

24/92



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

El Fideicomiso Público para la Creación de Ciudades Industriales como Instrumento Desconcentrador de Actividades Mercantiles.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUIS CARLOS CRUZ TORRERO



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

1.- Marco Jurídico	72
2.- Estructura	82
a) Publicación del Acuerdo respectivo en el Diario - Oficial de la Federación.	82
b) Contratos celebrados ante Notario Público	85

CAPITULO TERCERO

**OPERATIVIDAD Y PROBLEMÁTICA DE LA FIGURA DEL FIDEI-
COMISO PARA LA CREACION DE CIUDADES INDUSTRIALES.**

A. Análisis general de esta Institución	93
1.- Personalidad jurídica que erróneamente se ha venido designando el fideicomiso público	93
2.- Situación de los trabajadores que prestan sus servi- cios al fideicomiso	95
a) Determinación del patrón.	95
3.- El fideicomitente.	101
a) Cuando únicamente aporte capital y bienes el Go- bierno Federal.	101
b) Cuando intervienen Gobiernos Locales y Particula- res	101
4.- La fiduciaria.	106
a) Conveniencia de que se trate de una sola Institu- ción de Crédito en estos fideicomisos	106
b) Dualidad en la toma de decisiones entre la fiduciar- ia y órganos rectores del fideicomiso.	109

5.- Los Fideicomisarios	118
a) FIDEIN como Fideicomisario en estos Fideicomisos	118
b) Los ejidatarios afectados por expropiaciones ten- dientes a la aportación de terrenos a estos fi- deicomisos.	120
6. Problemática particular de algunas Ciudades Industriales .	123
1.- Ciudad Industrial Iguala	123
2.- Ciudad Industrial Tizayuca	128
3.- Ciudad Industrial Torreón.	134
4.- Ciudad Industrial Nayarit.	138
CONCLUSIONES	148
BIBLIOGRAFIA	153.

PROLOGO

El hombre en su afán de desarrollo, ha logrado innumerables progresos en todos los órdenes, pero de igual modo, ha causado desequilibrios al modificar la naturaleza para la prosecución de sus objetivos.

La actividad industrial, es reflejo del planteamiento anterior, toda vez que, al mismo tiempo que propicia bienestar, trae consigo trastornos ecológicos relevantes.

En este orden de ideas, se hizo imperante planificar el crecimiento industrial del país, logrando que su evolución, sea armónica y equilibrada a lo largo del territorio nacional.

Entre las estrategias aplicadas por el Gobierno Federal, en este sentido, destaca el establecimiento de conjuntos industriales en lugares idóneos que por su ubicación coadyuvan al fortalecimiento económico de la zona.

Dichos conjuntos industriales, influyen notablemente en la implantación de ciudades medias, con pobladores que cuenten con ingresos decorosos, en zonas que anteriormente tenían poca ó nula actividad mercantil en el área industrial.

El presente trabajo toma en consideración como importantes antecedentes, la evolución de la idea de planificar el crecimiento industrial en dos países de tradición mercantilista: Gran Bretaña y Estados Unidos de Norte América.

Con el análisis retrospectivo del desarrollo de la industria en México, se quieren destacar los motivos que impulsan al Gobierno de la República a implementar acciones en pro de planificar la ubicación de las empresas industriales.

La figura jurídica empleada para la construcción de conjuntos industriales tiene especiales características que ameritan un breve estudio sobre sus antecedentes y utilidad.

El panorama general del establecimiento de las ciudades industriales en nuestro país, es un oportuno punto de referencia para comprender su trascendencia.

No obstante existir gran disposición de las autoridades federales en la construcción de los parques y ciudades industriales, no han tenido el éxito esperado debido a ciertos problemas que en la presente investigación se intenta desglosar.

Finalmente, como una modesta contribución, se sugiere modificar la figura del fideicomiso empleada hasta la fecha para la erección de ciudades industriales, por la de empresa de participación estatal por los razonamientos que en su oportunidad se plantean.

CAPITULO PRIMERO

**ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LA
CIUDAD INDUSTRIAL. - ORIGENES .
EL CONTRATO DE FIDEICOMISO COMO
ESTRUCTURA JURIDICA DE LA
CIUDAD INDUSTRIAL.**

O R I G E N E S

EN GRAN BRETAÑA.

"A fines del siglo XVIII y principios del XIX, Inglaterra fué evolucionando de aristocracia a democracia. Una serie de revoluciones de carácter económico e industrial conmovió el suelo inglés, - mientras reformas sucesivas iban transformando la Gran Bretaña en un estado liberal y de tipo moderno". (1).

Inglaterra, a mediados del siglo XIX era ya un país industrial. En todas partes el trabajo mecánico había sustituido al trabajo manual. (2).

La mecanización de la industria, trajo consigo un relevante incremento en la producción aunado a radicales cambios en materia demográfica: "Hace 60 u 80 años, Inglaterra era todavía un país como cualquiera, con sus industrias muy primitivas... Hoy, en cambio, ya no se parece a ningún otro país, con su capital de 2'500,000 habitantes, sus enormes ciudades industriales y sus fábricas que abastecen de productos al mundo entero..." (Engels). (3)

Por lo anterior, se crearon polos exclusivos de desarrollo. El Norte y Oeste de Inglaterra -

se convirtieron en puntos de concentración de la población, como es el caso de Manchester y Birmingham. Esta situación acarrió que la población urbana creciera a expensas del campo, el cual se despoblaba. (4)

En el factor social, se dieron modificaciones de consideración, toda vez que las clases sociales representativas anteriormente, (campesinos y terratenientes), dieron paso a otras dos: la burguesía y el proletariado.

Inventos como la maquinaria movida por vapor, trajeron consigo el crecimiento de grandes empresas industriales, relegando aquéllas de carácter artesanal, por lo cual la concentración de personal y recursos en un solo lugar acrecentó, en contraposición a otras zonas de escaso ó nulo auge mercantil, con el consecuente empobrecimiento de su población.

Aún cuando el predominio de Inglaterra en la rama industrial en años posteriores decreció, no por ello deja de ser fundamental y de tal trascendencia, que la necesidad de establecer un equilibrio urbano que permitiera controlar el crecimiento de las ciudades a través del establecimiento de centros de desarrollo industrial se hace imperante.

En atención a lo mencionado, en 1944, en Inglaterra, Sir Patrick Abercrombie publica el: - "Greater London Plan", donde aparece por primera vez la sugerencia de la creación de estas nuevas ciudades industriales. En ese plan, Abercrombie propuso que se estableciera una serie de ciudades para trasladar a las industrias y los trabajadores de los barrios congestionados de Londres en sitios distantes de la capital entre 40 y 50 kilómetros para ubicarlas fuera del cinturón verde que limita y protege a la metrópoli. (5)

El interés por parte del Gobierno Británico hacia ese plan, fué considerable, y a fines de 1945, se crea un comité cuya función es determinar aquellas cuestiones relativas al establecimiento, desarrollo, organización y administración de las nuevas ciudades como parte de la política de desconcentración de zonas urbanas muy densamente pobladas, así como sugerir los principios rectores de la creación y desarrollo de dichas ciudades, de manera que se lograra hacerlas importantes a fin de que respondieran a los objetivos para los cuales fueron creadas. (6)

El comité citado en líneas anteriores, rindió el informe de sus investigaciones en 1946, con lo

9

cual se sentaron las bases para que a mediados de -
ese mismo año, se fijara la organización necesaria,
tanto en el renglón administrativo como financiero,
para elegir las nuevas poblaciones, de acuerdo a las
indicaciones normativas en cuanto a tamaño, traza-
do y estructura social y económica, dadas por ese -
órgano colegiado.

Dentro de este mismo informe, se propone
la selección del lugar, el aprovechamiento del paisa-
je, las normas generales de edificación, las facili-
dades para el establecimiento de empresas industria-
les y comerciales, los servicios públicos, las comu-
nicaciones, la vivienda, los servicios de sanidad y -
enseñanza y la organización religiosa.

En 1946, se crea la "Ley de Nuevas Ciuda-
des", en donde se le otorgan poderes al Ministerio
de Población Urbana y Rural (Actualmente Ministerio
de Vivienda y Administración Local) y al Ministerio
de Asuntos Escoceses, a fin de escoger los mejores
sitios para la erección de las ciudades nuevas para -
nombrar las corporaciones de fomento encargadas de
su trazado y construcción. (7)

El establecimiento de esta ley determinó -
la constitución y funciones de las "Corporaciones de

Fomento" sobre el financiamiento de las nuevas urbes sobre la adquisición de cualquier predio necesario para la realización de la ciudad; para urbanizar y edificar; para proporcionar los servicios indispensables; para cooperar con los gastos cuando la promoción fuera privada ó para sufragarlos, previa aprobación del Tesoro de los Ministerios responsables - del buen éxito de los nuevos planes. (8)

En ese mismo año, una vez que quedó establecido el marco jurídico, organizacional y operativo de estas nuevas ciudades, se designó a la región de Stevenage como sede de la primera urbe experimental, constituyéndose en corporación de fomento.(9)

Los resultados obtenidos de ésta, llamada primera etapa, fueron alagüeños, lo cual originó que se analizara la promoción de otras regiones, lográndose que para el año de 1964 hubiera 201 nuevas ciudades en operación; 16 en Inglaterra y Gales; 4 en Escocia y una más de 10,000 habitantes, planeada para Irlanda del Norte. (10)

En virtud del éxito obtenido, el Gobierno de la Corona decidió entregar el control y administración de las ciudades nuevas a una entidad creada exprofeso, y con una estructura lo suficientemente -

sólida, que se denominó "Comisión para las Nuevas Ciudades", en lugar de dejarlas bajo la administración de las autoridades locales. (11)

La Comisión cuenta con la facultad de comprar tierras y fomentar la industrialización y el comercio pero a diferencia de las corporaciones de fomento, está exenta de control alguno.

La Comisión no puede vender fincas, ni arrendarlas por más de 99 años, estando obligada a establecer comités, uno por ciudad, para administrar y controlar, cada una de estas localidades.

Las características y funcionamiento de las nuevas ciudades en operación, revistieron singular importancia en su desarrollo ya que cumplieron en un momento determinado con los requisitos e infraestructuras necesarias para que una familia se pudiera desarrollar íntegramente. (12)

Los requisitos característicos fundamentales para la elección de los sitios en donde se proyectaran las nuevas ciudades fueron los siguientes: abundancia de agua, buen desagüe y buenas comunicaciones. (13)

Como uno de los primeros pasos que se dieron para la prosecución de este objetivo, fué el de -

elaborar un plan maestro de la urbe y de su crecimiento, decidido lo cual, se proyectaron las diversas zonas, sometidas al Plan Maestro y sujetas a estudios de planificación y financiamiento.

Inicialmente, surgieron problemas de rentabilidad por la baja densidad de población, cuestión que ya ha sido superada.

En el aspecto de vivienda, se ha puesto un especial interés, contando con las casas habitación proyectadas con espacios adecuados y una gama de servicios que permiten un desarrollo óptimo de las actividades familiares.

Cabe agregar, que dentro de estas ciudades se facilitan las edificaciones particulares en parcelas separadas, con objeto de lograr una propiedad con plusvalía atractiva.

En cuanto al florecimiento de la industria en estas ciudades, se puede apreciar que ha sido considerable, toda vez que el precio de los terrenos resulta atractivo para el inversionista, sin tomar en cuenta toda una serie de incentivos y de servicios, propios de cualquier gran ciudad. (14)

EN ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA

La Guerra de Independencia de Estados Unidos de Norte América, desembocó en la formación del primer estado libre de América del Norte.

Los Estados Unidos, a pesar de su liberación seguían siendo dependientes de los países europeos, principalmente de Inglaterra, de la cual importaban manufacturas y exportaban su algodón. (15)

Con el tiempo, Estados Unidos fué progresando en el ramo industrial textil, lo que trafa como consecuencia un crecimiento aunado de su producto de algodón, sin que por ello fuera muy importante dicho desarrollo.

Mientras en el Sur el negocio principal era el cultivo de algodón, en plantaciones con mano de obra a base de esclavos, en el Norte se desarrollaba la industria mecanizada, sobre todo la algodonera. "En 1860 eran 18,000 obreros asalariados". (16)

Posteriormente, con el triunfo de los industriales del Norte en la Guerra Civil, se aseguró el desarrollo industrial de ese país.

"El desarrollo de la industria inglesa desde 1870 empieza a ceder el puesto en cuanto a su importancia, a los países capitalistas más recientes -

como Alemania, y Estados Unidos de Norte América".

"Este primer puesto pasa definitivamente a principios de siglo a los Estados Unidos de Norte América, que habfa, con mucho, rebasado los índices británicos de producción". (17)

La producción en Estados Unidos, en 1894, igualaba a la mitad de producción conjunta de todos los países de Europa Occidental y doblaba ya la de Gran Bretaña. (18)

Los estados agrarios en la Cuenca del Mississippi se convirtieron en el granero de la nación. Se dan grandes concentraciones industriales.

Dentro de esta rama, sorprende a esta gran nación el presente siglo, en el cual era ya un hecho patente la necesidad de una adecuada planificación, lo cual en ningún momento quiere decir que la materia urbana no hubiera sido preocupación de los estadistas anteriormente, como es el caso de Washington, Jefferson y Lincoln. (19)

Debido a la gran influencia de la iniciativa privada en las decisiones rectoras de la vida nacional, esta jugó y lo sigue haciendo, un papel primordial dentro de la tendencia urbanística de las grandes urbes, fomentando su planificación a través de

fuertes inversiones. Dentro de esa corriente, la planificación urbana floreció al concluir el primer gran enfrentamiento mundial de 1914.

Prueba de lo anterior, es el establecimiento del Plen Regional de Nueva York y sus Alrededores el cual fué terminado en el año de 1929, gracias al auxilio de la Fundación Russel Sage, que aprobado para favorecer 9,900,000 ciudadanos asentados en esa ciudad en esa época, debía proyectar sus beneficios a una población futura, calculada en el asombroso número de 20'000,000 de personas. (20)

Los esfuerzos en este ámbito no quedaron en la acción descrita. En la década de 1930, hubo considerables progresos en este rubro, cuya fundamentación principal se encontraba en el apoyo decisivo del Presidente Franklin D. Roosevelt, consistente en hacer llegar la planificación a campos más amplios, teniendo dicha planificación en el Gobierno Federal su más ferviente promotor. (21)

Dentro de los intentos sobresalientes en la materia, destacan los de la "Resettlement Administration", que pugnaba por la construcción de suburbios y un jardín en Washington, en Milwaukee, en Green Hills; los cuales en gran medida sirvieron

para difundir las ventajas de estos suburbios en --
otras ciudades. (22)

El estado de Pennsylvania, fué el primero en aprobar en el año de 1945, una ley de reconstrucción urbana para mejorar las secciones abandonadas de sus ciudades. Dicha empresa se inició con la reedificación del área llamada "Triángulo Dorado". (23)

Este esfuerzo condujo a la participación estatal y federal en el sentido de que ninguna comunidad pudiera recibir subsidios destinados a reconstrucción urbana, a menos que ésta fuera realizada de acuerdo con un vasto plan de urbanización.

Durante la segunda guerra mundial, la concentración de industrias de carácter bélico, determinó que existiesen grandes desplazamientos demográficos, los cuales impusieron la necesidad de construir un elevado número de nuevos centros de población, mismos que fueron creados por el Gobierno del Estado y con el apoyo del sector privado, cuyos esfuerzos tradujeron en unidades en que se toma en cuenta tanto elementos urbanísticos, arquitectónicos como de edificación popular, quedando esos nuevos centros urbanos, articulados en unidades residenciales, barrios, distritos y secciones, hasta llegar al

Area Metropolitana.

Todo lo anterior, condujo a difundir la idea sobre un nuevo y mejor estilo de vida de la población urbana a través de la creación de ciudades nuevas, que abatan el congestionamiento de las grandes urbes y permitan a los habitantes contar con mejores niveles de vida en todos los aspectos. (24)

Actualmente, cada ciudad está diseñada para 100,000 habitantes aproximadamente, siendo independientes, por lo que hace a casa habitación, empleos y servicios sin las discriminaciones ni las modalidades deprimentes de los suburbios. (25)

Aún en el caso de ser reiterativos, es necesario hacer notar que la realización de nuevas ciudades que actualmente se construyen en los Estados Unidos, se debe en gran parte a la promoción que la iniciativa privada hace sobre este aspecto, mediante estudios y planes elaborados por técnicos especializados.

