L.G.T.O.C.)
- b) Tiene derecho a pedir cuentas al fiduciario. (art. 65 p. - II L.R.S.R.B.C.)
- c) Exigir el cumplimiento de los fines del fideicomiso al fiduciario. (art. 355 L.G.T.O.C.)
- d) Dar por terminado el fideicomiso, por acuerdo expreso con el fideicomitente. (art. 357 frac. V , L.G.T.O.C.)
- e) Derecho a pedir la remoción del fiduciario. (art. 65 P. II L.R.S.P.B.C.)
- f) Derecho a pedir la responsabilidad del fiduciario, por violación al secreto fiduciario. (art. 93 y 94 L.R.S.P.B.C.)
- g) Derecho a atacar de validez de los actos que el fiduciario cometa en su perjuicio, en exceso de las facultades que el acto constitutivo o la ley le confieren. (art. 355 L.G.T.O.C.)

- h) Obligación de pagar los impuestos y demás que se causen - por la ejecución del fideicomiso.
- i) Obligación de pagar los honorarios fiduciarios.
- j) Obligación de pagar los gastos que se originen por la ejecución y extinción del fideicomiso.
- k) Reivindicar los bienes. (art. 355 L.G.T.O.C.)

Esta acción se da que a "consecuencia de actos que la institución fiduciaria haya cometido en su perjuicio, de mala fé o en exceso de sus facultades, hayan salido del patrimonio - del fideicomiso." (26)

Es de criticarse esta facultad que se otorga al fideicomisario, ya que a nuestro criterio, ésta corresponde al fideicomitente, que es el titular de los bienes fideicomitados. Ya que esta reivindicación no tiene por objeto que el beneficiario adquiera la posesión de los bienes, sino que los devuelva al patrimonio del fideicomiso. A mayor abundamiento cabe señalar lo que establece el artículo 4 del Código de Procedimientos Civiles del D.F.:

Art. 4 CPC.- La reivindicación compete a quien no está en posesión de la cosa, de la cual tiene la propiedad, y su efecto será declarar que el actor tiene dominio sobre ella y se la entregue el demandado con sus frutos y accesiones en los términos prescritos por el Código Civil.

Resumiendo podemos señalar que la reivindicación debe corresponder al fideicomitente, que es el titular de los bienes fideicomitados y no el fideicomisario que solo recibe el beneficio de los mismos.

(26) Batiza, Rodolfo, El Fideicomiso, Teoría y Práctica, Editorial Porrúa, 1983 México, D.F., p. 316.

ELEMENTOS REALES

Por elementos reales vamos a entender el objeto del fideicomiso o sea los bienes o derechos que son el medio para el cumplimiento de la finalidad encomendada al mismo.

"Pueden ser materia del fideicomiso cualquier clase de bienes o derechos, con tal que dichos bienes se encuentren dentro del comercio y los derechos no sean ejercicio personalísimo y por lo tanto intransmisibles; es necesario que la titularidad de esos bienes y derechos no se encuentren afectos a un tercero." (27)

Los bienes materia del fideicomiso deben existir en la naturaleza, ser determinados o determinables; y por su naturaleza estar en el comercio si son susceptibles de ser poseídos en forma privada o fuera de él por disposición de la ley, como es el caso de los bienes de dominio público. Lo anteriormente señalado lo encontramos en el artículo 1825 del Código Civil:

Art.-1825.- La cosa objeto del contrato debe: 1.- Existir en la naturaleza; 2.- Ser determinada o determinable en cuanto a su especie; 3.- Estar en el comercio.

También pueden constituir el objeto del fideicomiso las cosas futuras, así lo establece el artículo 1826 del Código Civil que señala:

Art. 1826.- Las cosas futuras pueden ser objeto de un contrato. Sin embargo, no puede serlo la herencia de una persona viva, aún cuando ésta preste su consentimiento.

(27) Villagordoa Lozano, José Manuel, ob. cit., p. 177 y 178.

No puede constituirse un fideicomiso sin que su creador, el fideicomitente, tenga la propiedad sobre el bien fideicomitado.

De manera expresa lo contiene el artículo 351 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que señala:

Art. 351.- Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley sean estrictamente personales de su titular.

Los bienes que se den en fideicomiso se considerarán afectos al fin que se destinan y, en consecuencia, sólo podrán ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserva el fideicomitente, los que para el deriven del fideicomiso mismo o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros.

El fideicomiso constituido en fraude de terceros podrá en todo tiempo ser atacado de nulidad por los interesados.

Los bienes que se encuentran fuera del comercio no pueden ser materia del fideicomiso; pueden estarlo por su naturaleza o por disposición de la ley. Están fuera del comercio por su naturaleza los que no pueden ser poseídos por algún individuo exclusivamente, como es el aire, la luz, etc., y por disposición de la ley, los que ella declara irreductibles a propiedad individual, como son el ejido y los bienes afectos al patrimonio de la familia.

"También pueden ser materia del fideicomiso cualquier especie de derechos siempre y cuando no sean estrictamente personales de su titular, como lo son las garantías individuales, los derechos de familia, el derecho político del voto, etc."(28)

Las finalidades del fideicomiso pueden ser infinitas, teniendo sólo como límite la licitud y determinación a que se refiere el art. 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que dice:

Art. 346 LGTOC.- En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

(28) Banco Mexicano Sómex, ob. cit., p. 178

ELEMENTOS FORMALES

Los elementos formales constituyen los requisitos que la manifestación externa debe de revestir al otorgarse el fideicomiso. Y así lo establece el artículo 352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que señala:

Art. 352 LGTOC.- El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento. La constitución del fideicomiso deberá siempre constar por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos o la transmisión de propiedad de las cosas que se den en fideicomiso.

Atendiendo a lo anterior, "podemos establecer para el derecho positivo mexicano una forma básica para constituir un fideicomiso, que es por escrito, como un acto jurídico ordinario, y ajustarse a la legislación común sobre transmisiones de los derechos o de la propiedad de las cosas que se entreguen en fideicomiso." (29)

Cuando se trata de bienes inmuebles, que se transmiten al fideuciario para el cumplimiento de los fines del fideicomiso, es necesario, si el valor de los inmuebles es superior a quinientos pesos, debe de otorgarse en escritura pública y para que tenga efectos contra terceros, el testimonio de la escritura deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad.

Art. 353.- El fideicomiso cuyo objeto recaiga en bienes inmuebles deberá inscribirse en la sección de la Propiedad del Registro Público del lugar en que los bienes estén ubicados. El fideicomiso surtirá efectos contra terceros, en

(29) Idém. p. 246.

el caso de este artículo, desde la fecha de inscripción en el Registro.

En caso de que los bienes fideicomitidos sean bienes muebles, y para que surta efectos contra tercero, deberán seguirse los señalamientos del art. 354 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito:

Art. 354 LGTOC .- El fideicomiso cuyo objeto recaiga en bienes muebles, surtirá efectos contra tercero desde la fecha en que se cumplan los requisitos siguientes:

I.- Si se tratare de un crédito no negociable o de un derecho personal, desde que el fideicomiso fuere notificado al deudor;

II.- Si se tratare de un título nominativo, desde que éste se endose a la institución fiduciaria y se haga constar en los registros del emisor, en su caso;

III.- Si se tratare de cosa corpórea o de títulos al portador, desde que estén en poder de la institución fiduciaria.

Quando la constitución del fideicomiso se ordene por medio de testamento, deberá este sujetarse a las formalidades inherentes del tipo especial de que se trate. El mismo debe constar en un instrumento público, ya sea ante notario público o autoridad judicial competente.

CLASIFICACION DE LOS FIDEICOMISOS

Los clasificaremos en públicos y privados.

Público.- Será aquel en el que intervengan instituciones -- gubernamentales o tenga por objeto bienes del gobierno federal o realicen actividades de interés público.

"Es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, trasmite la titularidad de bienes de dominio público o del dominio privado de la Federación o afecta fondos públicos en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público." (30)

Privado.- Es aquel que se celebra exclusivamente entre particulares.

Fundamentalmente los podemos clasificar en:

Fideicomiso de Administración.- Es aquel en que el Fideicomitente transfiere bienes inmuebles al fiduciario para que éste se encargue de su manejo, quedando para ello facultado a efecto de otorgar contratos de arrendamiento, cobrar rentas, promover juicios de desahucio, pagar los impuestos que gravan a esa clase de propiedades, etc., todo ello desde luego en beneficio del fideicomisario, que puede ser el propio fideicomitente.

Fideicomiso de Inversión.- Consiste en el encargo hecho por el fideicomitente, que por lo común también tiene el carácter de beneficiario, de conceder préstamos con el fondo-

fideicomitido, celebrándose así un convenio que sirve de base a los contratos de mutuo otorgados en ejecución del fideicomiso. En el primero se consignan el nombre o razón social de las partes; la suma que constituye el fondo; el fin del fideicomiso, a cuyo efecto se estipula que consistirá en la concesión de préstamos a interés; siguen después las demás cláusulas usuales en este tipo de fideicomiso tales como la irrevocabilidad durante la vigencia de los préstamos concedidos, la obligación del fiduciario de actuar como buen padre de familia, su responsabilidad por las pérdidas o menoscabo del fondo resultantes de culpa suya, el monto de sus honorarios o comisiones, la sumisión de las partes a los tribunales del lugar de celebración del contrato, y otras cláusulas secundarias consagradas. En el contrato o los contratos de mutuo otorgados en ejecución del fideicomiso, se estipula desde luego el monto de la operación, la tasa de interés, el plazo de vencimiento y la forma en que se garantiza la devolución de la suma prestada.

Fideicomiso de Garantía.- Sirve para garantizar el cumplimiento de las obligaciones, sobre todo crediticias, como contrato accesorio a un contrato principal, y comunmente recae sobre inmuebles. Por regla general contiene estipulaciones al efecto de ser traslativo de dominio e irrevocable mientras la obligación que garantiza permanezca insoluta, ya sea por la suma principal o sus accesorios legales; fija el plazo de vencimiento, las fechas para el pago de intereses, la tasa respectiva, la de los intereses moratorios, las hipótesis de vencimiento anticipado de la obligación, ya porque el deudor no cumpla con puntualidad determinado número de pagos periódicos del capital o intereses, o no pague los impuestos que gravan al inmueble; establece en detalle el procedimiento a seguir

para la venta si la obligación no se satisface al vencimiento indicándose lo relativo a las publicaciones en la prensa, deducciones al precio en caso de que la venta no pueda celebrarse en la fecha señalada, etc." (31)

Las aplicaciones del fideicomiso en México, no se agota en los tipos anteriormente descritos. Se ha utilizado igualmente en lotificaciones y urbanizaciones de terrenos, en la emisión de certificados de participación y para muchas otras finalidades que, quizá por ser más bien esporádicas, todavía no cristalizan en categorías consagradas.

(31) Batiza, Rodolfo, El Trust Angloamericano y el Fideicomiso Latinoamericano, Boletín del Instituto Centroamericano de Derecho Comparado, nums. 3 y 4 Tegucigalpa, Honduras, 1964 p. 89

TERMINO DEL FIDEICOMISO

Las causas por las cuales puede terminar un fideicomiso a nuestro criterio son las siguientes:

- 1.- Por haberse cumplido la finalidad.
- 2.- Por hacerse imposible el cumplimiento
- 3.- Por vencimiento del plazo.
- 4.- Por convenio expreso entre las partes.
- 5.- Por revocación anticipada del fideicomitente, si se reservó ese derecho.
- 6.- Por desaparecer el patrimonio fiduciario.
- 7.- Por renuncia o revocación del fiduciario, y
- 8.- Por quiebra o liquidación del fiduciario.

CAPITULO III

EL ESTADO Y LA POLITICA ECONOMICA

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA POLITICA ECONOMICA

La intervención del Estado en la economía contiene aspectos y consecuencias en el orden no sólo económico, sino fundamentalmente en el político y social. El Estado debe de intervenir - necesariamente, a fin de obtener el mayor rendimiento posible de los factores económicos, el cual se conseguirá mediante -- una adecuada y planeada política económica.