EN MEXICO.

La actividad en el México Colonial, se centraba en la agricultura y la minería, existiendo así mismo incipientes talleres artesanales, principalmente en el ramo textil, sin existir propiamente una industria.

El México Independiente se enfrentó a innumerables conflictos y luchas intestinas, motivadas - por la inestabilidad política que imperaba en la nueva nación, que trajo consigo un estancamiento en las actividades productivas del país, haciendo que el desarrollo de esta rama fuera inasequible.

Dicha situación se modificó ligeramente bajo el mandato del General Plutarco Elfas Calles, gran promotor del desarrollo económico del país, entre cuyas acciones se encuentra la instalación del Instituto Central, denominado Banco de México, S. A., pilar de las operaciones crediticias y financieras realizadas por el Gobierno Federal en el ámbito internacional.

Sin embargo, la tercera década de este -- siglo, se bislumbró para México con una industria -- por demás modesta, tanto en importancia como en -- diversificación. (26)

En 1929, nuestra industria de transformación permanecía en el más completo atraso, y salvo muy pocas industrias ó bien empresas, estaba formada en gran parte por pequeñas plantas manufactureras y gran número de talleres artesanos e industrias familiares, que se concentraban en los principales centros urbanos como el Distrito Federal y las ciudades de Puebla, Tlaxcala, Guadalajara y - - - Monterrey, en las cercanías de algunas regiones - - agrícolas y en las zonas mineras como las de - - - Guajuato, Zacatecas, Toluca, etc., y en las petroleras de Veracruz y Tampico. (27)

Incluyendo refinación y destilación petrolera y producción de energía eléctrica, comprendía nuestra industria en 1930, únicamente 18 clases industriales, 428 ramas y 48,850 establecimientos. Este último número es muy elevado, pero ello obedece a que se consideran en el mismo, establecimientos con producción anual de \$500.00 ó más, es decir, - se incluyen talleres artesanos, pequeñas industrias familiares, pequeñas industrias manufactureras y - pequeñas industrias semimanufactureras. (28)

Cabe mencionar algunas de las actividades industriales que revestían importancia en 1930:

Textiles con 7,838 establecimientos; Metalurgia y Productos Metálicos Manufacturados con 4,616 establecimientos; Fabricación de Materiales de Construcción con 1,149 establecimientos; Construcción de Vehículos con 272 establecimientos; Indumentaria y Tocador con 5,944 establecimientos; Productos Alimenticios con 14,530 establecimientos; Madera y Muebles con 5,411 establecimientos; Cerámica con 2,485 establecimientos y Fuerza y Calefacción Eléctrica con 735 establecimientos; Papel con 80,000 establecimientos; Artes Gráficas, Fotografía y Cinematografía con 575 establecimientos; Tabaco con 138 establecimientos; Vidrio con 34 establecimientos.

Lo anterior, da idea de la incipiencia de nuestra industria en 1930, compuesta de ramas cuyos procesos en su mayor parte son muy sencillos y se encuentran en las etapas iniciales de fabricación, y el grado de maquinización y de producción en serie apenas principiaba, y ello en algunas pocas industrias y en contadas empresas. (29)

El censo de 1930, no presenta los datos por entidades federativas, por lo que no permite conocer con certeza la localización de las diversas ramas de la industria. Sin embargo, tomando en cuenta la

clase de industria de que se trate, se puede deducir su ubicación. Verbigracia: Fundiciones de Acero y Fierro en Monterrey, Hilados y Tejidos en Puebla, Tlaxcala y Guadalajara. (30)

Ya en 1934 se habia desarrollado ligeramente la industria, lo cual se manifiesta principalmente en textiles y productos alimenticios. (31)

Lazaro Cárdenas abordó vigorosamente la destrucción de los latifundios, la repartición de tierras y la dotación de aguas; reformó sistemas educativos, incrementó las obras encaminadas a resguardar la salud del pueblo; reformó la Ley Monetaria; sentó las bases de nacionalización de la industria de Energía Eléctrica; promovió la industrialización a través de instrumentos legales, administrativos, económicos y financieros. (32)

En este orden de ideas, se dió el marco necesario que serviría de catapulta para promover la actividad industrial al crearse una infraestructura adecuada, donde se contara con los servicios públicos necesarios y suficiente seridumbre por lo que hace a la política monetaria del país no obstante la necesaria devaluación al nacionalizarse la industria petrolera.

Con Manuel Avila Camacho, la industrialización tuvo importante desarrollo en virtud de que, debido a los problemas mundiales de 1940, hubo aumento en los precios, que estimuló y amplió la oferta, causando el incremento de la producción; las inversiones crecieron al impulso de la inmigración de capitales y de la disminución de la salida de dividendos, amortizaciones e intereses; las exportaciones también aumentaron; fluyendo al país gran cantidad de divisas. (33).

En 1945, el valor de la producción en México, era en millares de pesos de 7'505,906, distribuyéndose principalmente en las siguientes entidades:

Sinaloa, con 115,425; Sonora con 120,287; Nuevo León con 662,000; Distrito Federal con 2'422,182; Puebla con 479,348; Veracruz con 754,402

Como se puede apreciar, son pocos los centros de verdadera importancia industrial a diferencia del resto de los estados cuya importancia es mínima. Por ejemplo, Baja California Sur con 19,791; Zacatecas con 83,822; Campeche con 29,996; Quintana Roo con 25,346; Colima con 12,728. (34)

Haciendo un análisis comparativo entre el

censo de 1930 y 1945, nos encontramos con que la principal zona industrial en México en el primero de esos años era el Centro, con 455,231 de un total de 873,753 (en millares de pesos), siguiéndole la zona norte con 202,350.

Dicha situación, no varió en 1945, ya que de un total de 7'505,906, la Zona Centro representa 3'848,777 y la Zona Norte 2'141,554. (35)

Las diferencias que se distinguen entre las diversas entidades federativas, obedecen según - - - Ernesto López Malo, a varias causas, entre las que destacan: A) La naturaleza de las industrias que tienen mayor importancia en cada zona; B) El grado de maquinización de las plantas; C) El tamaño de éstas.

Para 1945, el número de establecimientos - en el Distrito Federal representaba un 60% del total de la República Mexicana; el Norte contaba con 17% - en tanto que el Pacífico Sur con 3.7%. (36)

En 1947, siguió incrementándose la industrialización, aún cuando se acrecentó nuestro desnivel en la balanza comercial, y existía sequía en el Norte del país, problemas agropecuarios y enormes gastos gubernamentales.

Miguel Alemán, con su política de grandes gastos trajo consigo explotación y especulación, pero a la vez atrajo a la inversión extranjera que benefició considerablemente el turismo.

En su régimen, se realizaron grandes inversiones en obras de riego, carreteras y caminos, - - energía eléctrica, ferrocarriles, industria, etc.

"En 1950 la Guerra de Corea vino a limitar la situación inflacionaria del país a través del mercado internacional de capitales, del comercio exterior, del turismo y de las salidas de trabajadores a Estados Unidos". (37).

Los precios en esta época subieron rápidamente por lo que la moneda se depreció nuevamente. Esto permitía crecientes inversiones, forjándose el desarrollo del país a costa de la población. (38)

Posteriormente, y a partir de 1951, México vivió críticos momentos, su tasa de crecimiento sólo fue de 1.4% a 1952. Aumentó nuestro desnivel en la balanza comercial, aumentando así mismo la inflación y así la obligada reducción de los egresos públicos disminuyó el ritmo de las actividades en todos los órganos. (39)

En 1955, ya en franca recuperación, la in-

industria se localizaba del siguiente modo:

Sinaloa, 1.5%; Sonora 0.9%; Coahuila 8.2%; Nuevo León 13.9%; Distrito Federal 33.7%; Colima 0.0%; Oaxaca 0.1%; Guerrero 0.2%; Puebla 5.9%; Zacatecas 0.0%. (40)

Como puede apreciarse, las diferencias entre las grandes zonas industriales y las que no lo son, se acrecentaron, dando lugar a problemas de diversos órdenes, destacando entre ellos el urbanístico.

En 1955, las ramas industriales con mayor número de establecimientos en el Distrito Federal, eran: Películas Cinematográficas, concentrándose el 100% de la industria; Productos Farmacéuticos el 98.7%; Ensamble de Automóviles 90.9%.

Solamente algunas ramas de la industria tenían preponderancia en el interior de la República: Vidrio con 73.1% en Nuevo León; Hilados y Tejidos con 32.2% en Puebla; Desfibradoras de Henequén con 54.6% en Baja California. (41)

El papel del Gobierno Federal en la década de los 50's, y en adelante es decisivo en el desarrollo industrial toda vez que con sus políticas de financiamiento, estímulos fiscales, y promoción de diversas

zonas, propicia la orientación de los establecimientos en ciertas áreas consideradas prioritarias.

La primera experiencia de descentralización industrial se dió con la estructuración de Ciudad Sahagún.

"En el año de 1950, dos banqueros propusieron al Gobierno Federal la formación de una empresa que inicialmente armara automoviles y ómnibus y que en etapas posteriores podría dedicarse también al ensamble de tractores, fabricación de motores diesel y accesorios y refacciones, requiriéndose una inversión de \$156'000,000.00

Al Gobierno Federal le pareció bien el proyecto, creándose entonces para su desarrollo una empresa de participación estatal: La Diesel Nacional, S. A., que se constituyó el 28 de julio de 1951.

Poco después, y al parecer por instrucciones de la Presidencia de la República, se escogió la localidad de Irolo en el Municipio de Tepeapulco y posteriormente parte de los municipios de Tlanalpan y Apan, en el Estado de Hidalgo...

En Abril de 1952, se fundó otra empresa de participación estatal, la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.... señalándose que la

planta se localizaría en terrenos de Irolo.

Dos meses después, el 17 de junio de 1952 se constituyó la empresa de participación estatal - Constructora Industrial Irolo, S. A. de C. V.... con el objeto de que se construyera una ciudad industrial en las inmediaciones de la estación de ferrocarriles de Irolo. (42)

A partir de la erección de Ciudad Sahagún y durante los 17 años siguientes, podemos localizar 22 experiencias de parques industriales, tanto públicas como privadas cuya principal característica es la de haberse ubicado al margen de cualquier intento serio de planificación. Estos 22 parques y ciudades industriales tienen la siguiente estructura: 14 de propiedad privada, 4 de promoción federal y 4 de promoción estatal. (43)

Todos estos parques industriales fueron ubicados de acuerdo a condiciones coyunturales del momento, sin seguir una estrategia definida de localización geográfica o de fomento a la industrialización, en coordinación con otros instrumentos creados para el mismo propósito.

Los 4 parques industriales construidos por el Gobierno Federal durante el período de 1953-1970,

han tenido resultados muy limitados en comparación a los propósitos de su Constitución: (44)

I. - La Ciudad Industrial de Irapuato, después de los primeros 6 años de su inauguración, sólo había vendido el 11% de las 280 Has., con que empezó este proyecto, ocupándose físicamente por empresas instaladas en un porcentaje aún menor, que escasamente llega al 7% del total disponible para empresas. Dicha situación no ha tenido cambios substanciales en la actualidad.

II. - La Zona Industrial Lagunera de Durango, con 265 Has., de superficie disponible, está mejor localizada que la de Irapuato y por ello ha corrido con mejores resultados. Sin embargo, el escaso desarrollo que ha tenido hasta la fecha, se atribuye en algunos casos al elevado costo de la tierra, lo que ha motivado que algunos industriales de la región establecieran sus industrias en terrenos vecinos ó colindantes con el de la Zona Industrial.

III. - La Zona Industrial de Occidente de México localizada a 20 Kms. de Guadalajara, no obstante contar con infraestructura adecuada, se ha considerado que está demasiado lejos de la Ciudad y por ello no ha tenido el éxito esperado.

IV. - Ciudad Sahagún, desgraciadamente en su momento no contó con los elementos necesarios para su correcto desarrollo, no obstante haberse convertido en un polo de desarrollo industrial en el país.

Los resultados escasos en la experiencia gubernamental, con los conjuntos industriales durante este período de tiempo, desalentó a los Gobiernos Estatales así como al Federal mismo para continuar su construcción y fomento. Fue por ello que la mayor parte de los parques industriales construidos durante este período pertenecieron a la iniciativa privada, muchas veces ubicados en lugares idóneos únicamente para especulación inmobiliaria.

Los parques industriales establecidos por el sector privado se encuentran en la frontera Norte del país y alrededor de la Ciudad de México, por lo que en poco ayudaron a la orientación de un desarrollo urbano e industrial saludable. (45)

En 1970, el predominio de la actividad de la industria en el Distrito Federal no había variado, según lo señala el censo respectivo. (46)

Dentro de esta situación, surge en 1970 la idea de planificar adecuadamente la ubicación de las actividades industriales por parte del Gobierno Fede-

ral, comenzando así el Programa de Ciudades y Parques industriales del que se hablará con mayor amplitud en el siguiente Capítulo.

EL CONTRATO DEL FIDEICOMISO COMO ESTRUCTURA JURIDICA DE LA CIUDAD INDUSTRIAL.

EL CONTRATO DEL FIDEICOMISO TRADICIONAL.

La figura del fideicomiso tiene sus orígenes en el Derecho Romano; aunque la forma empleada entonces, no tuvo en ningún momento aceptación en nuestra Legislación.

Según el maestro Bravo González, el fideicomiso para los romanos, era una liberalidad dejada en términos precativos por el *de culus*, por la que confía a una persona, confía en su buena fe, para que entregue un objeto, para que cumpla con su voluntad respecto a un tercero beneficiado (47).

Esta figura se deriva directamente del derecho sucesorio antiguo: "Cuando el testador quería favorecer a una persona con la que no tenía la *testamenti factio*, rogaba a su heredero que ejecutara su deseo para dar a esa persona bien parte de la sucesión, toda ella, ó bien un objeto particular". (48)

En esta concepción, el fideicomiso se preguntaba a ser el instrumento por el que personas sin la capacidad necesaria podían adquirir bienes de una sucesión. El fideicomiso en el Derecho Romano, es aquel

que: "Producfa la vinculaci3n a perpetuidad de la propiedad, en manos de diversos herederos sucesivos" (Manuel Villagordos). (49)

Dicha operaci3n, conocida como substituci3n fideicomisaria, consistfa en lo siguiente:

"Tratándose de un fideicomiso universal, se fija el tiempo, de su ejecuci3n a la muerte del fideuciario, designando sucesivamente fideicomisarios a la muerte del anterior". (50)

En nuestro derecho no lleg3 a tener vigencia este tipo de fideicomiso, teniendo en cambio, la figura del fideicomiso en nuestro pa3s, sus or3genes inmediatos en el trust anglosaj3n. Este criterio lo comparten estudiosos como Lizardi Albarrán, Yarza Ochoa, en contraposici3n a aquellos que piensan que el fideicomiso mexicano es una instituci3n sui generis, como es el caso del maestro Cervantes Ahumada, Pintado Rivero y Serrano Trasviña. (51)

No obstante, existir discrepancia de criterios en este rengl3n, se consider3 conveniente esbozar brevemente la figura del trust.

El trust en su significado jurfdico en el sistema anglobamericano, se refiere a diversas relaciones fiduciarias, como el dep3sito, albaceazgo, la -

tutela y el mandato. (52)

"El trust es una forma de disposición de bienes cuya flexibilidad extraordinaria permite que las obligaciones y facultades del trustee (fiduciario), sean las que el settlor (fideicomitente) determine; los derechos del ces tui que trust (beneficiario) --- aquéllos que desee concederle, subordinándolos, si así lo quiere, a la decisión discrecional del trustee" (Scott). (53)

Su naturaleza se deriva de la dualidad existente en sus tribunales: los de Derecho Estricto y los de Equidad. Los primeros de ellos crean y declaran derechos en el actor, y los segundos imponen deberes en el demandado, por lo que una persona a la que corresponde el título legal en bienes determinados, puede no obstante, ser constreñida a ejercitar sus derechos en beneficio de otra. Esta situación crea en el derecho angloamericano la existencia de un derecho de propiedad muy particular, donde dos personas tienen el mismo derecho sobre el mismo bien: equitativo y dominio estricto.