Esta tiene que ser siempre necesariamente en favor del interés general; pero teniendo en cuenta la actividad y participación de los diferentes sectores, y teniendo presente sobre todo cuáles son los más beneficiados y perjudicados por la gestión pública.

La política económica la debemos de entender, como el establecimiento de una ideología común para la toma de decisiones de interés nacional, especialmente las relativas al crecimiento económico, ya que sólo con unidad y una necesaria autocrítica podremos salir adelante. Esta política económica deberá tender a elevar el empleo, equilibrar la distribución del ingreso, - reducir la pobreza etc., en otras palabras, mejorar la equidad de nuestro desarrollo, con el cual se deben garantizar mí nimos de bienestar a todos los mexicanos; pero mientras subsista el subempleo y la marginación habrá que proteger a los grupos sociales más débiles, lo cual confiere al Estado una responsabilidad de rectoría económica de la Nación.

Lo anterior, aunado a la prestación de servicios y explotación de recursos estratégicos que se encuentran reservados expresamente al Estado, así como el manejo de los bienes propiedad de la Nación, fundamentan la participación del Estado en la economía y la existencia de un activo sector público.

La base legal de la rectoría del Estado en la política económica del País, la encontramos plasmada en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 25 establece las bases del régimen económico del Estado Mexicano. Señala en primer término el principio de rectoría del Estado para el desarrollo nacional, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como con la justa distribución del ingreso y la riqueza, que faciliten el ejercicio de las garantías que protege la propia Constitución. Asimismo se mencionan las diversas actividades que debe realizar el Estado en su papel rector del desarrollo, las cuales consisten en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional.

La planeación debe consistir en el establecimiento de los fines que plantea la colectividad, así como los medios y etapas fijados para conseguirlos.

La conducción debe consistir en la labor de dirección del gobierno, mediante actos legislativos y ejecutivos que garanticen la aplicación de las medidas necesarias para el desarrollo de la actividad económica planeada; de igual manera la gestión directa de las actividades de la economía que le corresponden al Estado.

La coordinación debe de establecerse en la realización de -- las acciones tendientes a elevar la actividad económica nacional, la cual debe ser entre la Federación, los Estados y los Municipios, respetando las atribuciones legales de cada uno de ellos.

La orientación debe ser de acuerdo a medidas que tiendan a -- dirigir la economía en concordancia con los fines generales de la sociedad.

Asimismo se introduce al sector social como parte integrante de la economía mixta y se señala la necesidad de crear condi ciones favorables para el desenvolvimiento del sector privado en su contribución al desarrollo económico-social.

Y por último al sector público se le encomienda de manera ex clusiva el manejo de las denominadas áreas estratégicas, que se especifican en el artículo 28 párrafo IV de la propia -- Constitución.

El artículo 26 señala como responsabilidad del Estado, el or ganizar el sistema de planeación del desarrollo nacional lo cual es el fundamento de la Ley de Planeación, que en su artículo 2 párrafo I establece:

"La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del País y deberá tender -- a la consecución de los fines y objetivos políticos, so ciales, culturales y económicos contenidos en la Consti tución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

De igual manera se establece que la planeación será democrática, es decir debe contar con la participación de los diversos sectores sociales, por ello faculta al Ejecutivo, a fin de que establezca procedimientos de consulta y participación popular; así lo establece el artículo 4 de la citada ley:

"Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley."

También este artículo constitucional nos señala la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, cuya elaboración está encomendada al Ejecutivo, quien se lo encomendará a la Secretaría de Progración y Presupuesto, la cual contará con la colaboración de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. (artículo 14 fracc.II LDP)

Asimismo se otorga al Congreso de la Unión, la facultad de legislar en materia de planeación del desarrollo económico y social; de esta facultad surge la citada Ley de Planeación.

El artículo 27 es uno de los preceptos más importantes de nuestra Constitución Política; teniendo en cuenta que en él encuentran su fundamento diversas leyes orgánicas y reglamentarias. Se señalan los derechos de la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una equitativa distribución de la riqueza pública, para lograr el desarrollo equilibrado del país y de las condiciones de vida de la población tanto rural como urbana. Por todo lo ante-

rior deducimos que se confiere al Estado una rectoría en el desarrollo económico, político y social.

El art. 28 p. IV señala cuales son las áreas estratégicas - en las que el Estado tendrá a su cargo su organización, funcionamiento y explotación.

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por un solo banco, - organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."

De igual manera es de señalarse, que el servicio público de banca y crédito solo podrá ser prestado por el Estado y no se concensionará a particulares.

De acuerdo a lo anterior entendemos por áreas estratégicas, las actividades económicas que presentan particular importancia para el desarrollo nacional; ya sean de bienes o servicios ó de recursos no renovables básicos y de alto valor como el petróleo ó el uranio.

Es de importancia señalar que dentro de las facultades otorgadas al Congreso de la Unión en el artículo 73 constitucional es interesante resaltar las fracciones:

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional - del desarrollo económico y social.

XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que el Estado tiene -- una gran intervención en el desarrollo del país, por medio de la política económica; la cual la podemos desglosar de la siguiente manera:

- 1.- Política Agraria
- 2.- Política Crediticia
- 3.- Política Comercial
- 4.- Política Comercial Internacional
- 5.- Política Industrial
- 6.- Política Monetaria
- 7.- Política de Precios
- 8.- Política Social
- 9.- Política del Pleno Empleo
- 10.- Política del Trabajo
- 11.- Política de los Transportes

También podemos señalar otros aspectos de la política económica, que se da en los aspectos de: educación, salubridad, turismo, recursos hidráulicos, pesca, inversiones, protección a los recursos naturales, obras públicas, etc.

Nuestra finalidad al desarrollar el presente tema, fue el - de tratar de elaborar un bosquejo de la intervención y polí tica económica que lleva a cabo el Estado; con el objeto de establecer el medio en el cual se va a aplicar y desarro- - llar el fideicomiso público.

Podemos afirmar que mientras no se integren y tomen en cuen ta las necesidades y requerimientos de los diversos secto-- res sociales a los planes de gobierno no se podrá llevar a cabo un pleno desarrollo integral de nuestra sociedad. Ya - que será nula la política económica que se lleve a cabo sin tomar en cuenta estos aspectos, aún cuando ésta trate de -- abarcar todos los renglones de actividad.

DIVERSAS FORMAS DE INTERVENCION

Podemos señalar que son dos fundamentalmente los papeles -- que puede adoptar el Estado, en su función como rector del desarrollo.

- A) Como legislador; y
- B) Como empresario.

Como legislador son diversos los medios por los que el Estado, puede participar en la actividad económica y ejercer una influencia en la misma.

1.- Por medio del estímulo, puede otorgar concesiones ó facilidades a las empresas del sector privado para que aumenten su planta de trabajo y producción en beneficio del desarrollo del país. También dentro del aspecto fiscal puede otorgar exención ó disminución de diversos impuestos, de acuerdo a los lineamientos que establezca al respecto.

2.- Por medio de la reglamentación, legislará en los diversos aspectos de la actividad económica; es decir reglamentará todo lo relativo a las diversas formas de adquirir la propiedad y las modalidades que la misma tendrá; dentro del aspecto del trabajo señala el número de horas permitidas al día, la protección que deben de tener los menores y las mujeres, sus prestaciones etc.; en el aspecto bancario y crediticio fija el interés legal y los servicios que podrán prestar entre otras cosas; en lo relativo a las empresas, fijará los sectores en los que pueden intervenir etc.

3.- Por medio de la protección, fijará las reglas necesarias que protejan a los productos nacionales de los extranjeros, que con su ingreso perjudiquen a las empresas nacionales y tengan como consecuencia alterar el desarrollo económico de la Nación.

Así lo establece el artículo 131 Constitucional que señala:

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país."

B) Como empresario interviene por causas de diversa índole, algunas por mandato constitucional y otras por requerimientos y necesidades de la población.

Por causas sociales puede crear organismos o empresas públicas que tengan por objeto participar de alguna manera en la economía del país, y las ganancias que se obtengan sean invertidas en beneficio de la población. (Lotería Nacional).

Las causas sociales no están desligadas de las políticas, ya que el Estado al crear empresas, fomentará el empleo y con ello logrará por parte de la sociedad beneficiada una simpatía en favor de la política económica que esté llevando a cabo.

Los organismos y empresas con las que va a intervenir el Estado dentro de la política económica, están contempladas -- como partes integrantes de la Administración Pública Federal dentro del sector paraestatal, el cual se encuentra integrado por: los organismos descentralizados, las empresas de -- participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, -- las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos. (arts. 1 y 3 de la LOAPF)

Los organismos y empresas del Estado son factor necesario -- en el desarrollo económico y social del país, y constituyen uno de los principales medios de que dispone el Estado para: ampliar servicios, industrias, empleos y mercados en beneficio del bienestar colectivo.

De esta manera el sector paraestatal tiene la tarea de: aumentar su participación y productividad; de mejorar su administración y relaciones laborales y de generar utilidades suficientes que sirvan para financiar una parte importante de la inversión pública, adecuándose a los objetivos fundamentales del desarrollo económico y social del país.

Considero que para la realización del progreso nacional se requiere una adecuada coordinación entre la iniciativa privada y el Estado; es decir se deben crear incentivos y condiciones de carácter social y político, que sirvan de estímulo y apoyo a los particulares.

EL ESTADO EMPRESARIO

La empresa pública ha venido desempeñando su papel como promotora del crecimiento y desarrollo económico y social del país. Surge por la decisión del Estado de:

"1.- Crear entidades para ejercer funciones que hasta el momento no desempeñaba, con el objeto de dotar de cierta estabilidad al sistema. (Banco de México)

2.- La prestación directa y explotación de recursos básicos y estratégicos que garanticen a través del control del Estado la soberanía nacional y la prestación de ciertos servicios públicos, considerados también de interés nacional. (Pémex y CFE)

3.- Por la atención a campos de actividad económica que si bien no representaban servicios básicos para la Nación, constituían renglones que no siempre han podido ser atendidos adecuadamente por el sector privado. --- (AHMSA y Guanos y Fertilizantes de México)

4.- Por la necesidad de que el sector público tenga -- empresas que busquen objetivos de bienestar social enfocados a mejorar la situación de algunos sectores de la población y sirvan a la vez de instrumentos reguladores del sistema de mercado. (CONASUPO)" (1)

En la actualidad se ha discutido ampliamente la participación estatal en la economía y se considera que el sector público tiene una gran injerencia en la actividad económica.

(1) Villarreal, René, Las Empresas Públicas como instrumento de Política Económica en México. El Trimestre económico, Núm. 178, Vol. XLV (2), abril-junio de 1978, F.C.F. México, D.F. P. 215.

"Las empresas públicas son entidades de derecho público, -- con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico -- propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y --- otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica." (2)

Al respecto es importante destacar lo establecido en el artículo 28 p. VI Constitucional que señala:

"El Estado contará con los organismos y empresas que - requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado."

Los objetivos de una empresa pública son generalmente de naturaleza estrictamente económica, pero también de naturaleza económica-social lo que determina un mecanismo de selección y fijación de objetivos, los cuales pueden variar según la naturaleza de la misma.

La actual etapa del desarrollo económico de México requiere que la industria nacional aumente la sustitución de importaciones y por otra parte, el desarrollo social requiere que se garantice la producción y distribución de bienes de consumo básico a la mayoría de la población.

Son características de la empresa pública:

"1.- Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento trabajo.

(2) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, - Editorial Porrúa, México, D.F., 1983, p. 701.

2.- Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes ó servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente.

3.- Que la empresa se encuentre regulada y controlada en su actividad por el Estado pudiendo señalar estas orientaciones de la misma.

4.- El régimen de la empresa es de normas de derecho público y privado." (3)

Las empresas públicas funcionan principalmente en los siguientes sectores: comercio, industria, agricultura, seguridad y bienestar social, pesca, energéticos, educación. Constituyen una extensa red, por medio de la cual el Estado interviene y activa las actividades económicas y sociales.

De acuerdo a lo anterior, podemos señalar que el objeto de las empresas públicas es el siguiente:

"1.- Prestar o administrar un servicio público.-Aeroméxico y Comisión Federal de Electricidad.

2.- Administrar bienes del Estado.- Como el caso de fideicomisos que administra Nacional Financiera, S. A. y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

3.- Producir bienes.- Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Altos Hornos de México, S. A.

4.- Realizar actividades en las que se considera que los particulares no tienen capacidad de inversión o bien que no son productivos.-Fábrica de Papel Tuxtepec,

S.A. y Ferrocarril Chihuahua-Pacífico.

5.- Fomentar nuevas ramas de actividad o producir bienes para sustituir importaciones.- Fertilizantes del Istmo, Fertilizantes de México y Siderúrgica Nacional, S.A.

6.- Conservar fuentes de trabajo de empresas en quiebra ó abandonadas por los particulares.- Compañía de Real del Monte y Pachuca, S.A." (4)

Asimismo es importante señalar con relación a los anteriormente señalados objetivos, lo que establece el artículo 134 p. I de nuestra Constitución Política.

"Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

Resumiendo podemos señalar que es necesario integrar la política de las empresas públicas con las políticas de otros grupos de la economía y del desarrollo social del país, especial con la financiera, la fiscal, la comercial y la industrial que permita utilizar a la empresa pública no sólo como promotora del desarrollo económico y social, sino también como un instrumento de política económica.

Para finalizar transcribiremos lo que manifiesta el maestro Jorge Barrera Graf, respecto a la actividad del Estado en materia económica, por considerar que lo explica de una manera clara y precisa, abarcando todos los aspectos:

(4) Idém. p. 240.

"La intervención del Estado en la economía, no se concreta a la organización, explotación y control de empresas, lo -- que de suyo significa un renglón amplísimo de actividades, -- tanto en los servicios públicos (transporte, luz, teléfono correos, telégrafos, etc.), como en la banca, los seguros, la bolsa, e inclusive en actividades estrictamente de adquisición, venta y distribución de productos básicos; sino que también se manifiesta en la utilización de instituciones jurídicas como el fideicomiso en las más variadas formas de actividades económicas, sociales y hasta políticas. A través de empresas y de fideicomisos públicos, el Estado Mexicano interviene crecientemente en la creación y promoción de programas de desarrollo y en la satisfacción de necesidades de la población más necesitada." (5)

(5) Barrera Graf, Jorge, Temas de Derecho Mercantil, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F. 1983, p.39.

EL FIDEICOMISO PUBLICO COMO INSTRUMENTO
ECONOMICO, POLITICO Y SOCIAL DEL
EJECUTIVO FEDERAL

El Fideicomiso es una figura jurídica que el Ejecutivo Federal en su carácter de responsable de la Administración Pública Federal, ha utilizado para el desarrollo e impulso -- económico y social, ya sea de una zona, sector, región ó de cualquier otra actividad que sea necesaria para el desarrollo del país. Trataremos el presente tema señalando primeramente las características que tienen los fideicomisos en -- los que el Gobierno Federal es el fideicomitente y a los -- cuales se les ha denominado Fideicomisos Públicos ó de Estado; así como su aplicación y regulación de los mismos.

Concepto

"Es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a -- través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes de dominio público o -- del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin -- lícito, de interés público." (6)

Elementos

Fideicomitente.- Es el Gobierno Federal, actuando por medio de uno de sus órganos (SPP), constituye el fideicomiso.

(6) Acosta Romero, Miguel, ob. cit. p. 340.

El artículo 349 de la LGTOC señala quienes pueden ser fideicomitentes: "Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, y las autoridades judiciales y administrativas competentes, cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen."

Asimismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que regula estos fideicomisos señala en su artículo 49:

"Los fideicomisos a que se refiere esta ley serán los establecidos por la administración pública centralizada así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3 de este propio ordenamiento. La Secretaría de Programación y Presupuesto representará como fideicomitente único a la administración pública centralizada, en los fideicomisos que ésta constituya."

Anteriormente era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de contratar los fideicomisos, por parte del Gobierno Federal.

En resumen, podemos afirmar que el fideicomitente, es el organo de la administración a quien la ley otorga la competencia necesaria, en este caso una Secretaría de Estado (SPP), la cual actúa como tal en los fideicomisos públicos.

Fiduciario.- Puede ser cualquier institución de crédito que tenga la debida autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para actuar como tal.

Al respecto el artículo 350 de la LGTOC señala: "Solo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito."

Asimismo la citada ley señala en sus artículos 1 y 30 frac. XV, las siguientes disposiciones:

Art.1 LRSPBC.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los términos en que el Estado presta el servicio público de banca y crédito; las características de las instituciones a través de las cuales lo hace; su organización; su funcionamiento en apoyo de las políticas de desarrollo nacional; las actividades y operaciones que pueden realizar, y las garantías que protegen los intereses del público.

Art. 30 LRSPBC.- Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

XV.- Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;

Dada la importancia que pueden llegar a tener los fideicomisos, es interesante resaltar la actuación de los fiduciarios, ya que estos requieren de responsabilidad, manejo profesional, solvencia y sobre todo confianza para llevar a cabo su cometido. Las instituciones de crédito siempre han si

do los fiduciarios en los fideicomisos públicos como en los privados, esto por disposición de la ley, lo cual garantiza lo anteriormente señalado.

La actividad fiduciaria se garantiza por la supervisión que ejerce el Estado sobre las instituciones de crédito, a través de:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Banco de México; y
- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Con lo cual se tiene un mínimo de seguridad y apego a las disposiciones legales existentes.

Fideicomisario.- Es la persona o grupo de personas que van a recibir el beneficio del fideicomiso.

"En atención a que el fin del fideicomiso público debe orientarse a la satisfacción del interés público, es frecuente que ni en el instrumento jurídico que autoriza su creación, ni en el contrato celebrado al efecto se determine el fideicomisario." (7)

A mayor abundamiento es importante destacar el artículo 347 de la LGTOC que señala:

"El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado."

(7) Villagordoa Lozano, José Manuel, ob. cit., p. 301.

Objeto

Los fideicomisos públicos pueden tener por objeto alguno de los siguientes:

- 1.- La inversión (fondos públicos).
- 2.- Manejo y administración de obras públicas.
- 3.- Prestación de servicios.
- 4.- La producción de bienes para el mercado." (8)

Lo anteriormente señalado, no es limitativo de los fideicomisos públicos, pues este se utiliza para realizar la más amplia variedad de actividades.

Fines

Al igual que el objeto, los fines del fideicomiso público son muy amplios y variados, estos siempre serán de interés público. Asimismo deberán garantizar el desarrollo económico y social de determinado sector social.

Duración

La duración de los fideicomisos, normalmente es de treinta años de acuerdo al artículo 359 fracc. III de la LGTOC, sin embargo el mismo hace la salvedad cuando el fin sea de carácter científico o artístico.

Así lo establece el artículo 66 de la LRSPEC, que a la letra dice:

(8) Banco Mexicano Somex, ob. cit. p. 489.

Art.66.- Cuando se trata de operaciones de fideicomiso que constituya el Gobierno Federal o que el mismo, para los efectos de este artículo, declare de interés público a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no será aplicable el plazo que establece la fracción III del artículo 359 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Lo transcribiremos para su mejor comprensión:

Art. 359.- Quedan prohibidos:

III.- Aquellos cuya duración sea mayor de treinta años cuando se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficiencia. Sin embargo, pueden constituirse, con duración mayor de treinta años cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro.

Comité Técnico

Los comités técnicos de los fideicomisos son órganos colegiados que se designan en el acto constitutivo del fideicomiso ó en sus reformas, y cuyo objeto es colaborar con el fiduciario, en el desempeño de su labor encomendada, así como en la distribución de fondos conforme a las reglas y facultades que se le señalaron en el acto constitutivo.

Así lo señalan los artículos 61 párrafo III de la LRSBPC y 8 y 9 párrafo I del Decreto de fecha 27 de febrero de 1979.

Art. 61 p.III LRSPBC.- En el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas, se podrá prever la formación de un comité técnico, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades. Cuando la institución de crédito obre - ajustándose a los dictámenes o acuerdos de este comité, estará libre de toda responsabilidad.

Art. 8 Decreto.- En los comités técnicos de los fideicomisos siempre se incluirá, por lo menos un representante del coordinador de sector y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La institución fiduciaria deberá mantener un representante permanente en el citado cuerpo colegiado, que concurrirá con voz pero sin voto.

En aquellos casos en que la autorización de creación no determinare a quién corresponderá la presidencia del comité técnico, la misma se entenderá conferida al representante o a uno de los representantes de la dependencia que actúe como coordinador de sector, al cual se le deberá atribuir voto de calidad para caso de empate.

Art. 9 p.I Decreto.- En los contratos de fideicomiso se deberán precisar las facultades que el fideicomitente fije al comité técnico, conforme a las instrucciones del Ejecutivo Federal, si las hubiere, indicando cuáles asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que corresponden al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

Cabe hacer notar que es recomendable que el número de miembros que integren el comité técnico no sea numeroso, ya que en la toma de decisiones sería más problemático llegar a ponerse de acuerdo en las situaciones que afecten o beneficien al fideicomiso.

Delegados Fiduciarios

Son las personas por medio de las cuales las fiduciarias - (instituciones de crédito efectúan las actividades relacionadas con los fideicomisos, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que incurran personalmente.

Así lo señala el artículo 61 de la Ley Reglamentaria del -- Servicio Público de Banca y Crédito:

"En las operaciones a que se refiere la fracción XV -- del artículo 30 de esta Ley, las instituciones desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de sus delegados fiduciarios."

Las instituciones deberán dar aviso á la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, cuando pretendan designar un delegado fiduciario, y a fin de que cuente con los elementos de -- información necesarios para fundar su resolución, con los -- siguientes datos:

"1.- Su nacionalidad, con indicación precisa de que si es mexicano por nacimiento ó naturalización y en este caso de cuanto tiempo lleva de radicar en el país.

2.- Su edad.

3.- Si es bien conocido y reputado en los círculos financieros y si tiene la experiencia y aptitud necesarias para la administración de empresas y negocios de cualquier clase, con las explicaciones necesarias sobre los antecedentes del interesado, a fin de fundar esta información.

4.- Sus ingresos aproximados y si puede considerarse - que tiene la suficiente independencia económica necesaria, para la mayor garantía del eficaz cumplimiento de las comisiones que se le confieran.

5.- Todos los demás datos complementarios y referencias que puedan servir para completar la información requerida." (9)

Su designación puede ser vetada por la CNBYS, la que asimismo puede acordar su remoción, de acuerdo al último párrafo del art. 24 de la LRSBPC que dice: "La Comisión Bancaria y de Seguros podrá acordar que se proceda a la remoción o suspensión de los delegados fiduciarios y servidores públicos - que puedan obligar con su firma a la institución, con excepción del director general, cuando considere que tales personas no cuentan con la suficiente calidad técnica o moral para el desempeño de sus funciones, oyendo previamente al interesado. Las resoluciones de remoción o suspensión podrán ser recurridas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los quince días que sigan a la fecha en que la misma se hubiere notificado.

Delegados Fiduciarios Especiales

"Es la persona designada por el Presidente de la República o por el Secretario de Estado que encabece el sector correspondiente, específicamente para actuar como administrador - de un fideicomiso constituido por el Gobierno Federal y que en consecuencia el consejo de administración de la institución fiduciaria, tendrá a su vez que nombrarlo delegado fiduciario especial y seguir el procedimiento de aprobación - ante la CNBYS." (10)

(9) Acosta Romero, Miguel, ob. cit., p. 344

(10) Banco Mexicano Somex, ob. cit., p.86.

Sus facultades y obligaciones solo se refieren a la ejecución y cumplimiento de un solo fideicomiso, sin tener que influir en las demás operaciones fiduciarias de la institución.