Al respecto, Molina Pasquel opina:

"... No es una dualidad en contrario, no es un paralelismo que cruce las mismas zonas y

contengan las mismas instituciones: es una dualidad de complementación. No existe una igualdad de instituciones en ambos fueros en el sentido en que nosotros habíamos de entender que haya arrendamiento en equidad, mandato en equidad, compra-venta en equidad por una parte, y por otra hay compra-venta en common law, arrendamiento en common law, etc. No existe ese paralelismo como dos jurisdicciones irreconciliables sino que son complementarias. En ciertos casos, imposible dejar de reconocerlo, hay diferentes puntos de vista respecto al mismo hecho, pero en la práctica, en la resolución de los conflictos que esos dos puntos diferentes de vista originan, siempre hay uno que prevalece y hace desaparecer el conflicto que hipotéticamente pudiera plantearse en cuanto a que en cada una de las jurisdicciones el mismo hecho es visto en diferente forma..."

El establecimiento del fideicomiso en --- nuestro país se remonta a inicios de siglo, cuando se utilizó una variedad del trust, como instrumento de garantía en emisiones de bonos destinadas a financiar la construcción de los ferrocarriles, con varios años de antelación a que nuestra legislación diera cabida al fideicomiso como típica operación de ---

crédito. (54)

El 21 de noviembre de 1905, se envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la "Iniciativa que faculta al Ejecutivo para que expida la Ley por cuya virtud puedan constituirse en la República, Instituciones Comerciales encargadas de --- desempeñar las funciones de Agentes Fideicomisarios". Dicho documento, es pionero en el reconocimiento jurídico de la Institución que nos ocupa, aún cuando no llegó a entrar en vigor. (55)

Propiamente nace el fideicomiso a la vida jurídica en México en el año de 1925, cuando entró en vigor la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924, que prevé la existencia de Bancos de Fideicomiso que administren los capitales que se les confían, así como intervengan, con la representación común de los suscriptores ó tenedores de bonos hipotecarios, al ser emitidos éstos, ó durante el tiempo de su vigencia. (56)

Posteriormente, la Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926, en su Artículo 60, define el Fideicomiso propiamente dicho, como "Un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al Banco, con

el carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos ó de sus productos, según la voluntad del que los entrega, llamando fideicomitente, a beneficio de un tercero, llamado fideicomisario ó beneficiario". (57)

Años más tarde, en 1932, se promulga y publica la Ley General de Títulos de Operaciones de Crédito, que desde su Exposición de Motivos anuncia que pretende corregir los errores ó lagunas más evidentes de la Legislación de 1926, y manifiesta el Legislador que el fideicomiso expreso puede servir a propósitos que no se lograrían sin él, por el mero juego de otras Instituciones Jurídicas, que exigirían una complicación extraordinaria en la contratación. Esta Ley siguiendo a Pierre Lepaulle, sostiene que en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una Institución Fiduciaria, y agrega que el fideicomiso será válido -- aunque se constituya sin señalar fideicomisario, -- siempre que su fin sea lícito y determinado. (58)

Se aprecia un concepto totalmente novedoso en el último Ordenamiento citado, en comparación a la Legislación de 1926, constituyéndose lo que actual

mente es considerado como fideicomiso.

Aún cuando, según la Legislación de 1932, el fideicomiso se perfecciona con la destinación de ciertos bienes a la realización de un fin encargado a una Institución Fiduciaria, más adelante agrega - que dicha Institución tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas ó limitaciones que se establezcan al efecto, al constituirse el mismo, pues el fiduciario no podría cumplir con los fines del fideicomiso sino fuera el titular de los bienes. La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en vigor desde el 2 de junio de 1941 en la fracción II del inciso c) del Artículo 45, confirma la naturaleza jurídica del fideicomiso cuando al referirse a las "operaciones de fideicomiso por las que la Institución ejercite como titular los derechos que le han sido transmitidos con encargo de realizar determinado fin", parte del principio de que el fiduciario sea el titular de los bienes y derechos fideicomitados. (59)

El Ordenamiento citado en último término, establece diversas obligaciones por parte de las instituciones fiduciarias, como el contar con un capital

mínimo cuyo monto fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; registrar su contabilidad y contabilidades especiales para cada contrato de fideicomiso; etc. Asimismo, previene que este tipo de instituciones requerirán de conceción para llevar a cabo sus operaciones.

Cabe agregar que dicha Ley, en lo que se refiere a las Instituciones Fiduciarias, apenas si sufre modificaciones, como no sea añadir a la enumeración de sus cometidos algunos que pueden resultar propios de estas Instituciones y ciertas normas nuevas por las cuales deben regirse las operaciones de inversión que realice la Institución en ejercicio del fideicomiso, mandato ó comisión, cuando la naturaleza de éstos ó de las Instituciones recibidas, no resulten indicaciones suficientemente precisas. (Exposición de Motivos.)

Ha sido tema apasionante para los tratadistas en la materia determinar la naturaleza jurídica de la figura del Fideicomiso:

Al respecto, el maestro Rodríguez, nos dice al igual que la mayoría de los estudiosos, que el fideicomiso debe considerarse como una variedad de los negocios fiduciarios que se caracterizan por la discrepancia entre el fin perseguido y el medio para

realizarlo, toda vez que para la consecución de un fin determinado, se elige una forma jurídica que permite más de lo que es necesario para la realización de aquél. Y agrega el maestro que el fideicomiso como negocio jurídico crea una nueva estructura en el Derecho de Propiedad. (60)

Rodolfo Batiza comenta, que en un sentido genérico se ha sostenido que el fideicomiso es un negocio fiduciario. Asimismo agrega, que en sentido más limitado, se ha hecho la aseveración de que el fideicomiso se presenta normalmente como un acto unilateral cuando el fideicomitente establece su voluntad en un acto intervivos, caso en que su declaración es de inmediato obligatoria para él, ya que no puede revocarla si no se reserva expresamente tal facultad, ni puede modificarla sin el consentimiento del fideicomisario. Concluye criticando que se emplee la construcción doctrinal del negocio fiduciario para explicar la del fideicomiso, ya que no es una especie dentro del género de los negocios fiduciarios, por ser un acto jurídico reglamentado por el derecho positivo un vínculo único con validez y eficacia idénticas entre las partes y frente de terceros. (61)

En relación a lo anterior, una de las con--

cepciones que revisten mayor actualidad, por haber sido expuesta recientemente, en el ciclo de conferencias intitulado "El Fideicomiso Público en México" y reviste especial importancia por haber sido emitida por un funcionario público íntimamente relacionado con la materia: El Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Lic. Manuel Villagordos. (62)

Dicho funcionario empieza su exposición desglosando lo que se entiende por negocio jurídico, el cual define como un hecho jurídico que debe catalogarse en la categoría de los actos libres, en los cuales se manifiesta plenamente la autonomía del sujeto.

En otros términos el negocio jurídico es un acto de voluntad libre, que tiende a un fin práctico tutelado por el Ordenamiento Jurídico y que produce, como consecuencia de tal tutela, determinados efectos jurídicos.

A continuación, se reproduce parte de dicha intervención, por considerarla de gran interés:

"En la actualidad, se hace cada día más evidente la insuficiencia de la Legislación para prever y reglamentar todas las formas contractuales -

que las personas emplean en sus relaciones.

Por esta razón, junto a las normas tradicionales de los contratos se van desarrollando nuevas formas contractuales que no están previstas en la Legislación vigente y que por su simplicidad y carencia de complicados formulismos jurídicos, contrastan fuertemente con los contratos tradicionales.

Dentro de estos negocios, surgen los negocios fiduciarios que en un principio se presentan como negocios atípicos, e innominados y posteriormente se van reglamentando por parte del Legislador.

Estos negocios fiduciarios se pueden definir como aquellos en virtud de los cuales una persona transmite plenamente a otra ciertos bienes ó derechos obligándose ésta a afectarlos a la realización de una finalidad lícita y determinada, y como consecuencia de dicha finalidad, obligándose a retransmitir dichos bienes ó derechos a favor de un tercero ó a revertirlos al transmitente.

Las principales características del negocio fiduciario son: A) Unidad de negocio; B) Transmisión plena de bienes y derechos; C) Afección a un fin.

Expuesto lo anterior, podemos concluir - -

que el fideicomiso es una especie de negocio fiduciario".

A fin de tener un punto de referencia más amplio en relación a la multicitada figura del fideicomiso, cabe hacer un somero desglose de sus elementos:

Los elementos que integran el fideicomiso son: A) Personas; B) Materia; C) Fines; y D) Forma.

Personas. - Las personas que intervienen en el fideicomiso son 3: 1. - fideicomitente; 2. - fiduciaria; y 3. - fideicomisario.

El fideicomitente es la persona que constituye el fideicomiso y destina los bienes ó derechos necesarios para el cumplimiento de sus fines, transmitiendo su titularidad al fiduciario.

Los derechos y facultades del fideicomitente son los siguientes:

1. - Señalar los fines del fideicomiso.
2. - Designar a los fideicomisarios y a las instituciones que desempeñen el cargo de fiduciaria.
3. - Reservarse determinados derechos sobre la materia del fideicomiso.
4. - Prever la formación de un Comité Téc

nico ó de Distribución de Fondos; dar las reglas de su funcionamiento y fijar sus facultades.

5.- Exigir al fiduciario la rendición de cuentas cuando se haya reservado este derecho expresamente en el acto constitutivo del fideicomiso ó en las modificaciones del mismo.

6.- En los fideicomisos onerosos, exigir del fideicomisario la contraprestación a que tenga derecho.

7.- En caso de incumplimiento, exigir de la contraparte el cumplimiento ó la rescisión del contrato de fideicomiso, con el resarcimiento de los daños y perjuicios causados.

Respecto a las obligaciones del fideicomitente, podemos destacar como la principal, la de transmitir al fiduciario los bienes y derechos, materia del fideicomiso. Asimismo, el fideicomitente asume las obligaciones recíprocas que haya contraído por el ejercicio que expresamente se haya reservado.

El fiduciario es la persona que tiene la titularidad de los bienes ó derechos fideicomitados y que se encarga de la realización de los fines del fideicomiso, a través del ejercicio obligatorio de los

derechos recibidos del fideicomitente.

De acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sólo pueden ser fiduciarios las Instituciones de Crédito que cuentan con la concesión expresa del Estado otorgada a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según lo establecido en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Por lo que se refiere a los derechos y obligaciones del fiduciario, diremos que el cumplimiento de sus obligaciones es correlativo al ejercicio de los derechos que se transmiten, pues está obligado a ejercitarlos para alcanzar los fines del fideicomiso. Estas obligaciones pueden ser de dar, hacer y no hacer. Dentro de las obligaciones de dar nos encontramos las de pagar al fideicomisario los beneficios del fideicomiso; entre las obligaciones de hacer se encuentran primordialmente las de ejecutar los fines del fideicomiso, y por último las obligaciones de no hacer, comprenden las de abstenerse de hacer mal uso de los derechos fideicomitados y de no excederse en el ejercicio de las facultades que se le confieren.

El fideicomisario es la persona que recibe los beneficios del fideicomiso. De acuerdo con la --

Ley pueden ser fideicomisarios las personas físicas ó jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho del fideicomiso.

Los derechos del fideicomisario son:

1. - Aquéllos que se deriven del acto constitutivo del fideicomiso.
2. - Exigir a la Institución Fiduciaria el cumplimiento de los fines del fideicomiso.
3. - Atacar la validez de los actos que la Institución Fiduciaria cometa en su perjuicio, de mala fé.
4. - Atacar la validez de los actos que aquella Institución cometa en su perjuicio, en exceso de las facultades que el acto constitutivo ó la Ley confieran.
5. - Cuando proceda, reivindicar los bienes que a consecuencia de actos excesivos ó de mala fé de la fiduciaria, hayan salido del patrimonio del fideicomiso.
6. - Elegir Institución Fiduciaria cuando haya renunciado la que originalmente fungió con ese carácter; fuése removida ó si en el acto constitutivo del fideicomiso no puede decir nada.
7. - Dar su consentimiento para reformar

el acto constitutivo, cuando se trate de formar un -
Comité Técnico de Distribución de Fondos.

8. - Aquéllos otros derechos que por las -
peculiaridades de cada fideicomiso pudieran corres-
ponderles, de acuerdo con lo que haya pactado en la
constitución respectiva.

Si analizamos todos estos derechos pode-
mos concluir que se trata de derechos personales, -
salvo aquél que la Ley señala como el de reivindicar
los bienes fideicomitidos por actos excesivos ó de -
mala fé del fiduciario que hubieren salido del patri-
monio del fideicomiso.

Materia. - Pueden ser materia del fideicomiso
cualquier clase de bienes que se encuentren dentro
del comercio ó cualquier clase de derechos que -
no sean de ejercicio personalísimo y por lo tanto in-
transmisibles. Es necesario que dichos bienes no se
encuentren afectos a un derecho de tercero.

Hay bienes que están fuera del comercio por
su propia naturaleza ó por disposición de la Ley. Lo
están por su propia naturaleza, aquéllos que no pue-
den ser poseídos exclusivamente por algún individuo
como lo es el aire, la luz., y por disposición de la
Ley, aquéllos que son irreductibles a propiedad indica

vidual, como ejido y los que integran el patrimonio familiar, y que de acuerdo con la Ley son inalienables.

Pueden ser materia del fideicomiso cualquier especie de derechos, siempre y cuando, como ya se dijo; no sean estrictamente personales de su titular.

Fines del Fideicomiso.- Los fines del fideicomiso son las actividades jurídicas que realiza el fiduciario, por instrucciones del fideicomitente, a través del ejercicio obligatorio de los derechos, que le transmite dicho fideicomitente.

Pueden ser fines del fideicomiso, cualquier actividad jurídica que sea lícita, posible y determinada.

No será válido el fideicomiso si no se determina en forma concreta, el fin que se persigue a través de su Constitución.

Forma del Fideicomiso.- Son los elementos formales que constituyen la manifestación externa que debe revestir el fideicomiso.

De acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el fideicomiso debe constar por escrito y revestir las formalidades especiales -

según se trate de un acto entre vivos ó de un testamento. Cuando el fideicomiso es convencional, - es decir, cuando se establece por acuerdo expreso de las partes, debe ajustarse a los términos de la Legislación Común, sobre transmisión de los derechos de propiedad de los bienes que se den en fideicomiso.

Si el fideicomiso consta en un testamento deberá sujetarse a las formalidades propias del tipo especial de testamento de que se trate.

Por lo que se refiere a la aceptación del fiduciario en estos fideicomisos testamentarios, tal acto debe constar en un instrumento público, ya sea ante Notario ó ante la autoridad judicial que conozca de la sucesión del fideicomitente.

EL FIDEICOMISO EN EL MEDIO ACTUAL DE NUESTRO PAIS.

- El Fideicomiso y su Relación con las Instituciones de Crédito.

El Contrato de fideicomiso, ha evolucionado a grandes pasos, traduciéndose actualmente en

un medio fundamental para el desarrollo de múltiples finalidades.

Aquél concepto manejado en años anteriores se ha visto modificado por las necesidades que plantea la evolución de una sociedad que día a día exige estructuras jurídicas acordes con la problemática del momento.

En este orden de ideas, resulta oportuna la intervención radical de las Instituciones de Crédito en nuestro país.

Desde su nacimiento, el fideicomiso en nuestra Legislación, únicamente se puede concertar, con institución de crédito autorizada al efecto.

Desde la primera tentativa, el proyecto Limantour, del que ya se ha hablado, exigía que el fiduciario fuera persona moral (63). El proyecto Vera Estañol así como diversas leyes, han impuesto que el fiduciario sea institución de Crédito autorizada. Esta limitación es una característica en común con la

Legislación de diversos países Sudamericanos, y que distingue a la nuestra del derecho sajón, en que el trustee puede ser persona física ó un grupo de personas.