A mayor abundamiento el maestro Miguel Acosta Romero, nos señala "En muchos de los fideicomisos públicos, el nombramiento del Delegado Fiduciario Especial al que llaman Director General, corresponde:

- 1.- Al Presidente de la República.
- 2.- Al Secretario ó Jefe de Departamento de Estado que encabeza el sector respectivo, y
- 3.- Al Comité Técnico del fideicomiso.

A nuestro modo de ver, éstos funcionarios son de carácter político, porque su nombramiento tiene esos matices, acuerda con el Jefe de Estado o funcionario cabeza de sector, -- existe relación jerárquica y están agrupados por sectores." (Decreto de 3 de septiembre de 1982) (11)

El artículo 7 del Decreto de fecha 27 de febrero de 1979, - por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, nos señala las obligaciones que tiene el delegado fiduciario especial, respecto de los fideicomisos públicos.

"Por lo regular, en los fideicomisos públicos, el nombramiento del delegado fiduciario especial se hace concomitantemente con el establecimiento de Comité Técnico y la designación de sus integrantes." (12)

(11) Acosta Romero, Miguel, ob. cit., p. 290

(12) Banco Mexicano Somex, ob. cit., p. 87.

Asimismo se señala como ejemplo al fideicomiso del Centro - Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Gro. en el cual a propuesta del Presidente del Comité Técnico, - la institución fiduciaria designará al delegado fiduciario-especial que tendrá el carácter de director general.

Comisión Nacional Bancaria y de Seguros

No es nuestra intención elaborar un estudio completo de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, el objeto es, tener un panorama a grandes rasgos de lo que es esta institución, así como su integración y funciones. Dada la estrecha relación que guarda con el establecimiento y desarrollo de los fideicomisos, especialmente su relación con los delegados - fiduciarios.

El objeto de la CNBYS lo señala el artículo 97 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que a su letra dice:

Art. 97.- La inspección y vigilancia de las instituciones de crédito en la prestación del servicio público de banca y crédito y el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, queda confiada a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

La integración y nombramiento del presidente de la CNBYS lo señalan los artículos 100, 101 p. II de la ley que venimos mencionando, los cuales transcribimos para su mejor comprensión.

Art. 100.- La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, para el cumplimiento de sus funciones contará con:

- I.- Junta de Gobierno;
- II.- Presidencia;
- III.- Comité Consultivo;
- IV.- Vicepresidencias;
- V.- Delegaciones Regionales; y
- VI.- Demás servidores públicos necesarios.

Art. 101 p. II.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público nombrará al Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, que lo será a su vez de la Junta de Gobierno y del Comité Consultivo.

Las funciones de la CNBYS son amplias, aunque a nuestro parecer las más importantes son las de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito. Dicha inspección y vigilancia consiste en que se ajusten a sus operaciones y finalidades dentro del marco legal, contable y social establecido.

Dentro del marco legal se persigue la debida observancia -- del régimen jurídico que constituido por leyes, reglamentos y despachos generales que norman el sistema bancario.

Con el marco técnico-contable, se persigue que las instituciones de crédito conserven una situación financiera sana.

De igual manera dentro del aspecto social se pretende proteger los recursos con que la banca opera, así como vigilar y comprobar las inversiones que se efectuen con recursos propios y ajenos y evaluar su organización y funcionamiento.

El Fideicomiso Público como instrumento económico del Ejecutivo Federal.

Por medio de la Administración Pública Federal, el Estado dispone de los medios necesarios para llevar a cabo los fines económicos, políticos y sociales plasmados en la Constitución; y dentro de este contexto el fideicomiso público se constituye como uno de estos medios y al emplearlo para propiciar, promover y reforzar determinada actividad económica lo sitúa como un instrumento para el desarrollo.

Su utilización ha permitido al Estado, como rector que es de la actividad económica del país, administrar importantes volúmenes de recursos, con lo cual se ven concretadas muchas de las soluciones a los múltiples problemas sociales.

Por lo anterior no podemos dejar de hacer notar la influencia que tienen los fideicomisos públicos en la vida económica del país, ya que siempre se enmarcan dentro de este aspecto, su objetivo puede ser para producir ó impulsar algún producto o actividad que tenga por finalidad u objetivo coadyubar al desarrollo integral de la Nación.

Como instrumento político del Ejecutivo Federal

El Ejecutivo Federal encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las directrices de la actividad política y administrativa del Estado. Nombra y remueve a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, al Procurador General de

la-República y demás funcionarios cuyo nombramiento no esté especificado en la ley; así como a los Directores de Organismos Desconcentrados, de Empresas Públicas y Fideicomisos Públicos.

Asimismo controla todas las actividades políticas del país, por conducto de la Secretaría de Gobernación. ¿ Pero qué sucede en el caso de que un grupo social solicite el apoyo del Gobierno Federal para el desarrollo de su actividad ? - el Ejecutivo ordena la creación de un fideicomiso público, para beneficiar y controlar a ese núcleo social.

Este origina que al amparo del fideicomiso, se hagan abusos de poder, libertinaje, corrupción etc., sin embargo estas situaciones, no deben de atribuirse al fideicomiso, sino a los funcionarios que sin los debidos conocimientos los han utilizado para finalidades que no son acordes con su estructura y funcionamiento.

A los fideicomisos públicos se les ha dado un cariz totalmente político, ya que se confiere al manejo de los mismos a personas que han tenido una trayectoria gubernamental ó por su relación con el Ejecutivo Federal; pero sin los debidos conocimientos en el campo fiduciario. A mayor abundancia podemos señalar que el artículo 93 Constitucional excluye a los Delegados fiduciarios especiales de la obligación de acudir a las Cámaras; puede formarse una comisión para investigar su actividad, pero el informe respectivo se hace del conocimiento del Ejecutivo Federal, a cuya decisión se deja la alternativa a tomar.

Por lo anterior podemos resumir que los fideicomisos públicos han servido para controlar e impulsar algunas actividades económicas pero a la vez a servido para colocar a personas que por su permanencia en el juego político, han sido nombrados Directores o Delegados Fiduciarios Especiales de los mismos. En muchos de los casos coinciden ambos nombramientos.

Como instrumento social del Ejecutivo Federal

Dentro del ámbito social, podemos afirmar que es una institución que ha sido útil al Ejecutivo Federal para satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad; de esta manera podemos observar que el fideicomiso público se utiliza con mayor frecuencia y para las más diversas finalidades.

Cumple su función social ya que mediante este se ha podido llevar a cabo la realización de Unidades Habitacionales para personas de bajos ingresos, asimismo para crear desarrollos turísticos para la población en general y en otras tantas finalidades. También se utiliza para el fomento y conservación de actividades educativas, científicas, artísticas y culturales; en las que la experiencia y responsabilidad de las instituciones fiduciarias garantizan su cumplimiento.

Podemos resumir señalando que el Fideicomiso Público lo ha utilizado el Ejecutivo Federal, para resolver algunos de los problemas más apremiantes de la población, así como para impulsar el fomento y desarrollo de la actividad económica.

TEMA IV

CONTROLES POR PARTE DEL EJECUTIVO FEDERAL
EN LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS
SISTEMA MEXICANO O REGIMEN PRESIDENCIALISTA

El Estado Mexicano se ha organizado como régimen Presidencial, influido por el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica.

El principio de la separación de poderes fue plenamente incorporado en nuestros textos Constitucionales. A pesar de este reconocimiento, nuestra realidad histórica nos muestra claramente que el equilibrio y la armonía entre los poderes no se ha conseguido y que, en cambio, el Poder Ejecutivo -- ejerce un claro predominio sobre los otros dos. (art. 49 -- Constitucional)

El Presidente de la República Mexicana es fundamentalmente el depositario del Ejecutivo. "Art.80 Constitucional.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos." (1) En su persona concurren las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, como en todo régimen presidencial; es el único representante del -- pueblo mexicano; su responsabilidad es completa, ya que lleva, en sí mismo, el peso de su gobierno, constituyendo una verdadera prueba de aptitud, aún cuando cuenta con colaboradores, solamente él responde de los actos de aquellos.

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, México, D.F. 1984, p.231.

El maestro Ignacio Burgoa, llama unipersonal al sistema presidencial que estableció la Constitución de 1917, considerándolo consolidado en tres principios fundamentales:

"El que prescribe la elección popular directa del Presidente, la irrevocabilidad (ya que su investidura emana de la voluntad mayoritaria del pueblo, sería absurdo que cualquier órgano del Estado pudiese removerlo de su cargo) y la relativa responsabilidad del Presidente (contraída solamente, durante el ejercicio de su cargo por traición a la patria y delitos graves del orden común, art. 108 Constitucional)." (2)

El período gubernativo presidencial tiene una duración improrrogable de seis años, a partir de cada primero de diciembre; tal y como lo consigna el art. 83 Constitucional, que consagra el principio de la no reelección. "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto." (3)

El artículo 89 de nuestra Carta Magna, establece las facultades y obligaciones del Presidente. La fracción primera --enuncia:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

(2) Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1982, p.832.

(3) Constitución Política de los E.U.M. ob. cit. p.237,

De esta fracción se desprende la llamada facultad reglamentaria del Presidente y cuyo ejercicio se manifiesta en la expedición de normas, que detallan las leyes de contenido administrativo, dictadas por el Congreso de la Unión, a fin de conseguir una adecuada aplicación en las diferentes ramas que regulan.

"Dicha facultad se calificó como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados reglamentos heterónomos y autónomos." (4)

De las fracciones II, III y IV del artículo 89, se derivan las facultades de nombramiento y remoción:

Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho; al Procurador General de la República; al Gobernador del Distrito Federal; al Procurador General de Justicia del Distrito Federal; remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento y remoción no esté determinado, de otro modo, en la Constitución o en las leyes.

Asimismo como nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, con arreglo a las leyes.

Estas facultades y especialmente las de remoción, permiten al Presidente de la República ejercer administrativamente una autoridad sin límites. De hecho a los Secretarios de Estado, como hemos visto, el Presidente los nombra y los pue

(4) Burgoa, Ignacio, ob. cit. p. 852.

de remover libremente, éstos jamás estarán dispuestos a contra venir su opinión, y en caso de que esto ocurriera, el Presidente los removería para poner en su lugar a quien si estuviese de acuerdo con su decisión. En esta misma forma opera la facultad de los Secretarios de Estado, respecto al refrendo en los reglamentos (art. 92 Constitucional) requisito sin el cual no tiene validez. Cabría preguntarse si ha existido ó existirá un Secretario capaz de negarse a estampar su firma ante una orden del Ejecutivo, si sobre él pesa la sanción de remoción.

Los Secretarios de Estado, como colaboradores del Presidente de la República, no tienen responsabilidad ante el pueblo, ya que no son elegidos por él, ni ante el Congreso de la Unión, puesto que el Presidente asume la responsabilidad de sus actos. Su único contacto con el Congreso de la Unión por disposición Constitucional (art. 93), es la posibilidad de que los Secretarios, abierto el período de sesiones, den cuenta al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos, cualquiera de las Cámaras pueden citarlos para que den información sobre una ley ó se estudie un negocio concerniente a sus respectivas actividades.

"En el segundo informe Presidencial rendido el 1° de Septiembre de 1984, el Presidente de la República, expreso que por primera vez, los Secretarios de Estado y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, darán cuenta directamente al Congreso de la Unión con el informe a que se refiere el primer párrafo del art.93 -- Constitucional, con lo cual, en mi opinión, se dará -- exacto cumplimiento a esta disposición." (5)

(5) Acosta Romero, Miguel, ob. cit., p. 27.

El Presidente, como Jefe de Estado en materia de relaciones internacionales, es el Órgano supremo del Estado Mexicano.- Esta actividad, antes de la Revolución Mexicana, no tuvo mucha consideración, en virtud de que no habíamos tenido ni la paz, ni la independencia económica, ni el ambiente, para que se reconociera en el exterior nuestra autonomía. A partir de 1917, se hizo necesaria una adecuada función diplomática, la cual se apoyó en el postulado de Juárez: "Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz."

Esta actividad en las relaciones internacionales corresponde al Presidente de la República, cuya facultad está delimitada, en nuestra Constitución, la cual no es a título personal, sino como representante del Estado Mexicano, que es el sujeto que el Derecho Internacional reconoce.

"Como Jefe de Estado, representa a la Nación, protocolariamente se le rinden los honores que corresponden a esa investidura, y tiene todas las funciones inherentes a la misma." (6)

Al nombrar al titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Secretario actuará en su representación, con su consentimiento y bajo su control, como director de las relaciones internacionales de México, y es el Jefe de todo el servicio diplomático y consular, de todos los organismos y personas relativas a las relaciones internacionales. Tiene la facultad de acreditar y recibir las Cartas Credenciales de los encargados de negocios de otros Estados, así como las Cartas Patentes, y de otorgar el "exequatur" al cónsul extranjero y de retirarlo.

El Presidente orienta, dirige y despacha las relaciones de nuestro país con los demás Estados; de la forma en que se conduzcan estas negociaciones, dependerá la situación en que se ubique México ante el mundo.

Determina la Constitución que el Presidente de la República es el Jefe Supremo del Ejército, pudiendo disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente ó sea el Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Así como declarar la guerra a nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión. (art. 89 -- fraccs. VI, VII y VIII)

En el período post-revolucionario, la presencia del ejército y su influencia ha ido disminuyendo, lo cual ha llevado a Pablo González Casanova a afirmar: "Es un hecho innegable que México ha controlado y superado la etapa del militarismo. Este ya no representa una amenaza permanente y organizada que actúa en forma de cuerpo político, imponiendo sus condiciones con la fuerza y amenazando romper la paz si no recibe prestaciones especiales, fueros y privilegios, como grupo escogido y poderoso de la Nación." (7)

Si bien es cierto, que la organización militar representa una garantía, un apoyo en un sistema de gobierno, que asegure su éxito, es cierto, que mientras el titular posea cada vez más capacidad, habrá mayores servicios, consecuentemente el ejército no constituirá un peligro como sustituto de un gobierno civil.

(7) González Casanova, Pablo, La Democracia en México, Serie Popular Era, México, 1979, p. 51.

En el artículo 27 Constitucional, se le faculta al Ejecutivo Federal a reglamentar la extracción, utilización y establecimiento de zonas de veda en las aguas propiedad de la Nación, a otorgar concesiones de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

En materia Agraria, como Órgano supremo, es la autoridad a la cual le compete dictar las resoluciones definitivas de dotaciones de tierras y aguas; restitución en favor de los núcleos de población, además de la facultad expropiatoria (fracciones X, XI, XII, XIII y XIV del art. 27 Constitucional).

El Estado, cumplimentando su obligación más importante que es la de dar un nivel digno de vida a su población, participa cada vez más en la dirección de la economía de la Nación.

Nuestra Carta Magna consagra los preceptos relativos a la política económica nacional: Los artículos 25 y 26 referidos a la rectoría del desarrollo nacional y planeación del mismo por parte del Estado; art. 27 referido a la propiedad pública y política agraria; art. 28 referente a los monopolios y áreas estratégicas del Estado; art. 31 fracc. IV referente a impuestos; art. 73 fraccs. A, B, C, D, E y F acción económica legislativa; art. 3 y 73 fracc. XXV referente a la política educativa; art. 89 referente a la política económica administrativa del Ejecutivo; art. 123 referente a la política obrera; art. 131 referente a la política arancelaria art. 134 referente a las obras públicas.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a la Secretaría de Programación y Presupuesto, según lo dispuesto en su artículo 32, recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos so

ciales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social. El plan del gasto público de la Administración Pública Federal, ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal, así como los programas especiales. Planear las obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho en general. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública Federal.

En virtud de lo antes expuesto, se observa que en una gran proporción el control de la economía mexicana, queda en manos del Poder Ejecutivo. La Ley sobre las atribuciones al Ejecutivo en materia económica, constituye el documento legislativo más importante sobre la injerencia de éste, en la política económica de México. Por tal poder otorgado, no es posible que ninguna fuerza económica pueda enfrentarse a sus decisiones; por tanto, sólo al Presidente de la República le corresponde, mediante una política adecuada, la estabilidad de nuestra economía en el ámbito interno.

Siendo el Presidente de la República el representante de la Federación, le compete la planeación de las actividades socio-económicas que deban desarrollarse en beneficio del pueblo, así como satisfacer sus necesidades y elevar su nivel de vida.

Existe una dependencia de las entidades federativas respecto al gobierno federal. Dicha dependencia lleva a González-Casanova a afirmar que: "La dependencia de los estados respecto del gobierno central es un hecho político, militar y financiero. Desde la aplicación para la destitución de guber

nadores, pasando por las funciones políticas de los jefes - de zona, los agentes de gobernación, los diputados y senadores que hacen carrera política en la capital, las exiguas finanzas de los estados, la dependencia considerable de los ingresos estatales respecto de los federales, las posibilidades de oscilación en un ciento por ciento de la ayuda federal, hasta llegar a un calendario político que paulatinamente va aumentando el poder del Presidente conforme transcurre el período presidencial." (8) Sin embargo existen en la actualidad tendencias contrarias, respecto a la dependencia de los Estados y Municipios; ya que con las reformas al art. 115 Constitucional se pretende dar una autonomía política y financiera al Municipio como célula básica de la Federación.

El Poder Legislativo se encuentra integrado por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores: "art.50 Constitucional- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores." (9), para determinar su relación con el Ejecutivo, señalaremos como están integradas y posteriormente la injerencia que tiene el Ejecutivo.

Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados, se integra por 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, por ser popular y numerosa representa a la población y expresa el principio democrático en su forma más pura.

Su integración obedece a dos tipos de representación popular: "mayoritaria y proporcional".

(8) González Casanova, Pablo, ob.cit., p. 41.

(9) Constitución Política de los E.U.M. ob. cit., p.170.

La base para la elección mayoritaria popular, es de un diputado propietario por cada distrito electoral uninominal, -- (art.52 Constitucional) sin poder ser, en ningún caso, la - representación de un Estado menor de dos diputados.

La representación proporcional, es la que se refiere a los - diputados de partido que no tienen origen popular, simbolizan a los partidos u organismos políticos acreditados. Tanto los diputados de mayoría como los de representación proporcional tienen la misma categoría e iguales derechos y -- obligaciones.

El Senado

El Senado cuyo origen es la elección popular, no representa a la población sino a las entidades federativas que inte--- gran a la Federación. Constitucionalmente deben ser dos por cada entidad, son electos para un período de seis años.

El principio de la no reelección no se da de manera absoluta en el poder legislativo mexicano, ya que los Diputados- o Senadores, pueden ser reelectos incluso para un período- inmediato para integrar la Cámara distinta a la que hubiesen pertenecido.

La facultad más importante de ambas Cámaras, es la que se - refiere a iniciar leyes o decretos (art. 71 fracc.II) y en- lo tocante a su ejercicio, convenimos con el maestro Burgoa que dice "los Diputados y Senadores se encuentran en una si tuación de inferioridad respecto del Presidente de la Re--- pública y las legislaturas de los Estados, a quienes - ---

también se les atribuye esta facultad." (10) Esta desigualdad se manifiesta en que las iniciativas de leyes o decretos que formulen los Diputados o Senadores, deben sujetarse a los trámites que designe el Reglamento de Debates, en tanto que las que presenten el Ejecutivo Federal o las Legislaturas Locales se turnan inmediatamente, a la comisión para su dictamen, lo cual es inequitativo.

En base al estudio de Pablo González Casanova "La Democracia en México", desde 1929 en que se funda el partido del gobierno, éste no ha perdido nunca una elección presidencial, una elección de gobernador, una elección de senador. Y conforme a la noticia publicada por Excélsior, el 16 de enero de este mismo año, en la que el jefe del partido oficial, presentó la lista de los candidatos a Diputados y Senadores al entonces Candidato a la Presidencia", (11) no sería descabellado considerar que, alejándose del principio democrático, el Poder Legislativo es integrado por el Presidente de la República, designando a sus componentes, los que por este hecho se convierte en sus más fieles servidores, trabajando para su fortalecimiento, recibiendo y aprobando las iniciativas presidenciales.

El mismo Congreso de la Unión puede conceder facultades legislativas al Ejecutivo, en las que este funge como legislador, según lo prevé el artículo 29 Constitucional, referido a las facultades extraordinarias para hacer frente a una situación de emergencia; y el artículo 131 p. II, en el cual se le faculta para disminuir, aumentar o suprimir las cuotas de tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de re-

(10) Burgoa, Ignacio, ob. cit. p. 853.

(11) González Casanova, Pablo, ob. cit. p. 24.

gular el comercio exterior, la economía del país o de realizar otro propósito, en beneficio del país.

Siguiendo los mismos lineamientos para establecer la injerencia del Ejecutivo en el Legislativo, se procede al análisis del Ejecutivo y el Poder Judicial.

El artículo 94 Constitucional dispone que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de apelación y en Juzgados de Distrito.

Tienen la potestad de invalidación de cualquier acto de autoridad que altere el orden establecido por la Constitución con que están investidos los órganos del Poder Judicial de la Federación, hace que éste, goce de cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo, se dice de "cierta", porque en general sigue los lineamientos de su política.

El ejercicio de su función, en ocasiones, constituye un freno a los actos del Ejecutivo o de sus colaboradores.

Que del Ejecutivo Federal dependa el nombramiento e incluso el sometimiento de las licencias y las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, aún cuando para ello sea necesaria la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, hace de que de la mayoría de sus ejecutorias siga la línea establecida por el sexenio correspondiente.

Tratándose de magistrados o jueces de distrito y jueces del orden común, no es difícil, para el Presidente de la República, que teniendo injerencia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitar ante sus miembros el cambio de adscripción de éstos y proponer a otros en su lugar.

Para finalizar, y con base a lo que con antelación se ha expuesto, se concluye que aquel modelo descrito por Montes -- quieu, Locke, Madison de "Contrapesos y balanzas" no se da en México, que las facultades Constitucionales y no constitucionales, hacen que el Poder Ejecutivo, identificado plenamente con el Presidente de la República, se concentre cada vez más en el poder, llegando a un centralismo, de tal manera que el decir de Maurice Duverger es un hecho innegable.

"La aplicación deformada del régimen presidencial clásico por el debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente; caracteriza a un régimen "Presidencialista". (12)

LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO
FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA

Esta Ley tiene como finalidad regular la intervención del Estado en materia económica, a fin de encausar jurídicamente esta intervención en las actividades industriales y comerciales de los particulares, reconociendo y respetando sus derechos, pero a la vez quede respaldado el interés general de la Nación; coordinándose y subordinándose los intereses privados a los de la colectividad.

De acuerdo a lo anterior podemos señalar lo que establece el art. 15 de la propia Ley:

"Las disposiciones de esta Ley y las que de ella emanan son de orden público y el cumplimiento de las mismas es de interés general."

Asimismo al Ejecutivo Federal se le otorgan las siguientes facultades:

- 1.- Definición del uso preferente de los artículos de primera necesidad. (art. 6)
- 2.- Organización de la distribución de mercancías para evitar encarecimiento. (art. 7)
- 3.- De decidir la producción preferente de artículos. (art. 8)
- 4.- Solicitar informes económicos. (art. 11)
- 5.- Tomar medidas cuando el volumen de las mercancías sea insuficiente con relación a la demanda. (art. 5)

6.- Ocupación temporal de negociaciones industriales.
(Art. 12)

La base Constitucional de la presente ley la encontramos en los artículo 28, 73 fracc. X y 131.

El artículo 1° de la ley establece cuales son las actividades industriales y comerciales sujetas a control del Estado:

"Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios, que a continuación se expresan:

- I.- Artículos alimenticios de consumo generalizado;
- II.- Efectos de uso general para el vestido de la población del país;
- III.- Materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional.
- IV.- Productos de las industrias fundamentales;
- V.- Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional;
- VI.- En general los productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana; y
- VII.- Los servicios que afecten a la producción, distribución y comercialización de mercancías anotadas en las fracciones precedentes, todos aquellos servicios que se refieran a materias de interés público o beneficio general. Por lo que hace a imponer precios máximos quedan exceptuados los servicios sujetos a tarifas ex-

pedidas por autoridad competente y fundados en la Ley.