Para tener un panorama más amplio de esta cualidad, cabe hacer algunas consideraciones respecto al sistema bancario mexicano:

El doctor Acosta Romero, menciona que la definición que tradicionalmente han dado los autores, del sistema bancario mexicano, es la siguiente:

"Es aquél que está formado por las instituciones de crédito, y por las autoridades de inspección y vigilancia". (64)

Cabe destacar, como característica esencial de nuestro sistema bancario, la intervención del Gobierno Federal en las actividades de las instituciones de Crédito, principalmente a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que a su vez tiene ingerencia vital en la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la que realiza principalmente funciones de auditoría, inspección y vigilancia de la Banca.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como Coordinadora del Sector de la Administración Pública Federal encargada de las finanzas públi

cas en nuestro país, presenta funciones que revisten especial trascendencia, como es el intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público; dirigir la política monetaria y crediticia; ejercer las atribuciones que le señalan las Leyes de Instituciones de Crédito, Seguro y Fianzas; y otras enumeradas en las fracciones contenidas en el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Asimismo, destaca por su intervención el Banco de México, S. A., toda vez que sus decisiones afectan la economía nacional, al dirigir la política monetaria, sin perjuicio de las atribuciones que en la materia tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que se trata del mismo sector administrativo.

La función que resulta trascendente para este estudio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es que otorga, en representación del Gobierno Federal, la concesión necesaria a las Instituciones de Crédito para fungir como fiduciarias, tal como lo previene el Artículo 44 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares

Refiriéndose específicamente a la Banca au

torizada para fungir como fiduciaria, podemos mencionar que existen principios que rigen su actuación: no pueden realizar operaciones por cuenta propia, y únicamente pueden realizar las inversiones de su capital y reservas en moneda circulante, depósitos a la vista ó a plazo, en Bancos de Depósito, valores aprobados por la Comisión Nacional de Valores hasta por el 40% del capital pagado y reservas en inmuebles para oficinas, ó en inversión en acciones de inmobiliarias bancarias, mobiliario y equipo y los gastos de organización y similares, no podrán exceder del 5% de dicho capital y reservas (Acosta). (65)

Asimismo, las fiduciarias no podrán contratar con departamentos de la Institución a la que pertenezcan, ni ser al mismo tiempo fideicomisarias en los fideicomisos por ellas manejados. (66)

Las fiduciarias deben llevar contabilidad por separado para cada contrato de fideicomiso, toda vez que aún siendo la Institución, titular de los bienes encomendados en diversos fideicomisos, se trata de patrimonios diferentes. (67)

Sin perjuicio de atender a los principios comentados en líneas anteriores, las instituciones fiduciarias deben hacer lo propio con los principios comu

nes a las instituciones de crédito en general, como el de guardar el secreto, y otras relativas a sus relaciones con los clientes.

"Las instituciones son libres de observar los comportamientos y las conductas que estimen necesarias para la consecución de sus fines, de suerte que pueden elegir la clientela y negociar con ella según convenga a aquellos intereses. En su consecuencia, también pueden rechazar posibles clientes y determinados negocios. Ahora bien, una vez comenzada una negociación deberán continuarla, pues de lo contrario incurrirán en responsabilidad por daños y perjuicios salvo que se trate de negociaciones contrarias a la Ley, al orden público ó a las buenas costumbres". (Luis Muñoz). (68).

La vinculación de la figura del fideicomiso con las instituciones de crédito es irrefutable, como se ha podido apreciar en líneas anteriores.

No obstante es oportuno aclarar que nuestra legislación permite 2 excepciones al principio de que sólo las instituciones de crédito pueden ser fiduciarias:

La Nueva Ley del Ahorro Nacional de fecha 29 de diciembre de 1950, publicada en el Diario Off-

cial de la Federación el 30 del mismo mes y año, en su Artículo 26 faculta al Consejo del Patronato del Ahorro Nacional a actuar como fiduciaria. Asimismo, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera de fecha 19 de diciembre de 1975, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 del mismo mes y año, en su Artículo 91, crea la Comisión de Fomento Minero, y le otorga, entre otras facultades, la de actuar como fiduciaria en negociaciones minero metalúrgicas dentro de las actividades que señalan sus objetivos. (69 y 70).

-Contratos de Fideicomiso Celebrados por el Gobierno Federal:

Dentro de la administración pública para estatal ó descentralizada, surge el fideicomiso como una entidad sin personalidad jurídica propia, cuya finalidad es la administración de una empresa, entendiendo por ésta, la forma que revisten ciertas entidades jurídico económicas que requieren

libertad, iniciativa, flexibilidad y espíritu empresarial. Hay en el fondo, un interés público que mueve a la administración a prestar ó proporcionar bienes ó servicios de tipo económico, industrial ó comercial.

El fideicomiso de la administración pública federal es una nueva figura jurídica en la que se aprovechan todas sus modalidades al crearse con objetivos bien heterogéneos entre sí; como por ejemplo: el Fideicomiso de Educación Pesquera, el FONATUR, el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, el de la Ciudad Industrial de León, entre otros.

Los fideicomisos de este tipo han surgido a la vida jurídica con el objeto de resolver problemas nacionales de carácter económico, social y cultural de nuestro país, dándose a las instituciones fiduciarias la titularidad de bienes ó derechos, propiedad de la federación, de las entidades federativas y de los municipios.

El Fideicomiso de la Administración Pública Federal tiene características sui generis en

relación con los demás tipos de fideicomisos. Por ello, la aplicación de las normas legales que lo rigen escapa en algunas ocasiones del ámbito de la legislación puramente mercantil, al aplicarles leyes de carácter eminentemente administrativo.

En el apartado de esta Tesis, relativo al marco jurídico que regula el Fideicomiso para la Creación de Ciudades Industriales, se verá con detalle la Legislación que rige para esta figura, limitándose en el presente apartado a hacer ciertas consideraciones al respecto, que se consideran pertinentes para llevar una clara secuencia.

En el Fideicomiso de la Administración Pública, el Gobierno Federal ó una entidad con personalidad jurídica propia como Fideicomitente, transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos a una Institución Nacional de Crédito ó de participación estatal, como fiduciaria, quien se obliga a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario.

La legislación en materia administrativa, fija características particulares al fideicomiso público; esta figura al ser utilizada por el estado para el logro de sus fines, adquiere marcadas diferencias entre las que destacan las siguientes: (71)

1a. - Es la legislación de carácter administrativo; la que faculta al Poder Ejecutivo Federal a crear, incrementar, modificar ó extinguir fideicomisos.

2a. - La Secretaría de Programación y Presupuesto, siempre será titular de uno de los elementos de esta figura: El Fideicomitente.

3a. - El patrimonio fideicomitado se forma con dinero u otros bienes del estado.

4a. - Estos fideicomisos sólo podrán constituirse con base en un interés público.

5a. - Existen reglas especiales para su constitución, incremento, modificación, ó disolución, pudiendo provenir la iniciativa respectiva de tres fuentes a saber: A) El Presidente de la República; B) El Coordinador de Sector, por sí a petición de la fiduciaria; C) La Secretaría de Programación y Presupuesto.

En estos casos, se deberá tomar la opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

6a. - El Gobierno Federal ejerce sobre estos fideicomisos supervisión administrativa, a través de sus diferentes dependencias relacionadas.

7a. - Este tipo de fideicomisos, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son entidades de la Administración Pública Paraestatal, y además auxiliares del Ejecutivo de la Unión.

8a. - No pueden ser creados unicamente por contrato, pues de ser así, les faltaría un elemento esencial de validez, ya que su existencia se origina por una disposición expedida por el Presidente de la República ó el Congreso de la Unión.

Con base en los señalamientos anteriores, podemos concluir que dentro del marco de la administración pública federal, el Fideicomiso Público es susceptible a enfocarse desde los ángulos siguientes: (72)

I. - Como negocio fiduciario, tal como cualquier otro fideicomiso, pero matizado por diversos factores:

a) El fideicomitente lo será siempre el -

Gobierno Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, tratándose de la Administración Pública Centralizada, ó alguna entidad paraestatal con personalidad jurídica y patrimonio propios.

b) Los fines que perseguirá el fideicomiso serán siempre de interés público.

c) El régimen jurídico aplicable es exorbitante del derecho privado.

II. - Como empresa, es una unidad jurídico económica constituida total ó parcialmente con bienes de la federación ó fondos públicos, orientadas a la producción ó distribución de bienes ó servicios de interés público, cuya organización y funcionamiento se encomienda a una institución fiduciaria, con sujeción al control y vigilancia de la administración pública federal.

III. - Como Entidad Paraestatal, es una estructura Administrativa, sin personalidad jurídica, utilizada por el estado como instrumento de política económica y social.

IV. - Como Contrato, es aquel que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Departamento del Dis-

trito Federal, los Organismos Descentralizados de las empresas de participación estatal, con una Institución Fiduciaria, a efecto de transmitirle la titularidad de ciertos bienes ó derechos, con la encomienda de realizar fines de interés público, en beneficio de los fideicomitarios.

CITAS BIBLIOGRAFICAS
AL CAPITULO PRIMERO

- 1.- Ida Appendini y Silvio Zavala. "Historia Universal".
14a. edición. Editorial Porrúa. México 1968. pág.323.
- 2.- Efimov, Galkina y Zoubok. "Historia Moderna". Colección Norte. Editorial Grijalbo. México 1975. pág. 124.
- 3.- Ob. cit. Efimov. Pág. 124.
- 4.- Loc. cit. Efimov. pág. 124.
- 5.- SAHOP. "Evaluación y perspectiva de las Entidades de Desarrollo Urbano Industrial". México 1980. págs. 8 y ss.
- 6.- Ob. cit. SAHOP. pág. 9.
- 7.- Loc. cit. SAHOP. pág. 10.
- 8.- Idem. SAHOP. pág 11.
- 9.- Ibidem. SAHOP. pág. 11.
- 10.- Ibidem. SAHOP. pág. 11.
- 11.- Ibidem. SAHOP. pág. 12.
- 12.- Ibidem. SAHOP. pág. 12.
- 13.- Ibidem. SAHOP. pág. 13.
- 14.- Ibidem. SAHOP. pág. 14.
- 15.- Ob. cit. Efimov. pág. 191.
- 16.- Loc. cit. Efimov. pág. 197.
- 17.- Idem. Efimov. pág. 285.
- 18.- Ibidem. Efimov. pág. 331.

- 19.- Ob. cit. SAHOP. pág. 14.
- 20.- Loc. cit. SAHOP. pág. 15.
- 21.- Idem. SAHOP. pág. 15.
- 22.- Ibidem. SAHOP. pág. 15.
- 23.- Ibidem. SAHOP. pág. 16.
- 24.- Ibidem. SAHOP. pág. 17.
- 25.- Ibidem. SAHOP. pág. 17.
- 26.- López Malo Ernesto. "Localización de la Industria en México". 1a. Edición. UNAM. México 1960. pág. 73.
- 27.- Ob. cit. López Malo. pág. 76.
- 28.- Loc. cit. López Malo. pág. 76.
- 29.- Idem. López Malo. pág. 76.
- 30.- Ibidem. López Malo. pág. 79.
- 31.- Ibidem. López Malo. pág. 80.
- 32.- Ibidem. López Malo. pág. 80.
- 33.- Ibidem. López Malo. pág. 81.
- 34.- Censo Industrial de 1930. Dirección General de Estadística.
- 35.- Censos Industriales de 1930 y 1945. Dirección General de Estadística.
- 36.- Ob. cit. López Malo. pág. 90.
- 37.- Loc. cit. López Malo. pág. 104.
- 38.- Idem. López Malo. pág. 104.
- 39.- Ibidem. López Malo. pág. 104.

- 40.- Ibidem. López Malo. pág. 111.
- 41.- Ibidem. López Malo. pág. 113.
- 42.- Ibidem. López Malo. págs. 230 y ss.
- 43.- Ob. cit. SAHOP. pág. 18.
- 44.- Loc. cit. SAHOP. pág. 19.
- 45.- Idem. SAHOP. pág. 21.
- 46.- Ibidem. SAHOP. pág. 23.
- 47.- Bravo González Agustín y Beatriz Bravo Valdez. "Segundo Curso de Derecho Romano". Editorial Pax. México 1977. pág. 242.
- 48.- Ob. cit. Bravo González. pág. 242.
- 49.- SHCP. "El Fideicomiso Público en México". México 1981. pág. 36.
- 50.- Ob. cit. Bravo González. pág. 242.
- 51.- Muñoz Luis. "El Fideicomiso". 2a. Edición. Editorial Cárdenas. México 1980. pág. 5 y ss.
- 52.- Batiza Rodolfo. "El Fideicomiso". 4a. Edición. Editorial Porrúa. México 1980. pág. 54.
- 53.- Ob. cit. Batiza. pág. 29.
- 54.- Ob. cit. Muñoz. pág. 3.
- 55.- Loc. cit. Batiza. pág. 28.
- 56.- Idem. Batiza. pág. 110.
- 57.- Ibidem. Batiza. pág. 104 y Ob. cit. SHCP. págs. 18 y ss.

- 58.- Loc. cit. SHCP. pág. 36.
- 59.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Legislación Bancaria. 22a. Edición. Editorial Porrúa. México 1979. Art. 45 fracción II inciso c)
- 60.- Rodríguez Rodríguez Joaquín. "Derecho Mercantil" Tomo II 8a. Edición. Editorial Porrúa, México 1969. pág. 119.
- 61.- Ob. cit. Batiza. pág. 131.
- 62.- Ob. cit. SHCP. pág. 36.
- 63.- Ob. cit. Batiza. pág. 98.
- 64.- Acosta Romero Miguel. "Derecho Bancario". Editorial Porrúa. México 1968. pág. 335
- 65.- Ob. cit. Acosta. pág. 335.
- 66.- Loc. cit. Acosta. pág. 335.
- 67.- Idem. Acosta. pág. 335.
- 68.- Ob. cit. Muñoz. pág. 319.
- 69.- Ley del Ahorro Nacional. Diario Oficial de la Federación del 30 de Diciembre de 1950. Artículo 26.
- 70.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera. Diario Oficial de la Federación del 22 de Diciembre de 1975. Artículo 91.
- 71.- Ob. cit. SHCP. pág. 36.
- 72.- Loc. cit. SHCP. págs. 36 y ss.

CAPITULO SEGUNDO

LAS CIUDADES INDUSTRIALES CREADAS
POR EL GOBIERNO FEDERAL EN MEXICO. •

EL FIDEIN Y SU TRASCENDENCIA.
ESTABLECIMIENTO DE FIDEICOMISOS PARA
LA CREACION DE CIUDADES INDUSTRIALES.

EL FIDEIN Y SU TRASCENDENCIA

La política de descentralización industrial y mejoramiento urbano del orbe en nuestro país, presenta múltiples facetas, ya sea coayuvando a la desconcentración de empresas mediante estímulos fiscales ó por la creación de infraestructura y condiciones necesarias para su asentamiento en zonas con poca actividad comercial.

Por lo que se refiere a esta última acción, cabe recordar que el Gobierno Federal la ha llevado a cabo con el establecimiento de ciudades industriales en diversos puntos de la República.

Este tipo de acciones requerían de una entidad que de manera exclusiva concentrara y administrara las actividades en este renglón.

Así, el 24 de Diciembre de 1970, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo Presidencial, por el que se constituye un fideicomiso encomendado a Nacional Financiera, S. A., para los Estudios y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales en las Entidades Federativas de la República, con el objeto de promover los conjuntos, parques ó ciudades industriales, dando asesoría para -

ello tanto por lo que refiere a las obras como a las operaciones de venta y aspectos financieros y administrativos. (73)

Por lo que hace a su estructuración, el mencionado ordenamiento, prevé la existencia de un Delegado Fiduciario Especial, puesto que ocupará el Director de Promoción Industrial de Nacional Financiera, S. A.; igualmente existirá un segundo Delegado Fiduciario que será el representante de la Secretaría de Industria y Comercio, (Actualmente Comercio). (74)

También existirá un órgano colegiado que será el Comité Técnico y de Distribución de Fondos, que según el Acuerdo de referencia, se integrará con representantes de: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Actualmente este puesto corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto); Secretaría de Industria y Comercio (Actualmente Comercio); Secretaría de Obras Públicas (Actualmente Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas); Secretaría de la Presidencia; Secretaría de Recursos Hidráulicos (Actualmente Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos); Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Actualmente Secre-

tarfa de la Reforma Agraria); Nacional Financiera, S. A. Podría invitarse a formar parte del Comité a la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos; Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio; Gobernador de la entidad interesada. (75)

Bajo las bases señaladas, se celebró el Contrato de Fideicomiso respectivo, con fecha 1 de Febrero de 1971, el cual fué inscrito en el Registro de Contratos de Fideicomiso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo el No. 1538, el 31 de Enero de 1972. (76)

En ambos instrumentos jurídicos, se previene que el Fondo del Fideicomiso se compone de:

a) La aportación inicial del Gobierno Federal de \$5'000,000.00, así como las subsecuentes.

b) Los productos de la inversión de los Fondos Ociosos, que debe efectuar Nacional Financiera, S. A., en valores de renta fija de fácil realización.

c) Otras aportaciones en efectivo ó en obras por parte de los Gobiernos Federal ó de las Entidades Federativas, así como de organismos públicos ó privados ó de particulares.

d) La recuperación que en cada proyecto se obtenga, una vez realizadas las ventas.

e) Los demás ingresos que se obtengan - por los servicios que preste el Fideicomiso.

Con fecha 15 de Diciembre de 1972, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo Presidencial que modifica y adiciona el diverso - al que ya se hizo referencia, en el sentido de incluir dentro de los estudios y fomento, el de los centros - comerciales así como incluir dentro del Comité Técnico y de Distribución de Fondos, a representantes - de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. (77)

Este mismo ordenamiento, establece actividades específicas a cargo de la Secretaría de Obras Públicas (S.A.H.O.P.) y las actividades de la fiduciaria. (78)

Cabe agregar a lo anterior, que en virtud de la ejecución de acciones en materia de Reforma Administrativa, diversas dependencias desaparecieron, - dando margen a la creación de otras nuevas. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de -

Diciembre de 1976, señala nuevas facultades y dependencias en el seno de la Administración Pública, razón por la cual, el Comité Técnico y de Distribución de Fondos del Fideicomiso que nos ocupa, quedó integrado del siguiente modo: (79)

Secretaría de Asentamientos Humanos y --
Obras Públicas; Secretaría de Programación y Presu-
puesto; Secretaría de Patrimonio y Fomento Indus- --
trial; Secretaría de Comercio; y Secretaría de Refor-
ma Agraria, independientemente de substituir el res-
to de las representaciones originales, excepto por -
lo que se refiere a la Comisión Coordinadora de Puer-
tos.

Las actividades realizadas por el Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, en sus inicios, se centraron alrededor de la definición del marco nacional y regional de referencia del programa a realizarse de 1971 a 1976; el análisis de las modalidades alternativas para la operación de los proyectos; la promoción del Programa en Términos muy generales; la identificación de los elementos de apoyo institucional; la coordinación entre las distintas dependencias, etc.

Una de las problemáticas sobresalientes - con que se encontró el Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, era el financiamiento, dando como resultado que las expectativas y requerimientos superaban el objetivo del mismo fideicomiso. Esta situación, aunada a los amplios programas de operación concebidos, acusaron aún más este problema, tipificado no sólo por la falta de un fondo para financiar iniciativas provenientes de los distintos sectores, sino por una carencia de recursos para realizar los estudios necesarios.

Al paso del tiempo, esta circunstancia, -- progresivamente se convirtió en motivo de frustración para los promotores estatales que suponían que el organismo podría satisfacer los requerimientos de crédito para impulsar sus programas de industrialización.

La anterior problemática, así como la falta de señalamiento de objetivos y metas factibles, en cuanto a tiempo y recursos disponibles; de la estrategia a seguir en cuanto al número de proyectos, su localización, la participación de los sectores público y privado, hizo que este organismo fuera casi inoperante.

Posteriormente, y a la fecha, se fueron superando estos problemas de origen, corrigiéndose deficiencias y haciendo del Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, una super estructura, con un complejo sistema y estructuración organizativa.

En apoyo a lo anterior, se presenta la estructura a la que se ha hecho mención: (β1).

a) Comité Técnico y de Distribución de Fondos. - Presidente, Presidente Suplente, Representantes Propietarios, Representantes Suplentes e Invitados Especiales.

b) Dirección General.

b.1) Subdirección General.

b.1.1) Auditor Interno.

b.1.2) Gerencia Administrativa, de Finanzas y Jurídica.

b.1.3) Gerencia de Operación Técnica.

Cabe aclarar que las Gerencias se dividen a su vez, contando con 5 Subgerencias una de ellas y la otra con 4.

**ESTABLECIMIENTO DE FIDEICOMISOS
PARA LA CREACION DE
CIUDADES INDUSTRIALES**

MARCO JURIDICO.

Como se ha podido apreciar a lo largo de esta investigación, la política de desconcentración industrial llevada a cabo por el Gobierno Federal, desde sus albores se ha distinguido por el empleo de la figura del fideicomiso público en la creación de ciudades industriales.

En virtud de las particularidades que distinguen a los fideicomisos celebrados por el Gobierno Federal, su régimen jurídico es ambivalente, toda vez que el carácter de las normas que regulan su funcionamiento será mercantil y administrativo.

La legislación en materia mercantil que rige para los fideicomisos en general, podemos considerarla del siguiente modo:

El Código de Comercio como en el Capítulo II del Título Primero del Libro Segundo, establece ciertas reglas para los Contratos Mercantiles, en general. Su ingerencia en materia fiduciaria es discutible toda vez que el fideicomiso está considerado como una operación de crédito, que se regula por la

Ley especial de la materia. (82)

Aunado a lo anterior, podemos destacar que el Artículo 79 de este Código exceptúa de lo dispuesto en el Artículo que precede a los Contratos que con arreglo a ese Código u otras leyes deban reducirse a escrituras como es el caso que nos ocupa. (83)

Sin embargo, es de acostumarse que al ser el fideicomiso un contrato, y que el Artículo citado en el párrafo anterior sólo exime del cumplimiento de uno de los preceptos del Capítulo relativo, esto será aplicable en lo conducente, como es el caso del Artículo relativo a la capacidad de los contrayentes,

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en el Capítulo 5, del Título Segundo, prevé la existencia de esta figura describiéndole como aquella en virtud de la cual, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria. (84)

Del texto de sus diversas disposiciones, podemos desprender las reglas para que una persona pueda ser fideicomisado, fideicomitente ó fiduciaria; cuál podrá ser el objeto del fideicomiso, cuales son sus requisitos de forma; cómo surtirá efecto contra -

un tercero; las causas de extinción; etc. (85)

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, contiene las directrices que se seguirán en las operaciones fiduciaras; -
 Facultades de la Fiduciaría; reglas a que someterán su actividad; prohibiciones; así como la fijación de la intervención del Banco de México, S. A. (86)

Cabe agregar entre los ordenamientos de carácter mercantil y bancario la Ley Orgánica de la Nacional Financiera, S. A., en virtud de que la totalidad de los fideicomisos objeto del presente, a excepción de la Ciudad Industrial de León, fueron constituidos en esta Institución de Crédito. (87)

Es relevante destacar la importancia que guardan las circulares emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en virtud de su trascendencia sobre todo en cuestiones operativas, tal es el caso de la circular No. 547 relativa a las funciones de los delegados fiduciarios y de sus auxiliares. (88)

En cuanto a la legislación de carácter administrativo, destacan los siguientes ordenamientos:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como pilar estructural de dicha administración, es el ordenamiento fundamental en la - - -

materia, que en su Artículo 3, Fracción VI, dispone que los fideicomisos serán parte de la Administración Pública Federal. (89)

El Artículo 49 del mismo ordenamiento previene, los fideicomisos públicos serán los que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades paraestatales. (90)

Conviene mentar que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en base a los asuntos ennumerados en el Artículo 37 de la citada ley, es la coordinadora del sector donde se agrupan los fideicomisos para la creación de ciudades industriales. (91)

Independientemente de ser fideicomitente único del Gobierno Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto, tendrá facultades en materia de control financiero y práctica de auditorías a las entidades del sector paraestatal, incluso los fideicomisos.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su Artículo 2, establece que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos ó deuda

pública que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, entre las que se incluyen los fideicomisos públicos. (92)

El Artículo 9 de esta misma ley, faculta al Presidente de la República a fin de que por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, emita la autorización respectiva para constituir ó incrementar un fideicomiso; así como, es función de la citada Secretaría, proponer al Ejecutivo Federal la modificación ó disolución de los fideicomisos, cuando así convenga al interés público. Finalmente, este precepto establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el fideicomitente único del Gobierno Federal, disposición que ha sido derogada por el Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 1982, en el que se transmite esta facultad a la Secretaría de Programación y Presupuesto. (93)

Por otro lado, el Artículo 37 de la Ley que se analiza, establece la obligación de que quienes efectúan el gasto público federal, de proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto en la forma que lo solicite y permitirle a su personal la

práctica de visitas ó auditorias, para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta ley y de las disposiciones expedidas en base en ellas. (94)

La Ley General de Deuda Pública, en su Artículo 4, otorga diversas facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre las cuales están las siguientes: (95)

Elaborar programas financieros del sector público, con base en lo cual se manejará la deuda pública; autorizar a las entidades del sector público paraestatal a contratar créditos, fijando los requisitos que deberán observar; vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contratan financiamiento sea suficiente para cubrir los compromisos que contraigan.

Por otro lado, en el Capítulo 5 de esta ley, se regula la contratación de financiamiento para entidades distintas del Gobierno Federal; en el Artículo 19, se establece que dichas entidades, entre las que están comprendidas las instituciones nacionales de crédito que actúan como fiduciarias en los fideicomisos públicos requieren autorización previa expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pa-

ra la contratación de toda clase de financiamientos; en el Artículo 20, se establece la obligación de las entidades, de presentar ante dicha secretaría, periódicamente y en la forma en que lo requiera, sus estados financieros, datos sobre pasivos y la demás información adicional que le sea solicitada para determinar su capacidad de pago y la necesidad debidamente razonada del tipo de gasto que se pretenda financiar con los recursos del crédito. (96)

En el Capítulo 6 de la misma ley, se establecen facultades de vigilancia para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la obligación a cargo de las entidades de proporcionar a esta secretaría, toda la información necesaria para llevar a cabo la vigilancia que le compete respecto a la aplicación de recursos provenientes de los financiamientos autorizados, con la periodicidad y forma que esa secretaría determine. (97)

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, otorga a la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico, de la Cámara de Diputados, -- que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento de Distrito Federal, entre otras atribuciones, la de verificar

si las entidades a que se refiere el Artículo 2º, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública, realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y cumplieron con las disposiciones aplicables en la materia; si ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados; si ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y si aplicaron los recursos provenientes de financiamiento con la periodicidad y forma establecida por la Ley. (98)

La Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, tiene por objeto regular las operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relativas a la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles; arrendamiento de bienes muebles; contratación de servicios relacionados con bienes muebles y almacenes. (99)

La Ley General de Bienes Nacionales, regu

la la propiedad inmobiliaria de las dependencias y - entidades de la Administración Pública Federal, en lo relativo a su adquisición, control, administración, inspección y vigilancia. (100)

La Ley de Obras Públicas tiene por objeto regular el gasto público y las acciones relativas a - la planeación, programación y presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública que realicen las dependencias y entidades, encontrándose entre estas últimas, los fideicomisos que nos ocupan. (101)

En cuanto a la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en el - Artículo 26, se establece la obligación a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de inscribir los fideicomisos en los que actúe como fideicomitente, en el registro de la administración pública paraestatal a cargo de la Secretaría de Programación y - Presupuesto. (La función de fideicomitente, es actualmente de la Secretaría de Programación y Presupuesto). (102)

La Ley General de Asentamientos Humanos, tiene por objeto fijar las normas básicas que regu-

len la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros urbanos de población. (103)

El Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, señala facultades a las Direcciones Generales que componen esta Secretaría, indicando cuáles tienen ingerencia en el aspecto sectorial, urbanístico e incluso industrial. (104)

El acuerdo presidencial que agrupa por sectores a las entidades de la administración pública federal, señala que los fideicomisos para la creación de parques y ciudades industriales se encuentra dentro del sector SAHOP. Dicho ordenamiento tiene por fin obtener mayor coherencia operativa y evitar duplicaciones y contradicciones, al ser una sola dependencia del Ejecutivo Federal quien coordine las entidades de un mismo ramo. (105)

Destaca por su importancia el Decreto de enero 10 de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero del mismo año, por el que se establecen bases para la constitución, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el

Gobierno Federal, (106).

Asimismo, existen otros ordenamientos que de algún modo regulan a los fidelcomisos que nos ocupan, como es el caso del Plan Global de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, etc. (107).
ESTRUCTURA.

El Gobierno Federal, al decidir constituir el Fidelcomiso para la Creación de alguna Ciudad Industrial, procede a elaborar por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, un proyecto de Acuerdo en el que se autoriza dicha operación.

Este documento, para tener carácter de obligatorio, requiere de la firma del titular de la mencionada Secretaría, y de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, conteniendo lo siguiente: (108)

Fundamentación Legal. - En este apartado, se establecerán los preceptos en que se apoya la expedición del Ordenamiento: El Artículo 9o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, prevé que sólo podrá constituirse Fidelcomisos de este tipo, con autorización del Presidente de la República, emitida por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, haciendo el mismo señalamiento el Artículo 2o. del Decreto por el que se establecen bases para la constitución, modificación, organi-

zación, funcionamiento y extinción, de los fideicomisos establecidos ó que establezca el Gobierno Federal, sólo que este último no se incluye en la fundamentación legal por ser ordenamiento del Poder Ejecutivo Federal con jerarquía similar a la del que se crea. (109)

Aunado a lo anterior, se acostumbra asentar la fracción III del Artículo 3o., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se refiere a la ubicación de los fideicomisos de la Administración Pública Federal Descentralizada. (110)

CONSIDERANDOS. - Es la exposición de las razones que justifican la constitución del fideicomiso. Este apartado se divide por párrafos conocidos como considerandos, sin número ni distinción, aun cuando, de requerirse mencionarlos, se les designará con número romano.

ARTICULADO. - Es la parte medular y sustancial del Acuerdo, donde se asientan los resolutivos que autorizan la constitución del fideicomiso y establecen reglas de aplicación general.

El contenido de los puntos resolutivos, en todo caso, es el siguiente:

Autorización de la Constitución del Fideicomiso.

Designación del fideicomitente (Gobierno Federal por conducto, actualmente, de la Secretaría de Programación y Presupuesto).

Designación de Fiduciarios (Generalmente NAFINSA).

Designación de Fideicomisarios (Varfan, - pero en todo caso intervendrá con tal carácter en -- los fideicomisos para la creación de Ciudades Industriales, el FIDEIN).

Señalamiento del fin del Fideicomiso. - La constitución de la Ciudad Industrial.

Desglose del patrimonio del Fideicomiso, - en el que se incluyen terrenos, obras, proyectos, - dinero en efectivo y las aportaciones futuras.

Integración del Comité Técnico y de Distribución de Fondos. - Se incluirán representantes de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Programación y Presupuesto, de la SEPAFIN; de la fiduciaria y del FIDEIN.

Duración del Fideicomiso, que será la necesaria para la realización de sus fines.

En base al Acuerdo mencionado, la Secretaría de Programación y Presupuesto, en coordinación con la fiduciaria y el representante del sector SAHOP procederá a llevar a cabo los trámites necesarios para la celebración del contrato, bajo las bases señaladas en el susodicho Acuerdo. (11)

El contrato incluye reglas de funcionamiento como son: facultades de la fiduciaria y delimitación de sus responsabilidades; facultades del Comité Técnico y de distribución de fondos; destino de los ingresos del fideicomiso; enumeración de las actividades que se llevarán a cabo; aplicación de los remanentes; etc.