El Ejecutivo determinará las mercancías y los servicios que deban considerarse incluidos en cada una de las fracciones de este artículo en relación con los textos de la presente Ley."

LOS ASPECTOS REPRESIVOS DE LA LEY

Estos aspectos los encontramos plenamente establecidos en el art. 13 que señala:

"El Ejecutivo Federal, para el eficaz cumplimiento de las funciones que le conmiende esta ley, queda facultado para imponer las siguientes sanciones administrativas:

I.- Multa de \$ 100.00 hasta \$ 500,000.00.

En el caso en que persista la infracción, impondrá multas como tratándose de reincidencia, por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo.

Tratándose de reincidencia, impondrá otra multa mayor dentro de los límites señalados o duplicar la multa inmediata anterior correspondiente. Se entiende por reincidencia cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro de los dos años siguientes a la fecha del acta en que se hizo constar la infracción precedente, salvo que ésta hubiese sido desvirtuada.

II.- Clausura por 90 días o clausura definitiva, de establecimientos, pero exclusivamente tratándose de negociaciones comerciales.

III.- Arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagará la multa con la oportunidad requerida, se -- permutará ésta por arresto correspondiente que no excederá, en ningún caso, de 15 días.

El Reglamento contendrá las normas relativas al ejercio de las facultades que señala este artículo."

La presente Ley ha sido objeto de muchas observaciones y -- críticas por parte de los industriales organizados del país por considerar que establece en base en el interés colectivo de la Nación, la intromisión cada vez mayor del Estado -- en todos los renglones de la economía nacional.

Es importante señalar que la iniciativa de la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los -- Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior; -- derogó los artículos 9 y 10 de la Ley sobre Atribuciones -- del Ejecutivo Federal en Materia Económica, esta iniciativa fué aprobada y turnada al Ejecutivo para los trámites legales correspondientes.

Concluyendo podemos afirmar que esta Ley da una inverven-- ción muy amplia al Estado en materia económica y por consiguiendo el control de la economía mexicana queda en manos -- del Ejecutivo Federal.

FUNCIONES CONSTITUCIONALES-ADMINISTRATIVAS
DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Las funciones constitucionales-administrativas del Presidente de la República, se encuentran establecidas principalmente en el art. 89 Constitucional; así como en diversas leyes y reglamentos, estas facultades siempre las realizará estableciendo un orden y una realización práctica. Es una tarea vinculada jurídicamente y encaminada a la gestión de asuntos de beneficio público.

La administración es el conjunto de medios operativos que hacen realidad el propósito del legislador, es el manejo de servicios públicos, atención de necesidades vitales o necesarias para una sociedad. Al Estado le incumbe la satisfacción de las necesidades públicas, normalmente con la colaboración de los propios interesados y secundariamente por medio de la coacción cuando así lo reclame el interés público.

De esta manera podemos señalar que constitucionalmente al Presidente de la República en el art. 89 se señalan sus facultades y obligaciones, las cuales las va a desarrollar -- por medio de la Administración Pública Federal, y es por medio de esta que lleva a cabo su programa de gobierno, de lo anterior podemos señalar de una manera general sus funciones constitucionales-administrativas:

- 1.- La función ejecutiva.
- 2.- Las funciones materiales complementarias.
- 3.- Las funciones administrativas especiales:

- a.- Nombramiento de funcionarios y empleados.
 - b.- Recaudación de impuestos.
 - c.- Egresos federales.
 - d.- Funciones militares.
 - e.- Funciones internacionales.
 - f.- Funciones económicas.
 - g.- Funciones de política.
 - h.- Actividades extraordinarias:
 - Calamidades públicas
 - Suspensión de garantías.
 - i.- Declaración de guerra.
 - j.- La expulsión de extranjeros indeseables.
 - k.- Las demás que señalan la Constitución o las leyes."
- (13)

La Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal, la cual está bajo el control del Ejecutivo, lo cual lo deducimos de la lectura de los artículos 3 y 9 de la LOA-PF que señalan:

Art.3.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, - en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal.

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacio

(13) Serra Rojas, Andrés, La Función Constitucional del Presidente de la República, Instituciones Políticas Mexicanas, México, D.F., 1962, p.41.

nales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de finanzas, y

III.- Fideicomisos.

Art.9.- Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca - el Ejecutivo Federal.

Como titular de la Administración Pública Federal y dentro de esta del sector paraestatal y en el ejercicio de sus facultades el Ejecutivo Federal tiene ciertos controles dentro de los fideicomisos públicos, no sólo los plasmados en la Constitución, sino también en las leyes y decretos respectivos. Dichos controles podemos señalar consisten en los siguientes:

- A.- Control de nombramiento.
- B.- Control presupuestal.
- C.- Control político.
- D.- Control de planeación.

A) El control de nombramiento podemos señalar consiste en que en uso de sus facultades nombre y remueve libremente a los Secretarios de Estado, y es por medio de uno de ellos (SPF) que contrata los fideicomisos públicos, así lo establece el art. 49 de la LOAPF, de esta manera no podemos pensar que un Secretario no firme los decretos o acuerdos presidenciales que tengan por objeto crear un fideicomiso pú--

blico; la ley no señala específicamente que al Presidente - de la República le corresponda nombrar al Delegado Fiduciario Especial y/o Director General, pero de acuerdo al art.- 52 de la LOAPF que señala:

Art.52.- Cuando los nombramientos de presidente o miembros de los consejos, juntas directivas o equivalentes en las entidades de la administración pública paraestatal, correspondan al Gobierno Federal y sus dependencias, el Presidente de la República dará a los coordinadores de sector las bases para la designación de los funcionarios que proceda.

Entendemos que en los equivalentes se faculta al Ejecutivo a nombrarlo; a mayor abundamiento coincidimos con lo que al respecto manifiesta el maestro Acosta Romero al señalar: "el concepto de Delegado Fiduciario Especial, en nuestra opinión, es derivado de la práctica del Gobierno Federal, en los fideicomisos, en los que a través de la SPP, es fideicomitente único y en los contratos que celebra con las instituciones nacionales de crédito, principalmente ha utilizado la expresión Delegado Fiduciario Especial, para identificar aquella persona que prácticamente es designada en los términos de dichos contratos y que se encarga única y exclusivamente de ejecutar todas las operaciones realizadas por el fideicomiso de que se trate y que para ello tendrá que nombrarlo también como Delegado Fiduciario, la institución fiduciaria, de donde el Delegado Fiduciario Especial, podemos afirmar que no es un funcionario que realice cualquier operación fiduciaria que pueda desarrollar la institución, - sino que su nombramiento obedece exclusivamente a encargarse con especialidad de un fideicomiso en particular, constituido por el Gobierno Federal." (14)

(14) Acosta Romero, Miguel, ob. cit. p. 291.

Asimismo señala la LRSPEC que puede existir un Comité Técnico el cual va a dirigir las actividades del fideicomiso público y a cuyas decisiones se va a sujetar el Delegado Fiduciario; pero resulta que los miembros de este Comité que señala el decreto de fecha 27/II/1979, dependen del Ejecutivo Federal y asimismo señala que la fiduciaria deberá mantener un representante con voz pero sin voto; por lo cual podemos afirmar que en lo que se refiere a nombramientos de todos los puestos directivos los nombra el Presidente de la República y así no es posible pensar que un fideicomiso público se maneje de una manera autónoma e independiente, ya que siempre estará bajo el control del Ejecutivo Federal.

Dentro de este aspecto no podemos desligar a los motivos políticos que envuelven a los citados nombramientos, ya que generalmente se hacen en función de la amistad o relación con los diferentes grupos políticos que están en el poder.

Es de destacarse que en lo referente al referendo que establece el art. 13 de la LOAPF se le agregó un segundo párrafo el cual quedó de la siguiente manera:

"Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el referendo del titular de la Secretaría de Gobernación."

Esta adición se realizó en el último período de sesiones del Congreso de la Unión, la cual en el transcurso de las dos próximas semanas se publicará en el Diario Oficial.

B) Control presupuestal.

El control presupuestal que tiene el Ejecutivo Federal en los fideicomisos públicos, lo ejerce por medio de diversas disposiciones legales, a nuestro juicio se encuentran plenamente plasmadas algunas de ellas en la Ley General de Deuda Pública, la cual en su artículo 1° fracc. VI señala que la deuda pública se encuentra integrada por los diversos financiamientos que adquieren los fideicomisos públicos; asimismo señala la citada ley que la SHCP será la encargada de contratar y autorizar los créditos que soliciten, pero establece que estos financiamientos deben ir acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo.

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, señala en su artículo 1° que será el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que aplicará y regulará el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal. La programación y evaluación del gasto público federal será aplicado de acuerdo a las directrices que señale el Ejecutivo Federal por conducto de la SPP. (arts. 4 y 5)

En el art.9 de la citada ley se señala de manera muy clara y precisa que sólo con la autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la SPP, se podrán constituir o incrementar los fideicomisos públicos, lo cual nos demuestra muy claramente el control que ejerce el Ejecutivo en los mismos. Y no únicamente en la constitución o incremento, sino también en los proyectos de presupuestos anuales, los cuales deben ser presentados a la SPP, de acuerdo a las normas que establezca el Ejecutivo Federal, por conducto de la misma. (arts. 9 y 24)

Es importante señalar lo que establece el art. 27, ya que claramente en él se puede apreciar el control presupuestal que tiene el Ejecutivo Federal en los fideicomisos públicos ya que puede disponer que los fondos y pagos de los mismos se manejen temporalmente o permanentemente de manera centralizada en la Tesorería de la Federación.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que el Presidente de la República tiene el control total en los fideicomisos públicos en materia presupuestal, el cual lo ejerce por conducto de la SPP, la cual debe acatar las disposiciones y reglas que establezca el Ejecutivo Federal.

C) Control político.

El control político es un tanto difícil de concretarlo, ya que no existe disposición alguna que lo señale, pero en virtud de lo que señalamos anteriormente, el Presidente de la República es el titular de la Administración Pública Federal y es por medio de esta que llevará a cabo su plan de gobierno; es de señalarse que sólo colocará a personas que sean de su absoluta confianza o tenga compromiso político, en los puestos directivos de la Administración Pública, con lo cual tendrá cierta garantía de que sus decisiones se lleven a cabo.

El art. 7 de la LOAPF señala que el Presidente de la República podrá convocar a reuniones a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funciones competentes, para evaluar la política del Gobierno Federal; considero que con estas reuniones se tiene un continuo control político de toda la Administración Pública Federal y aún en nuestro caso concreto cuando el delegado fiducia--

rio o director general de un fideicomiso público, no sea -- "gente" del Presidente, lo controlará y vigilará por medio del coordinador del sector correspondiente, con lo cual asegura el control político de toda la administración.

Cabeza de sector o coordinador de sector, es el Secretario de Estado ó Jefe de Departamento Administrativo, que coordina todo un conjunto de entidades paraestatales, armoniza -- sus políticas, estrategias y acciones entre sí mismas y sus relaciones con la Administración Pública Federal. Existen -- actualmente 17 sectores, los cuales tienen a su cargo diferente número de empresas de participación estatal, organismos descentralizados y fideicomisos públicos (D.O. 3-Sept-- 1982). Es decir se agrupan entidades de la Administración -- Pública paraestatal, cuyo objeto o actividades son similares o paralelas, con el objeto de lograr una mejor coordinación y eficiencia de las mismas.

Las funciones de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, las ejercerán por acuerdo del Presidente de la República; asimismo el reglamento interior de cada Secretaría y Departamento Administrativo será expedido por el Ejecutivo Federal. Ya que como señalamos anteriormente, no creemos posible que un Secretario de Estado no enfrente un reglamento o decreto expedido por el Presidente.