El contrato de fideicomiso debe ir firmado por los intervinientes, como es el caso de la fiduciaria y el fideicomitente. En ocasiones intervienen ejecutivos locales, cuando presentan algún carácter en el fideicomiso.

Una vez cumplido el requisito anterior, y previa inscripción del documento en el Registro que al efecto lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto, en base al Artículo 73 de la Ley General de Bienes Nacionales, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, designará al Notario del Patrimonio Inmueble Federal que debe intervenir en la protocolización del contrato. (112)

La escritura pública en que conste la formalización del documento que crea el Fideicomiso, debe cumplir los requisitos que señale la Ley del Notariado de que se trate, que generalmente son los . . .

siguientes: (13)

1. - Debe ser levantada ante Notario del Patrimonio Inmueble Federal que previamente cuente con la patente de Notario Público.

2. - Debe constar en protocolo independiente y exclusivo para actos relacionados con el Patrimonio Inmueble Federal.

3. - Debe asentarse con letra clara, sin abreviaturas, salvo el caso de incisión de documentos y sin guarismos, a no ser que la misma cantidad aparezca con letras. Los blancos ó huecos, si los hubiere, se cubrirán con líneas de tinta, precisamente antes de que se firme la escritura. Invariablemente, se redactarán en castellano.

4. - Se expresará el lugar y fecha en que se extienda, el nombre y apellidos del Notario y el número de la Notaría.

5. - Se consignarán los antecedentes con la certificación de que se han tenido a la vista los documentos que se hubieren presentado para la formación de la escritura, como es el caso de los títulos de propiedad inmueble.

6. - Se consignará el acto en cláusulas redactadas con claridad y concisión y sin palabras ó fórm

mulas, inútiles o anticuadas.

7. - Se determinarán las renunciaciones de derechos o de leyes que hagan válidamente los contratantes.

Cabe aclarar que los dos primeros requisitos señalados, no se encuentran contemplados en la Ley de Notario alguna, por ser obligatorios únicamente para Notarios del Patrimonio Inmueble Federal.

Cumplidos los anteriores requerimientos, y una vez inscrita la escritura en el Registro Público correspondiente de la propiedad federal, se considerará debidamente integrado el antecedente jurídico que da nacimiento a una nueva entidad de la Administración Pública Federal Paraestatal: El Fideicomiso Público para la Creación de Ciudades Industriales.

CITAS BIBLIOGRAFICAS
AL CAPITULO SEGUNDO

- 73.- Acuerdo Presidencial por el que se crea FIDEIN. Diario oficial de la Federación del 24 de Diciembre de 1970.
- 74.- Idem. Acuerdo de creación de FIDEIN.
- 75.- Ibidem. Acuerdo de creación de FIDEIN.
- 76.- Contrato de Fideicomiso del 10. de Febrero de 1971, registrado con el número 1538 el 31 de Enero de 1972..
- 77.- Acuerdo Presidencial modificatorio. Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1972.
- 78.- Idem. Acuerdo Presidencial modificatorio.
- 79.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 10a. Edición. Editorial Porrúa. México 1980. Arts. 31, 32, 37, 49 y demás relativos.
- 80.- FIDEIN. Memoria de actividades 1971 - 1976. pag. 6
- 81.- Ob. cit. FIDEIN. pág. 24 y ss.
- 82.- Código de Comercio. 37a. Edición. Editorial Porrúa. México 1980. Cap. II del título primero del Libro segundo.
- 83.- Idem. Código de Comercio. Art. 79.
- 84.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Código de Comercio. 37a. Edición. Editorial Porrúa. México 1980. Art. 346.
- 85.- Idem. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Capítulo 5. Título segundo.

- 86.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Legislación Bancaria. 22a. Edición. Editorial Porrúa. México. 1979.
- 87.- Ley Orgánica de MAPINSA. Legislación Bancaria. 22a. Edición. Editorial Porrúa. México 1979.
- 88.- Circular No. 547 de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
- 89.- Idem. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 30. Fracción VI.
- 90.-Ibidem. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 49.
- 91.- Ibidem. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 37.
- 92.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1976. Art. 20.
- 93.- Idem. Ley de Presupuesto ... Art. 90.
- 94.- Ibidem. Ley de Presupuesto ... Art. 37.
- 95.- Ley General de Deuda Pública. Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1976. Art. 40.
- 96.- Idem. Ley General de Deuda Pública.
- 97.- Ibidem. Ley General de Deuda Pública.
- 98.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Comilación Jurídica de la SAHOP. Tomo I. México 1981.

- 99.- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal. Compilación Jurídica de la SAHOP. Tomo I. México 1981.
- 100.- Ley General de Bienes Nacionales. SAHOP. México 1982.
- 101.- Ley de Obras Públicas. SAHOP. México 1982.
- 102.- Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. LOAPE. 10a. Edición. Editorial Porrúa. México 1980.
- 103.- Ley General de Asentamientos Humanos. SAHOP. México 1982.
- 104.- Reglamento Interior de SAHOP. México 1981.
- 105.- Acuerdo de Sectorización. Diario Oficial de la Federación del 10. de Abril de 1981.
- 106.- Decreto por el que se establecen bases para la constitución, modificación, incremento, organización, funcionamiento y extinción de los Fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal. Diario Oficial de la Federación del 27 de Febrero de 1979.
- 107.- Plan Global de Desarrollo. SPP. 1981.
- 108.- Acuerdo por el que se autoriza la creación del Fideicomiso para la constitución del Parque Industrial San Juan del Río, Qro. Diario Oficial de la Federación del 26 de marzo de 1980.

- 109.- Idem. Decreto por el que se establecen bases ... Art. 2o.
- 110.- Idem. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Art. 3o. fracción III.
- 111.- Idem. Acuerdo por el que se autoriza la creación ...
- 112.- Idem. Ley General de Bienes Nacionales. Art. 73.
- 113.- Ley del Notariado para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1980. Arts.
61 y 62.

CAPITULO TERCERO

OPERATIVIDAD Y PROBLEMATICA DE LA

FIGURA DEL FIDEICOMISO PARA LA

CREACION DE CIUDADES INDUSTRIALES. -

ANALISIS GENERAL DE ESTA INSTITUCION

PROBLEMATICAS PARTICULAR DE ALGUNAS

CIUDADES

INDUSTRIALES.

ANALISIS GENERAL DE ESTA INSTITUCION.

En la elaboración del presente trabajo, se ha intentado dar un esquema de lo que significa en nuestro país el establecimiento de ciudades industriales. Dicho esquema no podía estar completo sin mencionar los problemas a los que se ha enfrentado el Gobierno Federal por el empleo de la figura del fideicomiso para el establecimiento de ciudades industriales.

Estas problemáticas, inciden en varios aspectos, principalmente de operatividad, que obligan a cierto análisis de nuestra parte, de cada una de ellas en particular.

PERSONALIDAD JURIDICA QUE ERRONEAMENTE SE HA VENIDO -- ASIGNANDO AL FIDEICOMISO PUBLICO.

Día a día la actuación de los fideicomisos que nos ocupan es más compleja, requiriendo estructuras administrativas eficientes, y con suficiente capacidad para resolver los innumerables planteamientos que se les presentan. Así el contrato de fideicomiso que da origen a las ciudades industriales, va adquiriendo matices que lo asemejan a un ente con auténtica personalidad jurídica.

En nuestra legislación, como en las extran

36

Jerar, el fideicomiso ha sido considerado como: negocio jurídico, acto de comercio, operación bancaria, como negocio tipo, pero no como persona jurídica susceptible de tener derechos y obligaciones.

El instrumento jurídico que dá nacimiento a esta figura, será disposición del Congreso de la Unión al respecto (por medio de la ley que ordene su establecimiento), ó del Ejecutivo Federal (por conducto de la SPP), sin perjuicio de la existencia del contrato respectivo, instrumentos que en ningún momento dotan de personalidad al fideicomiso público.

Hasta la fecha, las actuaciones de estas entidades no son reguladas por la coordinación del sector, como debiera ser, siendo necesario establecer adecuados sistemas de vigilancia y auditoría, para evitar que los fideicomisos se excedan en el empleo de sus funciones, como ha sucedido.

Los fideicomisos para la creación de ciudades industriales cuentan con órganos directivos propios, independientes de la institución fiduciaria, aún cuando la misma es la que ejerce la mayor vigilancia. Cuenta con personal e instalaciones propios, y con niveles jerárquicos con cierta definición. Celebran y concertan bases de entendimiento para la solución

de problemáticas diversas, no sólo con dependencias de la administración pública federal, sino incluso con particulares y otros fideicomisos.

La configuración de estos fideicomisos, -
semejante a auténticas empresas donde el Director General tiene facultades de decisión muy amplias, -
sometiéndose en determinados aspectos trascendentes, a lo que resuelve el Comité Técnico y de Distribución de Fondos, equiparable a una auténtica -
asamblea de accionistas.

SITUACION DE LOS TRABAJADORES QUE PRESTAN - SUS SERVICIOS AL FIDEICOMISO.

Para atender la problemática que presenta el régimen jurídico de las relaciones laborales de los fideicomisos del Gobierno Federal, es necesario ubicarlos en lo que hasta el momento se ha escrito, sobre las particulares características del -
fideicomiso público, que en la práctica adquieren dimensiones inesperadas.

Por las tantas veces citada complejidad es

tructural, estos fideicomisos llegan a manejar frecuentemente una gran cantidad de elementos humanos y un gran aparato administrativo.

La situación de los trabajadores que se contratan para la realización de los fines del fideicomiso, está definida en principio por la fracción XIV del Artículo 45 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que dispone que el personal que las instituciones fiduciarias utilicen directa ó exclusivamente para la realización de fideicomisos, no formarán parte del personal de la institución, sino que, se considerarán al servicio del patrimonio dado en fideicomiso, y al ejercitar sus derechos laborales, los trabajadores contra la propia institución fiduciaria, que para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte, afectará los bienes materia del fideicomiso. (114)

Consecuentemente, la institución fiduciaria es quien adopta el papel de patrón, que contrata a los trabajadores, para la realización de una

obra determinada, es decir, para llevar a cabo -
los fines del propio fideicomiso.

Por lo anterior, las relaciones laborales de las que se ha venido haciendo referencia, se registrarán conforme a la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del Apartado "A" del Artículo 123 --- constitucional que específicamente en sus Artículos 36 y 37 regula la relación de trabajo cuando se trata, como en el caso del fideicomiso, de la realización de una obra determinada, lo que implica que una vez cumplidos los fines, cese la relación laboral. (115)

Sin embargo, el que los trabajadores de los fideicomisos se rijan por el Apartado A del Artículo 123 constitucional, llega en un momento dado a representar un riesgo político para el Gobierno Federal, en virtud de la intromisión que pudiera tener en los trabajadores grupos políticos de tendencias extremas, con lo que consecuentemente, las labores de los fideicomisos se verían entorpecidas al sembrarse inquietud en las filas laborales -

respecto a su situación jurídica, germinando la idea de que se les niegue su calidad de trabajadores del estado que por derecho tienen, toda vez que el fideicomiso público es una entidad integrante del sector paraestatal de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, se ha pensado que en virtud de que el fideicomiso es una operación bancaria, los trabajadores de los fideicomisos públicos deberán regular sus relaciones de trabajo de acuerdo a las disposiciones contenidas en el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, no obstante que la fracción XIV del Artículo 45 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, -- prevé que este personal no forma parte de la institución, lo cual es requisito indispensable para quedar sujeto al reglamento que nos ocupa. (116)

Desde otro punto de referencia, es de considerarse que los trabajadores de estos fideicomisos pudieran estar sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del --- Apartado B del Artículo 123 constitucional, que en -

su Artículo 1° dispone que ese ordenamiento es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que a continuación se enumeran: ISSSTE, JFMM, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, INPI, INI, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, C. N. de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Avilá - Camacho, Hospital Infantil, así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos. (117)

De la enumeración anterior se desprende que los fideicomisos públicos no se encuentran incluidos, aunado al hecho de que según el Artículo 3° de la misma ley, trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual ó de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido ó por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, lo que no se dá en el presente caso. (118)

No obstante, en ocasiones el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado, se ha declarado competente para tratar los asuntos -

obrero-patronales de diversos fideicomisos públicos, como es el caso del fideicomiso Lázaro Cárdenas.

El Dr. Miguel Acosta Romero atinadamente introduce la posibilidad de considerar el fideicomiso como empresa pública en el supuesto que tenga como objeto el manejo y administración de obras públicas, la prestación de servicios ó la producción de bienes para el mercado, objetos además, del de inversión, que se encuentran señalados en el Artículo 25 de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (119)

De considerarse el fideicomiso como una variante de empresa pública, se estima que no existiría ningún conflicto respecto a la determinación del régimen a que deberán sujetarse las relaciones laborales, toda vez que el inciso b) de la Fracción XXXI del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere específicamente a las empresas que sean administradas en forma directa ó descentralizada por el Gobierno Federal. Sin embargo, debemos tener presente que el fideicomiso no tiene personalidad jurídica propia, por lo que dificulta tal posibilidad de este planteamiento.

EL FIDEICOMITENTE.

Como ha quedado establecido, para que un fideicomiso público pueda ser considerado como tal, se requiere que el fideicomitente sea la Secretaría de Programación y Presupuesto en representación del Gobierno Federal, ó alguna de las entidades a que alude el Artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (120)

El Gobierno Federal, en su calidad de fideicomitente, aporta tanto bienes como proyectos y obras - por conducto, en el segundo caso, del FIDEIN.

En estas ocasiones, no existe ningún conflicto a resolver en cuanto a los derechos que le corresponden.

Existen contratos de fideicomiso celebrados por el Gobierno Federal en que intervienen los Gobiernos Locales interesados, como es el Fideicomiso para la Constitución, de la Ciudad Industrial de Torreón, cuya creación se autoriza mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de junio de 1977 (121).

En el contrato respectivo, se compromete el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, representado por su Gobernador Constitucional, a aportar -

diversos terrenos, y a su vez el Gobierno Federal -
afecta en fideicomiso, el valor de las obras de infra-
estructura que se efectuen a través de la Secretaría
de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. (122)

En este tipo de contratos, el Gobierno Federal
tiene derecho al reintegro del valor de sus aporta-
ciones, así como a un porcentaje de los remanentes,
correspondiéndole al Gobierno del Estado, el pago -
del valor del terreno e igualmente parte de los rema-
nentes.

Por lo que hace al Comité Técnico y de Distri-
bución de Fondos de este fideicomiso el Gobierno -
Federal, tendrá representación por conducto de las -
Secretarías de Programación y Presupuesto, en su -
carácter de fideicomitente único del Gobierno Fede-
ral y de la Secretaría de Asentamientos Humanos y -
Obras Públicas, como coordinadora del sector corres-
pondiente, de Patrimonio y Fomento industrial, en -
razón a sus atribuciones, y en ocasiones de la de Co-
municaciones y Transportes, teniendo en cambio el -
Gobierno del Estado una sola representación al igual
que el municipio respectivo. Cabe agregar que en di-
cho Comité queda incluida la fiduciaria, que es una -
institución de crédito, y el FIDEIN, que es parte del

sector paraestatal, por lo que las decisiones las tomará en todos los casos el Gobierno Federal. (123)

La ejecución de las obras en ciudades industriales invariablemente estarán a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y los proyectos respectivos a cargo del FIDEIN.

Como puede observarse, la participación de los Gobiernos estatales en este tipo de fideicomisos, se vé opacada debido a que la estructuración de los mismos pone especial énfasis a la intervención de Gobierno Federal.

Sin ser la generalidad, existen contratos de fideicomiso como el de la Ciudad Industrial de León, en el que intervienen como fideicomitentes conjuntamente con el Gobierno Federal, diversos particulares situación que se desglosa a continuación:

Con fecha 13 de julio de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se Autoriza la Construcción de un Fideicomiso denominado "Fideicomiso de la Ciudad Industrial de León", encomendándose su desempeño a BANOBRAS. En el contrato respectivo, protocolizado mediante escritura número 5471, levantada ante la fé del Notario Público No. 40 de León, Guanajuato, se especifi-

ca que los fideicomitentes serán el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público, (Actualmente Secretaría de Programación y Presupuesto), el Gobierno del Estado de -- Guanajuato, Promociones de Industrias Modernas, S. A., Parques Industriales de León, S. A.; Promociones Industriales, S. A.; y Promociones y Fraccionadora Leonesa, S. A.

En dicho contrato, el Gobierno Federal se compromete a aportar las mejoras y obras de infraes - - tructurs; el Gobierno del Estado, un inmueble y dinero en efectivo; los particulares, diversos inmuebles.

Se establece como un derecho prioritario de los particulares, el pago de la cantidad aportada por -- ellos, para gastos de constitución del fideicomiso.

Posteriormente, en la Cláusula 7°, se menciona el orden de prelación de lo que corresponderá a -- cada fideicomitente, siendo el primero de preferencia, el Gobierno Federal, seguido del Gobierno Local, y por último los particulares.

Los representantes del Comité Técnico, y de -- Distribución de Fondos por parte del Gobierno Federal, serán 3: el Gobierno del Estado 1, y 5 de los -- particulares.

Como se desprende del ejemplo descrito, en los casos en que los particulares intervienen como fideicomitentes en los fideicomisos públicos para la creación de Ciudades Industriales, se les dá a éstos, suficientes garantías para la recuperación de su inversión con la consiguiente ganancia, aún cuando ésta deba supeditarse al interés público en la prelación de recuperaciones.

Sin embargo, en la práctica surgen ciertos problemas, toda vez que este tipo de fideicomisos, en ocasiones no logran las utilidades esperadas, porque las aportaciones no son recibidas con la debida oportunidad ó hay dificultades en las operaciones, lo que trae consigo pérdidas.

Aunado a lo anterior, es pertinente aclarar que los fideicomisos públicos están sujetos a una reglamentación muy particular, en la que se prevé que el Gobierno Federal, tiene la facultad de revocar dichos fideicomisos, sin estar obligado a consultar para ello al resto de los fideicomitentes, lo cual constituye cláusula exorbitante. De ahí, el temor de los particulares en invertir sus recursos en una empresa que puede resultar poco productiva é ineficiente.

Por último, es oportuno señalar que el particular tiende a dar celeridad a sus negocios, lo que es provechoso en cualquier operación, pero llega a desesperar al tener que recorrer el camino que a veces resulta arduo, de los trámites burocráticos necesarios, para la constitución de este tipo de fideicomiso. El Gobierno Federal consciente de ellos, tiende en sus acciones al logro de un eficiente y adecuado aparato administrativo que de manera expedita dé trámite a los asuntos inherentes a sus funciones de servicio público.

LA FIDUCIARIA.

En el inicio del programa para el establecimiento de Ciudades Industriales se previó que los fideicomisos que al efecto se crearan, deberían contar con fiduciaria, con una Institución Nacional de Crédito. No obstante, no se dispuso que fuera la misma institución en todos los casos.

Tomando en cuenta que el FIDEIN, se encuentra constituido en NAFINSA, los fideicomisos relativos a Ciudades Industriales, en su gran ma-

yorfa fueron contratados en esta institución, hecha la excepción actual del Fideicomiso "Ciudad Industrial de León", donde el fideicomitente es BANO---BRAS. (124)

NAFINSA, en su carácter de fiduciaria, maneja cuantiosos recursos del Gobierno Federal afectados en fideicomiso, situación que acrecienta su importancia y potencial, al mismo tiempo que adquiere hasta experiencia en este terreno. Esta cuestión trae como consecuencia que en un momento dado cuente con tal independencia, que propicie el que no atienda a diversas disposiciones dadas por el sector donde se encuentran agrupadas las Ciudades Industriales.

Al ser NAFINSA la institución que maneja la mayoría de los fideicomisos, materia de la presente, su control y administración resulta hasta cierto punto más fácil, sin olvidar que esa banca en diversas oportunidades, no proporciona los datos pertinentes para evaluar la actividad de esos fideicomisos, lo que constituye un obstáculo.

De tratarse de varias instituciones fidu--

ciarias, probablemente se propiciarían mayores problemas, al tener que vigilar el manejo que hagan de fondos públicos en esta materia, diversas Instituciones Nacionales de Crédito.

Por lo expuesto, es recomendable el establecimiento de sistemas que hagan factible la auditoría y en general la vigilancia de este tipo de fideicomisos, sea que se trate de una ó varias instituciones de crédito, ya que es de opinarse que el marco jurídico está dado, es sólido aunque perfectible, capaz de regular adecuadamente estas variantes, encontrándose en evolución constante por lo que no puede considerarse inoperante, aún cuando convendría establecer con mayor exactitud estos medios operativos de control para evitar conflictos en su ejecución, pero debe llevarse a cabo con la adecuada planeación que requiere para dar óptimos resultados.

En este orden de ideas, los contratos de fideicomiso celebrados por el Gobierno Federal, como se ha dicho reiteradamente, regulan su funcionamiento en base a ordenamientos muy particulares.

Destacan entre dichos ordenamientos, por referirse exclusivamente al fideicomiso público, el Decreto 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, del que ya se ha hablado. (125)

Este Decreto prevé la existencia de Delegados Fiduciarios Especiales y de ~~Comités Técnicos~~ en los fideicomisos.

Estos órganos de dirección junto con los señalados en la Legislación Mercantil, como son el Comité Técnico y de Distribución de Fondos y el Delegado Fiduciario, forman líneas de autoridad en los fideicomisos públicos.

Se ha cuestionado la presencia de diversas autoridades en la dirección, de estas entidades, por la dualidad de mandos que pueden provocar, razón por la cual es conveniente hacer algunas consideraciones respecto de cada una de estas autoridades, tanto las enumeradas en la legislación mercantil como en la ad

ministrativa:

Fiduciaria. - Será la Institución de Crédito donde se concertó el fideicomiso, que será responsable de realizar los fines del fideicomiso y de asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y estipulaciones contractuales. Entre las acciones que ejecuta para el cumplimiento de lo anterior se encuentran, el registrar en contabilidades especiales cada contrato de fideicomiso; ejercer todos los actos de disposición pertinentes, teniendo todas las facultades que expresamente se le hayan conferido en el acto constitutivo del fideicomiso; disponer lo necesario para la conservación del patrimonio; actuar en los juicios relativos al fideicomiso pudiendo otorgar en ellos mandatos para pleitos y cobranzas; cobrará sus honorarios y hará las erogaciones inherentes al fideicomiso.

Las obligaciones de la fiduciaria serán: ceñirse y ajustarse a los términos del contrato constitutivo para cumplir la finalidad; aceptar el fideicomiso; conservar y mantener los bienes; guardar el secreto fiduciario; acatar los órdenes del Comité Técnico; etc. (126)

El Delegado Fiduciario. - Son uno ó mas funcionarios que designan las instituciones, especial-

mente para encargarse del desempeño del fideicomiso, y de cuyos actos responde directa e ilimitadamente la institución, sin perjuicio de las responsabilidades civiles ó penales en que incurran personalmente.

(Acosta Romero). (127)

Estos funcionarios obligan con su firma a la institución y su cometido es personalísimo, y no pueden delegar sus funciones de mando, decisión, ó discrecionales, los que deberán ser realizados personalmente por ellos. (128)

Su designación puede ser vetada por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. (129)

Bastará para acreditar la personalidad de estos funcionarios, la protocolización del acta en la que conste el nombramiento del consejo (de la institución bancaria), ó del testimonio del poder general otorgado por la institución fiduciaria. (Batiza).; (130)

El Decreto por el que Establecen Bases para la Constitución, Incremento, Modificación, Organización, Funcionamiento y Extinción de los Fideicomisos Establecidos ó que Establezca el Gobierno Federal menciona al Delegado Fiduciario General, en caso de que deba representar a la Institución Fiduciaria para someter a consideración del Coordinador del Sector,

los proyectos de estructura administrativa ó la modificación que se requiera en el fideicomiso. (131)

Cabe agregar que la Legislación Mercantil, regula su existencia mediante circulares de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, independiente-mente de que la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que se refiere a él. (132)

Delegados Fiduciarios Especiales. - Estos funcionarios se han ido conociendo en fechas recientes, como aquellas personas que se designan específicamente para actuar como Delegados Fiduciarios en fondos del fideicomiso que establezca el Gobierno Federal como fideicomitente. (133)

Según el Decreto Presidencial citado en ocasiones anteriores en este apartado, los Delegados Fiduciarios especiales estarán obligados a: (134)

1. - Someter a la previa consideración de la institución que desempeñe el cargo de fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso ó para la propia institución.

2. - Manejar de acuerdo con la fiduciaria, los recursos del fideicomiso, los títulos de crédito, y cuanto documento consigne una obligación ó sea necu-

ario para ejercitar un derecho.

3. - Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del Comité Técnico, con la documentación respectiva.

4. - Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del Comité Técnico, así como al propio Comité.

5. - Presentar mensualmente a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso.

6. - Cumplir con los demás requerimientos que le fija la fiduciaria.

Comité Técnico y de Distribución de Fondos. - Es aquel órgano colegiado encargado de tomar las decisiones trascendentes para el cumplimiento del fin del fideicomiso.

Aún cuando el Dr. Miguel Acosta Romero menciona que la ley es oscura en cuanto a determinar a quien corresponde la designación del Comité Técnico de los fideicomisos públicos, el tantas veces citado Decreto, establece en su Artículo 8º que en los Comités Técnicos de los fideicomisos, siempre se incluirá por lo menos , un representante del Coordinador del -

Sector donde se agrupe el fideicomiso de que se trate, y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (en virtud de que actualmente sus funciones de fideicomitente se trasladaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto, se considera debe tratarse de un representante de esta última dependencia), la fiduciaria deberá mantener un representante permanente, que concurrirá con voz pero sin voto. (135)

El mismo artículo prevé, que en aquellos casos en que la autorización de creación no determine a quien corresponderá la Presidencia del Comité Técnico, la misma se entenderá conferida al representante de la dependencia que actúe como Coordinador de Sector, el cual tendrá voto de calidad en caso de empate.

El artículo 9º, a su vez menciona que los contratos de fideicomiso deberán precisar las facultades que el fideicomitente fije al Comité Técnico, conforme a las instrucciones del Ejecutivo Federal, si las hubiera, indicando cuales asuntos requieren de la aprobación del mismo Comité, para su ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado, constituyen limitaciones para la institución fi

duciario. (136)

Generalmente, en la práctica, las facultades que se le asignan al Comité Técnico y de Distribución de Fondos de los Fideicomisos para la Creación de Ciudades y Parques Industriales, son las siguientes: (137)

- a) Revisar y aprobar, en su caso, el presupuesto anual del fideicomiso.
- b) Aprobar los programas de trabajo que formule el fiduciario para el mejor logro de los fines del fideicomiso.
- c) Autorizar la forma, términos, condiciones y precios de venta ó arrendamiento de los lotes que resulten de los inmuebles fideicomitados.
- d) Determinar si las enajenaciones ó arrendamiento de lotes, deberán hacerse directamente por la fiduciaria ó a través de terceros.
- e) Autorizar a la fiduciaria para recibir en su caso, nuevas aportaciones del Gobierno Federal, del Gobierno del Estado interesado y/o de terceros, - personas físicas ó morales, públicas ó privadas, fijando los términos y condiciones en que ello deba ser convenido.
- f) Autorizar al fiduciario la realización

de las operaciones jurídicas pertinentes que se relacionen con los derechos y aprovechamiento del patrimonio del fideicomiso.

g) Autorizar al fiduciario la obtención de créditos que se hagan necesarios a fin de realizar los fines del fideicomiso, así como para gravar en garantía de tales créditos, los inmuebles fideicomitados.

h) Sugerir ó aprobar, en su caso, la ejecución de obras conforme a los estudios y proyectos - que formule y apruebe el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

l) Fijar los términos, condiciones y personas con que la fiduciaria haya de contratar obras.

j) Recomendar a la fiduciaria el otorgamiento de los poderes especiales que a su juicio se requieran .

k) Expedir su reglamento de operación.

l) Proponer a la institución fiduciaria el designar ó remover según sea el caso, a la persona - que deba funjir como gerente del fideicomiso, asignándole facultades y remuneración por sus servicios.

Directores y Gerentes. - Estos funcionarios son mencionados de manera excluyente entre sí -

por el Decreto que hemos venido mentando, desprendiéndose de su texto, que se equipara su actuación a la de un Delegado Fiduciario Especial. (138)

En algunos contratos de fideicomiso, se prevé su existencia, teniendo el Comité Técnico y de Distribución de Fondos, la facultad de sugerir a la fiduciaria su nombramiento ó remoción.

En ocasiones, en el ordenamiento presidencial, donde se origina el fideicomiso, se establecen las directrices para su nombramiento.

Existen fideicomisos donde subsisten conjuntamente el Director General y el Delegado Fiduciario Especial, como en FIDEIN.

Resulta atinado concluir de lo asentado en líneas anteriores, que el máximo órgano rector dentro de un fideicomiso del tipo que nos ocupa, es el Comité Técnico y de Distribución de Fondos, con poder tal, que la fiduciaria tiene que limitar su actuación a sus disposiciones.

En cuanto a la segunda autoridad jerárquica pueden surgir dudas al tratar de determinarla. No obstante que la fiduciaria tiene capacidad para remover al Director ó Gerente, en algunas ocasiones tiene tal influencia dicho funcionario que únicamente puede-

ser removido por el Ejecutivo Federal.

Esta situación trae como consecuencia conflictos de autoridad por falta de determinación del nivel jerárquico.

Por lo que hace al Delegado Fiduciario General, no hay duda de que su actuación se ve supeditada a las instrucciones que le gire la fiduciaria. El mismo caso se presenta con los Delegados Fiduciarios Especiales, siempre y cuando no se equiparen a un Director o Gerente de gran influencia.

En síntesis, corresponderá a la fiduciaria el desempeño del cargo fiduciario, bajo las bases que al efecto señale el Comité Técnico y de Distribución de Fondos y con la representación y administración de un Gerente, Director o Delegado Fiduciario Especial.

LOS FIDEICOMISARIOS.

Como regla general, las partes que actúan con carácter de fideicomitentes, también tendrán el de fideicomisarios, en los fideicomisos que nos ocupan. (139)

En este orden de ideas, el Gobierno Federal, en los fideicomisos públicos se reserva el derecho de recuperar su inversión con la modalidad de que la cantidad correspondiente se destinará a incrementar el "Patrimonio Fiduciario" del FIDEIN.

El FIDEIN, generalmente interviene en estos contratos, aportando los estudios y proyectos necesarios, pero sin tener el carácter de fideicomitente sino únicamente de interviniente, con la capacidad suficiente para obligarse por conducto de sus representantes.

Asimismo, cuando en los contratos de fideicomiso a que se refiere esta investigación, interviene un Gobierno Local, también se garantiza el reembolso de su inversión. Igual cosa es el de los particulares que aportan algún tipo de bien al fideicomiso, recibiendo conjuntamente utilidades.

(140)

Existe en diversos fideicomisos de este tipo, una problemática muy particular, que consiste

en que los bienes que el Gobierno Federal afecta en fideicomiso, en diversas ocasiones provienen de un acto de autoridad conocido como expropiación, bajo el siguiente mecanismo:

En base a múltiples estudios técnicos y de prefactibilidad, elaborados por los expertos en la materia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se concluye la conveniencia de establecer un parque ó ciudad industrial en determinada zona de la República Mexicana. Estos estudios toman en cuenta entre otros aspectos, la clase de suelo, la orografía del lugar, el acceso a vías de comunicación, la posibilidad de urbanizar ese lugar por medio del establecimiento de servicios públicos fundamentales, la extensión del terreno y la cercanía a zonas extractivas, etc.

En ocasiones, estos estudios concluyen que la ubicación óptima del proyecto, se encuentra dentro de terrenos ejidales, lo que traerá consigo beneficios a los ejidatarios al hacerlos partícipes de las utilidades que se derivan del establecimiento de importantes actividades industriales, en lo que antes fueran campos con poca producción, ó abandonados.