Resumiendo todo lo anterior, podemos afirmar que dado el poder que tiene el Presidente de la República, para poder realizar su labor y llevar a cabo su programa de gobierno, es innegable el control político, económico y social que tiene en todos los órganos de gobierno, máxime en los fideicomisos públicos que es la figura jurídica que el Estado más ha utilizado para la realización de sus objetivos, en beneficio del interés colectivo.

D) Control de planeación.

El Ejecutivo Federal es el responsable de la Planeación Nacional del Desarrollo, la cual la va a realizar por medio - del Plan Nacional de Desarrollo, regido este por la Ley de Planeación que en su artículo 3 establece:

Art.3 LDP.- Para los efectos de esta Ley se entiende - por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación - racional y sistemática de acciones que, en base al - - ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

De la lectura de este artículo se desprende que el Ejecutivo Federal tendrá a su disposición toda la infraestructura necesaria para llevar a cabo su Plan Nacional de Desarrollo, - al cual el Congreso de la Unión podrá hacer las observaciones que estime pertinentes.

Conforme a esta planeación todas las entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, deberán sujetarse al mismo para el logro y cumplimiento de sus objetivos. Asimismo el Presidente de la República podrá establecer programas especiales con la participación de los gobiernos-

estatales y municipales para el desarrollo de sus respectivas jurisdicciones. (arts. 9 y 14)

Es de señalarse que a la SHCP se le faculta para procurar - el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y - los programas en relación a la planeación, coordinación, -- evaluación y vigilancia del sistema bancario. De igual manera el verificar la aplicación del crédito público. Las entidades paraestatales deberán elaborar cuando así lo determine el Ejecutivo Federal, su propio programa institucional - de acuerdo al plan sectorial correspondiente. (arts.15 y 17)

Para la realización del plan se podrá contar con la participación de los grupos sociales interesados, ya sea directamente con el Ejecutivo Federal, con sus dependencias o entidades paraestatales. (art. 37)

Es importante destacar lo que establece el art.41 que dice:

"Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, - prohibir y en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a -- los objetivos y prioridades del Plan y los programas."

De lo anterior, podemos concluir que respecto a la planeación del desarrollo, ésta corresponde al Ejecutivo Federal, quien la llevará a cabo por conducto de la Administración - Pública Federal, dentro de la cual el sector paraestatal -- tiene un papel de suma importancia; ya que de esta manera -

queda a decisión del Ejecutivo fomentar o elevar el desarrollo de determinada actividad, por medio de una entidad paraestatal como es el fideicomiso público.

Conclusión.

Por lo anteriormente establecido, considero que es necesario tener un control más estricto en lo referente a la aplicación de recursos y planes de los fideicomisos públicos; ya que el control que ejerce el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, es muy relativo, si tomamos en cuenta lo que establece el art. 44 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público:

Art.44.- En las dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal y en las entidades de la administración pública paraestatal, se establecerán órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fija la SPP.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la SPP, podrá acordar que no se establezcan dichos órganos, en aquellas entidades paraestatales que por la naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones, no se justifiquen.

De lo señalado por el artículo anterior no podemos desligar el aspecto político, ya que queda al arbitrio del Ejecutivo Federal poder establecer órganos de auditoría interna, lo que nos lleva a pensar que en cuentas de las entidades paraestatales, en este caso fideicomisos públicos, se dispensa tal obligación ya sea porque el titular sea amigo o tenga relación con el Presidente de la República.

Respecto a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que es la encargada de establecer controles, evaluaciones y auditorías en las dependencias de la Administración Pública Federal; así como de sugerir normas de control a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, respecto de las sociedades nacionales de crédito, lo cual es muy importante dada su estrecha relación que tienen con los fideicomisos públicos. Es interesante destacar que informará anualmente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la APF, que hayan sido objeto de fiscalización.

Lo que nos lleva a pensar que en caso de que se detecte una irregularidad en un fideicomiso público, el Presidente lo sabrá de inmediato y queda a su decisión ordenar se subsane o se proceda legalmente. Lo anterior aunado a que dado el tamaño de la APF creemos que es imposible que esta Secretaría, llegue a tener un control de la misma; por lo cual consideramos necesaria una adecuada y plena división de poderes, para hacer realidad el principio de Motesquieu, Locke y Madison de "contrapesos y balanzas" entre los poderes.

Respecto al Poder Legislativo considero que debe de tener más fuerza, para que tenga la facultad de cuestionar y remover a los servidores públicos que no cumplan adecuadamente con su función; ya que como señalamos anteriormente la Contraloría no puede tener el control total de la APF. Por lo cual es necesaria una reforma al art. 93 Constitucional, ya que en él no se señala a los delegados fiduciarios especiales y/o directores generales de los fideicomisos públicos, para que se presenten ante las Cámaras para que informen cuando se discuta una ley ó se estudie un asunto de sus respectivos ramos; lo cual lo consideramos necesario por el monto y finalidad de los recursos que manejan; esto se debe

de agregar a estos servidores públicos para que tengan esta obligación, ya que esto tendrá como resultado obtener un control más estrecho.

Pero con esta reforma no se logrará un Legislativo más fuerte, sino que completando esta reforma, se deberá establecer en el tercer párrafo, que faculte a remover estos funcionarios al Congreso de la Unión; ya que como está actualmente en caso de que se encuentre alguna irregularidad, esta se hará del conocimiento del Ejecutivo y a su juicio queda tomar la determinación respectiva. Que puede ser de seguir -- sosteniéndolo por compromisos políticos, ya que estos no -- tienen responsabilidad ante el Legislativo. Lo cual no debe de ser ya que con su actuación no atentan en contra de los fideicomisos, sino en contra del interés público, que es el de la Nación.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, faculta al Legislativo para proceder en contra de los servidores públicos, en nuestro caso delegados fiduciarios especiales y/o directores generales, mediante juicio político (art. 110 p.I Constitucional); pero dada la integración de ambas Cámaras, lo consideramos muy difícil, ya que las mismas siguen la línea que les marque el Ejecutivo por conducto de sus respectivos líderes.

En lo relativo al Poder Judicial, este debe ser realmente un contrapeso del Ejecutivo, para lo cual considero que es necesario que desde los jueces de distrito, su designación se realice teniendo en cuenta su carrera judicial, la cual debe de implementarse en todos los niveles, no que actualmente a manera de ejemplo, la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hacen en relación a la amistad o fuerza política que se tenga con el

Ejecutivo Federal, lo cual lo pudimos observar recientemente (considero que esta designación se debe hacer por elección y tomando en cuenta los conocimientos y carrera judicial que tenga el aspirante).

Asimismo, no sólo deben tener una carrera judicial, sino -- una rectitud y honestidad intachable; independientemente de ello se debería de aplicar un exámen de oposición a todos - los aspirantes a ingresar al Poder Judicial, con lo que se obtendría un poder más preparado y eficiente en su labor.

Pero esto no serviría, si no se le otorga inamovilidad plena en el ejercicio de sus funciones al Poder Judicial, ya - que como lo señala el art. 110 Constitucional, sólo pueden ser objeto los miembros de este, de juicio político, lo - - cual no sería lejano que se aplicara al juez, magistrado o ministro que se opusiera a la línea establecida por el Ejecutivo. Un caso específico no de juicio político, pero si - de "renuncia" es el del ex-juez de distrito Efraín Polo Bernal, que consideramos se hizo por motivos políticos y no -- por contravenir disposiciones de la Constitución.

Ya que sólo teniendo un Poder Judicial más fuerte, se podrá tener una limitación a las decisiones o acciones del Ejecutivo, que realice por motivos políticos y con estos se afecte el interés de la ciudadanía.

Por todo lo anterior, considero que es necesario un control más estricto en lo referente a la aplicación de recursos y planes en los fideicomisos públicos, ya que son en la actualidad el eje de muchas actividades que influyen en la economía nacional. Ya que en un sistema democrático debe de -- existir un debido control tendiente a garantizar un correcto

manejo y aplicación de recursos; el cual garantizará que el poder público cumpla sus fines, respetando las libertades - individuales y satisfaciendo las necesidades públicas.

Podemos finalizar, estableciendo que sólo mediante la plena y adecuada división de poderes, ésta como factor determinante, se logrará un saludable equilibrio del poder público.

CONCLUSIONES

- 1.- El antecedente de nuestro fideicomiso mexicano, lo en contramos en el "use" y Trust, figuras jurídicas desarrolladas en Inglaterra.
- 2.- Mediante estas figuras, se transmiten determinados bienes por su titular, a un tercero, para la realización de una finalidad o beneficio de determinada persona. Tanto en "use" como en el "trust", podían intervenir tres personas: el "settlor" (fideicomitente), "el feoffee to use" -- y/o "trustee" (fiduciario) y el "cestui" que "use" y/o -- "trust" (fideicomisario).
- 3.- Surgen dos sistemas de impartición de justicia el Common law (derecho común) y la Equity (equidad). De Inglaterra de donde vino a los Estados Unidos pasó este doble sistema de derecho.
- 4.- En la gran mayoría de los estados de la Unión Americana, ya no funcionan separadamente estos dos sistemas. Por lo cual la actividad de los fiduciarios se haya controlada muy rígidamente, ya que se les exige un alto standard de moralidad y lealtad al beneficiario.
- 5.- El Fideicomiso Mexicano, es un contrato en virtud que produce y transfiere derechos y obligaciones recíprocas entre las partes. Intervienen en su realización tres personas el titular de los bienes o derechos (fideicomitente), la institución de crédito (fiduciaria) y la persona's que reciben el beneficio (fideicomisarios). No pueden --- coincidir las calidades de fiduciario y fideicomisario.

6.- Pueden ser objeto del fideicomiso, cualquier clase de bienes ó derechos, siempre y cuando estén en la naturaleza, sean determinados o determinables y estén en el comercio. Su constitución siempre debe de constar por escrito.

7.- Los fideicomisos pueden ser públicos o privados, dentro de estos se encuentran los de administración, inversión y garantía.

8.- Al Estado se le otorga constitucionalmente la rectoría económica de la Nación, con la finalidad de garantizar mínimos de bienestar a todos los mexicanos. En la cual participa como legislador y empresario, aunque no siempre exitosamente en este último caso.

9.- El fideicomiso público es una de las figuras jurídicas más utilizadas por el Estado para el desarrollo del país. En estos fideicomisos el fideicomitente es el Gobierno Federal por conducto de la SPP, el fiduciario será una institución de crédito y los fideicomisarios la persona's que reciban el beneficio. La duración de los mismos puede exceder del término legal establecido de 30 años, siempre que se declare de interés público.

10.- A los titulares de los fideicomisos públicos se les denomina delegados fiduciarios especiales y/o directores-generales y son nombrados por el Presidente de la República; el Secretario de Estado; el Coordinador de Sector o el Comité Técnico del mismo.

11.- El fideicomiso público lo ha utilizado el Ejecutivo-Federal, en la economía para administrar recursos básicos de la Nación; en la política para colocar a personas que-

se encuentran en el juego político; y en lo social para sa
tisfacer necesidades colectivas de la comunidad.

12.- El Poder Ejecutivo, tiene una supremacía sobre el Le-
gislativo y Judicial, por lo que es necesaria una plena y
absoluta división de poderes.

13.- Los delegados fiduciarios especiales y/o directores -
generales de fideicomisos públicos, no tienen responsabili-
dad política frente al Congreso de la Unión, asimismo no -
puede obligarlos a dimitir, ya que su responsabilidad es -
sólo frente al Presidente de la República.

14.- El Ejecutivo Federal, tiene control de nombramiento, -
presupuestal, político y de planeación en los fideicomisos
públicos. Estos controles los ejerce por medio de las Se-
cretarías de Programación y Presupuesto y Contraloría Gene-
ral de la Federación, el cual no es suficiente dado el ta-
maño de la APF, por lo que considero necesario establecer-
un Legislativo y Judicial más fuerte y vigilante en lo que
se refiere al control de aplicación de recursos y planes, -
y control de legalidad ya no sólo en los fideicomisos pú-
blicos, sino en toda la actividad de la APF.

15.- Por el sistema político que tiene nuestro país, es ne
cesario establecer un saludable equilibrio del poder públi-
co.

C O M E N T A R I O

Por la reciente aprobación del Congreso de la Unión de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que fuera presentada por el Eje cutivo de la Unión en el periodo extraordinario de sesiones celebrado en el pasado mes de abril, hemos considerado pertinente realizar un breve análisis de su contenido, en virtud de que modifica algunos aspectos de nuestro estudio, principalmente, en lo relativo a los fideicomisos públicos.

Este ordenamiento dispone que sera aplicable en las materias y asuntos que las leyes específicas no regulen, sin embargo, cabe destacar que esta nueva normatividad recoge diversas disposiciones ya establecidas en decretos, acuerdos y oficios circulares, refiriéndonos específicamente al Decreto por el que se establecen las bases para la Constitución, Incremento, Modificación, Organización, Funcionamiento y Extinción de los Fideicomisos Públicos establecidos o que establezca el Gobierno Federal de fecha 27/II/1979 y oficio circular No. 212-879, dirigido a los ciudadanos titulares Coordinadores de Sector por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los órganos del gobierno de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, publicado el 11/oct./1983, entre otros que estatuyen la representación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los órganos de Gobierno que en los fideicomisos públicos adoptan la denominación de Comités Técnicos, y que con esta nueva Ley, la representación de las Secretarías antes mencionadas se hace obligatoria y se les concede la calidad de miembros propietarios y cuya presidencia siempre recaera en el Coordinador de Sector o en la persona que éste designe.

De igual manera, esta Ley dispone que el Organó de Gobierno estará integrado por no menos de 5 ni más de 15 miembros propietarios con sus respectivos suplentes; asimismo las decisiones que se adopten -

en las reuniones de dichos órganos se tomaran por mayoría de votos, siempre y cuando estén presentes la mayoría de los miembros representantes de las Secretarías aludidas.

La pretensión principal de esta nueva Ley es la de otorgar la autogestión de las Entidades Paraestatales entre ellas el Fideicomiso Público, para lograr el mejor cumplimiento de sus funciones y objetivos. Por este motivo se incrementan las facultades del Director General que es nombrado por el Presidente de la República o a indicación de éste por el Coordinador de Sector y que comparte con el órgano de Gobierno la Administración de la Entidad Paraestatal.

Otra de las innovaciones de esta nueva Ley, es la obligación de la Secretaría de Programación y Presupuesto de publicar en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las Entidades Paraestatales que forman parte de la Administración Pública Federal, cuyo enlistado se deriva también de la obligación de registrar estas entidades en el Registro Público de Organismos Descentralizados, que sustituye al Registro de la Administración Pública Paraestatal y que continúa a cargo de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto. Con este fundamento cabe mencionar que en lo que se refiere a la personalidad de los miembros del Órgano de Gobierno, del Director General y Apoderados Generales de Organismos Descentralizados, bastará con exhibir una certificación de inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismos Descentralizados de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por otra parte, este nuevo ordenamiento señala que son Empresas de Participación Estatal Mayoritaria las que determine como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Las cuales deberán tener por objeto las áreas prioritarias establecidas en el Art. 6 de esta Ley y cuando no cumplan con sus objetivos (Art. 31) se podrá proponer su enajenación, disolución o liquidación. De igual manera los miembros representantes del Gobierno Federal en el Órgano de Gobierno (Consejos de Administración o equivalentes) serán designados por el Ejecutivo Federal directamente o a través de la Coordinadora de Sector y presidido por la misma.

Los fideicomisos Públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal serán los que se consideren Entidades Paraestatales y quedan sujetos a las disposiciones de esta Ley. Los Comités Técnicos y Directores Generales de los mismos, se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a los establecido en el capítulo V de la Ley, en cuanto sea compatible a su naturaleza. (Es obligatorio a partir de esta Ley, el establecimiento del Comité Técnico). La Secretaria de Programación y Presupuesto continúa siendo el Fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Es de señalarse que los Artículos relativos a los Fideicomisos Públicos (Capítulo IV) son copia del Decreto de fecha 27 de febrero de 1979, por el que se establecen las bases para la Constitución, Incremento, Modificación, Organización, Funcionamiento y Extinción de los Fideicomisos Públicos establecidos o establezca el Gobierno Federal.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES
PARAESTATALES.

DECRETO DEL 27 DE FEBRERO DE 1979.

Art. 41

Art. 2o. P. II

Art. 42

Art. 4o. P. II

Art. 43

Art. 7o.

P. I

P. I

P. II

P. III

P. III

P. IV

P. IV

P. V

P. V

P. VI

Art. 44

Art. 9o.

Art. 45

Art. 14o.

Merece especial atención el hecho de que en ningún artículo de la Ley, se señala la figura del Delegado Fiduciario Especial.

Los objetivos de las Entidades Paraestatales se ajustarán a los pro

gramas sectoriales que formule la Coordinadora de Sector, asimismo - para su desarrollo y operación, deberán someterse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo y a los Programas Sectoriales. Cada Entidad Paraestatal deberá establecer un Programa Institucional el cual contendrá las metas y resultados que debe de alcanzar la Entidad Paraestatal (Art. 48 en relación a los artículos 17 P. II y 22 de la Ley de Planeación), y cada una de éstas manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos.

El Organismo de Gobierno para el logro de sus objetivos y metas ejercerá sus facultades con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por esta Ley, establezca el Ejecutivo Federal. Y con esta orientación en el Art. 59 se contienen las facultades del Director General.

El Organismo de Vigilancia de los organismos descentralizados, estará integrado por un Comisario Público y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mismo que dependerá del Director General del Organismo de que se trate. Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos, para su vigilancia, control y evaluación, incorporarán los órganos del control interno, contará con los Comisarios Públicos que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Los Fideicomisos Públicos se ajustarán en lo que les sea compatible a lo anteriormente señalado.

Con la expedición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y para hacerla congruente la Ley Organica de la Administración Pública Federal, se reformaron los Artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50 para de terminar la naturaleza jurídica y formas de creación de los Organismos Descentralizados, de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y otras instituciones, así como de los Fideicomisos Públicos. Y asimismo se derogaron los Artículos 49 bis, 51, 52, 53, 54, 55 y - 56 de la citada Ley.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL
Derecho Bancario
Ed. Porrúa, México, 1978.
- 2.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL
Teoría General del Derecho Administrativo
Ed. Porrúa, México, 1983.
- 3.- BANCO MEXICANO SOMEX
Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México.
México, 1982.
- 4.- BARRERA GRAF, JORGE
Temas de Derecho Mercantil
UNAM. México, 1983.
- 5.- BATIZA, RODOLFO
Principios Básicos del Fideicomiso y de la
Administración Fiduciaria.
Ed. Porrúa, México, 1977.
- 6.- BATIZA, RODOLFO
El Fideicomiso, Teoría y Práctica.
Ed. Porrúa, México, 1982.
- 7.- BORJA SORIANO, MANUEL
Teoría General de las Obligaciones
Ed. Porrúa, México, 1964.
- 8.- BURGOA, IGNACIO.
Derecho Constitucional Mexicano
Ed. Porrúa, México, 1982.

- 9.- CERVANTES AHUMADA, RAUL
Títulos y Operaciones de Crédito.
Ed. Herrero, México, 1976.
- 10.- DE PINA VARA, RAFAEL
Elementos de Derecho Mercantil
Ed. Porrúa, México, 1983.
- 11.- DOMINGUEZ MARTINEZ, A. JORGE
El Fideicomiso ante la Teoría General del
Negocio Jurídico.
Ed. Porrúa, México, 1975.
- 12.- DOMINGUEZ VARGAS, SERGIO
Teoría Económica.
Ed. Porrúa, México, 1981.
- 13.- DUVERGER, MAURICE
Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.
Ed. Ariel, México, 1980.
- 14.- GONZALEZ CASANOVA, PABLO
La Democracia en México.
Serie Popular Era, México, 1979.
- 15.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS
Diccionario Jurídico Mexicano.
Ed. Porrúa, México, 1985.
- 16.- LEPAULLE, PIERRE
Tratado Teórico y Práctico de los Trust.
Ed. Porrúa, México, 1975.

- 17.- MOYA PALENCIA, MARIO
Temas Constitucionales.
UNAM, México, 1983.
- 18.- MUÑOZ, LUIS
El Fideicomiso.
Cárdenas Ed., México, 1980.
- 19.- PEÑALOZA SANTILLAN, DAVID
El Fideicomiso Público en México.
Ed. Cajica, Puebla, Pue., México, 1983.
- 20.- RABASA, OSCAR
El Derecho Angloamericano
Ed. Porrúa, México, 1982.
- 21.- RODRIGUEZ RODRIGUEZ, JOAQUIN
Derecho Mercantil
Ed. Porrúa, México, 1980.
- 22.- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL
Compendio de Derecho Civil Tomo IV
Ed. Porrúa, México, 1975.
- 23.- SERRA ROJAS, ANDRES
Derecho Administrativo
Ed. Porrúa, México, 1983.
- 24.- SERRA ROJAS, ANDRES
La Función Constitucional del Presidente
de la República.
Instituciones Políticas Mexicanas, México, 1962.

- 25.- VASQUEZ DEL MERCADO, OSCAR
Contratos Mercantiles.
Ed. Porrúa, México, 1985.
- 26.- VILLAGORDOA LOZANO, JOSE MANUEL
Doctrina General del Fideicomiso.
Ed. Porrúa, México, 1982.

R E V I S T A S

- 1.- ALVARADO URIBURU, OSCAR
El Trust en el Derecho Británico
Revista Jurisprudencia Argentina
Buenos Aires, Argentina, Agosto, 1963.
- 2.- AYALA GARZA, MANUEL GERARDO
El Fideicomiso y sus Alcances
Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Monterrey, N. L., Julio 1981.
- 3.- BARRERA GRAF, JORGE
Naturaleza Jurídica del Fideicomiso
Revista de la Facultad de Derecho.UNAM.
México, Oct/Dic. 1957.
- 4.- BATIZA, RODOLFO
El Trust Angloamericano y el Fideicomiso Latinoamericano
Boletín del Instituto Centroamericano de Derechos Comparado.
Tegucigalpa, Honduras, Núms. 3-4, 1964.
- 5.- MINUT, RENZO
El Trust o Fideicomiso Angloamericano
Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración
Montevideo, Uruguay, Nov/Dic., 1951.

- 6.- MOLINA PASQUEL, ROBERTO
Recepción, Evolución y Estado Actual del Fideicomiso
en el Derecho Mexicano.
Revista Jurídica.
Buenos Aires, Argentina, 1958.
- 7.- MUJICA MONTOYA, ALEJANDRO
El Fideicomiso Público en México
Revista Mexicana de Justicia
México, Ene/Feb., 1981.
- 8.- NEWMAN, A.
El Trust en el Sistema del Common Law
Cuadernos de Derecho Angloamericano.
Barcelona, España, Ene/Dic., 1960.
- 9.- RODRIGUEZ RODRIGUEZ, JOAQUIN
Fideicomiso, Esquema, Naturaleza, Estructura y
Funcionamiento.
JUS Revista de Derecho y Ciencias Sociales.
México, Mayo 1946.
- 10.- SANCHEZ MEDAL, RAMON
La Verdadera Naturaleza Jurídica del Fideicomiso
Mexicano.
Revista el Foro.
México, Jul/Sept. 1980.

L E G I S L A C I O N

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código de Comercio.
- Código Civil.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
- Ley de Planeación.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
 - Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Decreto por el que se establecen las bases para la Constitución, Incremento, Modificación, Organización, Funcionamiento y Extinción de los Fideicomisos Públicos establecidos o que establezca el Gobierno Federal de fecha 27/II/1979.
- Acuerdo por el que se establecen las bases para la Sectorización de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal de fecha 31-Mayo-1982.
- * Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- * Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

* La citada Ley se aprobó en el reciente periodo extraordinario de Sesiones del Congreso de la Unión; así como las reformas a la LOAPF.