En consecuencia, el Gobierno Federal, con

fundamento en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 121 de la Ley Federal de Reforma Agraria, expropiación por causa de utilidad pública, terrenos de procedencia ejidal, comprometiendo a cubrir la indemnización correspondiente que incluye el 20% de las utilidades netas de la ciudad ó parque industrial y dos lotes tipo urbanizados de 10 x 20 metros, para cada ejidatario afectado.

Posteriormente, mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, se autoriza la creación del fideicomiso respectivo, en el cual se establece como aportación del Gobierno Federal dichos terrenos, designándose a los ejidos afectados entre los fideicomisarios, con representación dentro del Comité Técnico. En estas ocasiones, también tendrá representación en ese órgano colegiado la Secretaría de la Reforma Agraria.

Teniendo por fundamento el Acuerdo mencionado, el contrato respectivo se eleva a escritura pública, estableciéndose en el mismo el carácter de fideicomisarios de los ejidatarios, precisándose los derechos a que se hizo referencia en líneas anteriores.

Durante la constitución de la Ciudad Industrial, los ejidatarios convienen en renunciar a sus

utilidades a que tienen derecho, siempre y cuando se les liquide una cantidad al contado. Asimismo, expresan su deseo de dejar de ser fideicomisarios e integrantes del Comité Técnico, terminando así su relación con el fideicomiso.

Lo anterior tiene sus orígenes en la carencia de recursos de los ejidatarios que provoca la necesidad de dinero en una sola exhibición para cubrir sus necesidades primarias, no pudiendo esperar para ello a que produzca dividendos el conjunto industrial, lo que generalmente tarda años.

**PROBLEMATICA PARTICULAR DE ALGUNAS
CIUDADES INDUSTRIALES.**

CIUDAD INDUSTRIAL DE IGUALA.

Por Acuerdo de 21 de junio de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 del mismo año, se autoriza la creación de un fideicomiso para la constitución de la Ciudad Industrial de Iguala en el Estado de Guerrero, con las siguientes características: (141)

- 1.- Fideicomitente: El Gobierno Federal.
- 2.- Fiduciaria: NAFINSA
- 3.- Fideicomisarios: El Gobierno Federal, el Gobierno del Estado de Guerrero; el Municipio de Iguala; el FIDEIN, y los ejidos de "Tonalapa del Norte" e "Iguala" del Municipio de Iguala, Gro.
- 4.- Patrimonio: El patrimonio se integra rfa con:
 - a) Los terrenos que con aportación inicial destine el Gobierno Federal para la realización del objeto del fideicomiso.
 - b) El valor de las mejoras y obras de infraestructura y urbanización que aporte el Gobierno Federal.
 - c) El valor de los estudios, proyectos, asesoría y gestiones de coordinación, que apruebe el Gobierno Federal.

d) Los ingresos que se generen por la venta , arrendamiento ó administración de los inmuebles fideicomitidos.

e) Los créditos que se obtengan para cumplir con los fines del fideicomiso.

El patrimonio del fideicomiso podría incrementarse con aportaciones adicionales provenientes del Gobierno Federal del Gobierno del Estado de Guerrero y de terceros, personas físicas ó morales, públicas ó privadas.

Según el Artículo 3º del mismo Acuerdo a que se ha hecho alusión, el fideicomiso tendría por fin principal la creación de la Ciudad Industrial de Iguala, previendo la existencia, en su Artículo 4º, de un Comité Técnico y de Distribución de Fondos, integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Ahora Secretaría de Programación y Presupuesto), Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de la Reforma Agraria, del Gobierno del Estado de Guerrero, del Municipio de Iguala, NAFINSA, FIDEIN y los ejidos Tonalapa del Norte e Iguala. (142)

Posteriormente, con fecha 2 de octubre de

de 1977, bajo el volumen 603 y mediante escritura -- No. 28493, levantada ante la fé del Notario Público - 132 del Distrito Federal, se protocoliza el contrato - del fideicomiso de referencia, en el que, independientemente de contener las directrices señaladas en dicho Acuerdo, incluye las reglas para la aplicación de los ingresos que se obtuvieran en el desempeño del fideicomiso; el incremento anual del valor de las aportaciones del Gobierno Federal, así como la distribución de los remanentes; las facultades del Comité Técnico y de Distribución de Fondos; actividades de la fiduciaria; actividades del FIDEIN; y otras. (143)

Dentro de este marco jurídico, comienzan los trabajos de urbanización e infraestructura, como es el caso de instalación de gas industrial, pavimento, agua con capacidad según requerimientos, alumbrado público; energía eléctrica con voltaje de subestación - de 85,000KVA, teléfono, drenaje pluvial y sanitario.

Su localización según estudios realizados es óptima, toda vez que se encuentra al Norte de la - Ciudad de Iguala en el límite urbano, sobre la carretera Iguala-Taxco. En una zona con temperatura media de 25°C, precipitación anual de 96.78c.c., y una altitud media de 727mts. (144)

Se cuenta con servicios de policia, bomberos, transporte colectivo, hospitales, universidades y tecnológicos, atracciones culturales y recreativas, hoteles, casas ó apartamentos en renta, periódicos, radiodifusoras, correos, telégrafos, televisión y telex. (145)

Las carreteras conectan esta ciudad industrial con otras localidades como México, D. F., - - - (180Km); Acapulco, Gro. (233Km); Cuernavaca, Mor. - (95Km); Iguala, Gro. (2Km).

El transporte disponible es por vía terrestre, aérea y por ferrocarril.

La ciudad industrial, puede albergar tanto industrias grandes, medianas y pequeñas. (146)

Los recursos naturales y manufacturas -- existentes en esa región, son: recursos forestales, industria de papel y la celulosa; centro agropecuario y ganadero; centro minero; centro turístico.

Para los particulares resulta atractiva la adquisición de lotes en la ciudad industrial, en virtud de que existen facilidades de pago y descuentos en el pago al contado. Existen plazos para la liquidación - hasta por 5 años con un enganche del 25% del valor total de la operación. (147)

El salario mínimo general y los profesionales no son elevados, lo que es conveniente para las empresas al tener que erog-ar cantidades menores por este concepto.

A la fecha existen varias empresas en -- operación como Industrias Agropecuarias de Guerrero S. A.; INFONAVIT; y Dirido, S. A.:... Hay numerosas empresas en construcción, entre las que se cuentan: FOVISSSTE e INFONAVIT segunda etapa, así como negocios de giro comercial, procesamiento de pieles, escobas, restaurantes, etc. (148)

Como puede apreciarse, el proyecto y la operación de este conjunto industrial están bien cimentados y concienzudamente ejecutados y estudiados, por lo que debe funcionar a la perfección. Sin embargo, - existen variantes que hacen de este proyecto, algo hasta cierto punto inoperante:

El Comité Técnico y de Distribución de -- Fondos, según la cláusula Decimo Primera del Contrato Constitutivo, debe sesionar mensualmente, lo que - en la práctica no se cumple, haciendo en ocasiones sesiones espaciadas entre sí hasta por 6 meses ó más, lo que impide que el mismo pueda tomar prontamente - las resoluciones que exige el manejo de la ciudad in--

ustrial. (149)

Aunado a la problemática anterior, cabe --
mencionar que los pagos correspondientes a la li---
quidación de la indemnización de algunos ejidatarios
afectados por el Decreto Expropiatorio del 7 de ma-
yo de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Fedg
ración el 10 del mismo mes y año, no han sido cubier
tos. (150)

CIUDAD INDUSTRIAL TIZAYUCA.

Por contrato de fideicomiso, protocolizado
ante la fé del Notario Público No. 132 de esta ciu--
dad, mediante escritura No. 24295, Vol. 495 de fe-
cha 6 de octubre de 1975, se constituyó el fideicoml
so: "Fideicomiso de la Ciudad Industrial de Tizayu-
ca", con las siguientes características: (151)

Fideicomitente: NAFINSA

Fideicomisarios: El Gobierno Federal, el -
Gobierno del Estado de Hidalgo, y FIDEIN.

En virtud del contrato, el Gobierno Fede-
ral aportó superficies de terreno adquiridas por ex
propiación, así como otras de su propiedad; el FI-
DEIN, se comprometió a realizar los estudios, pro
yectos, asesoría y gestiones de coordinación que -
se requieren para los fines del contrato.

El patrimonio del fideicomiso se integra con:

- a) Los terrenos y construcciones afectados por el Gobierno Federal.**
- b) El valor de las mejoras y obras de infraestructura que afecta el Gobierno Federal.**
- c) El valor de los estudios, proyectos y asesoría de FIDEIN.**
- d) Los ingresos que se generaren con la venta, arrendamiento o administración de los inmuebles fideicomitados.**
- e) Los créditos que se obtuvieran para cumplir los fines del fideicomiso.**

El patrimonio del fideicomiso podría incrementarse con aportaciones adicionales recibidas del fideicomitente, y con los rendimientos de la inversión de las cantidades que se reciban en efectivo. Como puede apreciarse, no dan posibilidad de que persona alguna incremente el patrimonio del fideicomiso, a excepción del fideicomitente.

El fin del fideicomiso es la creación de la Ciudad Industrial en el inmueble fideicomitado, llevando a cabo en el mismo las obras de urbanización y lotificación.

Del mismo modo, el contrato establece reglas de aplicación para los ingresos que se obtuvieren en el desempeño del fideicomiso. (152)

Establece la creación del Comité Técnico y de Distribución de Fondos, con representantes de

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (Actualmente, y debido a reformas sufridas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde la representación a la Secretaría de Programación y Presupuesto); Secretaría de la Presidencia; - Secretaría del Patrimonio Nacional; del Gobierno del Estado de Hidalgo; el FIDEIN; y de la fiduciaria. (153)

Este Comité tiene las siguientes facultades:

- a) Revisar y aprobar el presupuesto del fideicomiso.
- b) Aprobar los programas de trabajo.
- c) Autorizar los precios de venta de los terrenos.
- d) Autorizar las operaciones jurídicas pertinentes.
- e) Sugerir la realización de mejoras y obras de infraestructura que requiera la ciudad industrial.
- f) Autorizar la obtención de créditos necesarios para la realización de los fines del fideicomiso.
- g) Sugerir y aprobar la ejecución de obras de todo tipo.
- h) Recomendar a la fiduciaria el otorgamiento de los poderes especiales que a su juicio se requieran.

1) Expedir su reglamento de operación.

El contrato que noa ocupa, fué modificado en base al Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1978, que incrementa - el patrimonio del Fideicomiso y modifica el Comité - Técnico y de Distribución de Fondos, el cual se forma con representantes de las siguientes dependencias y - entidades: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; SEPAFIN; Secretaría de Asentamientos Humanos y --- Obras Públicas, Secretaría de la Reforma Agraria; - Secretaría de Comunicaciones y Tranaportes; el Gobier no del Estado de Hidalgo; NAFINSA; FIDEIN; Ejido de Huitzila, del Municipio de Tizayuca, Hgo. (154)

Bajo las bases jurfdicas señaladaa, prin- cipió la operación del fideicomiso, estableciéndose en los terrenos fideicomitidos, obras de urbanización co- mo pavimento, alumbrado público, teléfono, agua con capacidad de 200Lts p/seg., energfa eléctrica con vol- taje de subeatación de 150KVA/ha, drenaje pluvial y - sanitario. (155)

El lugar de localización presenta las si- guientes caracterfaticas: (156)

Situada al Sur de Tizayuca, con una tem- peratura media de 17.8°C, precipitación anual de - -

557,2mm y altitud media de 2,270mts.

Cuenta con servicios municipales de policía; escuelas, transporte colectivo, bancos, hospitales, correos, atracciones culturales y recreativas, -telégrafos, televisión y telex.

Los medios de transporte son: terrestres, aéreos y ferrocarril.

Hay capacidad para todo tipo de industria y existen facilidades de pago y descuentos al pago al contado.

La industria que por los recursos naturales existentes es factible de establecerse es: concreto pretensado, lactios, muebles, textil y automotriz.

Los salarios mínimos general y profesionales, se encuentran en nivel adecuado para el establecimiento de industrias.

A la fecha se encuentran establecidas várias empresas entre las que se encuentran:

COMECOP, S. A. de C. V.; PRODEL; Perfiles Plásticos, S. A., etc. (157)

Este complejo industrial, pese a sus bondades no ha tenido el éxito esperado, por una diversidad de problemas, destacando los siguientes:

El Gerente de dicha Ciudad Industrial, se

encuentra establecido en la Ciudad de México, lo que propicia que no esté en contacto directo con los problemas de este complejo y aún cuando periódicamente visita el lugar, no puede estar familiarizado con la actividad diaria de la ciudad industrial.

Las reuniones del Comité Técnico y de -- Distribución de Fondos, no se realizan mensualmente como estipula el contrato constitutivo del fideicomiso lo que propicia falta de celeridad en la toma de decisiones, toda vez que en ocasiones se realizan con intervalos de 8 a 9 meses.

No se cuenta con zonas habitacionales, lo que trae consigo poco entusiasmo por parte de los trabajadores al no existir posibilidad de establecer su hogar cerca de la fuente de ingresos. Este tipo de deficiencia es necesario bismbrarla como algo tracen -- dente, en virtud de que el fin último de una ciudad industrial es lograr, no sólo la desconcentración industrial, sino también la urbana.

Existe falta de incentivos fiscales en esa zona, que demuestra falta de comunicación entre las diversas dependencias del Gobierno Federal encargadas de dar cumplimiento a los Planes de Desarrollo Urbano e Industrial, al no coordinar acciones y dar -

estímulos en las zonas que sean propicias al impulso y desarrollo por tener pocas fuentes de trabajo y escasa actividad, tanto industrial como comercial.

Existe antagonismo con otro tipo de establecimientos de la cuenca lechera.

CIUDAD INDUSTRIAL DE TORREON.

Por Acuerdo del 12 de mayo de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio del mismo año, se autorizó la creación de un fideicomiso para la constitución de la Ciudad Industrial de Torreón, en el Estado de Coahuila, bajo -- las siguientes bases: (158)

Fideicomitentes: El Gobierno Federal y el Estado de Coahuila.

Fiduciario: NAFINSA

Fideicomisarios: El Gobierno Federal, el Gobierno del Estado de Coahuila, el Municipio de Torreón y el FIDEIN.

Patrimonio: Se integraría:

a) Los terrenos que como aportación inicial, hubiere destinado el Gobierno de Coahuila para la realización del objeto del fideicomiso.

b) El valor de las mejoras de obras de infraestructura a cargo del Gobierno Federal.

c) El valor de los estudios, proyectos, asesoría y gestiones de coordinación a cargo del Gobierno Federal por conducto del FIDEIN.

d) Los ingresos que se generen por la venta, arrendamiento o administración de los inmuebles

fidelcomitados.

e) Los créditos que se obtuvieran.

f) Aportaciones adicionales.

Fin del Fidelcomiso: La Creación de la Ciudad Industrial, mediante la ejecución en los terrenos que se aporten, de las obras de urbanización y dotificación necesarios.

Este mismo ordenamiento prevé la creación de un Comité Técnico y de Distribución de Fondos integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (Actualmente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en virtud de la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, el Gobierno del Estado de Coahuila, el Municipio de Torreón, NAFINSA, FIDEIN y un miembro representante de los industriales de la región. (59)

En base al citado Acuerdo, y mediante escritura pública No. 55, Tomo 1º, del 24 de julio de 1978, levantada ante la fé del Notario Público No. 20, del Distrito de Viesca en Torreón, Coahuila, se protocolizó el Contrato de Fidelcomiso, de Ciudad Indus

trial de Torreón, conteniendo las especificaciones del Acuerdo y ampliándolas, dando reglas para la aplicación de ingresos, facultades del Comité Técnico y de Distribución de Fondos, destino de los remanentes, - etc. (160)

Bajo las directrices jurídicas señaladas, se han llevado a cabo obras de urbanización requeridas, entre las que se cuentan: pavimento, gas industrial, agua, alumbrado público, teléfono, energía eléctrica, drenaje pluvial y sanitario.

El lugar donde se ubica la Ciudad Industrial, a 4Km. del Norte de la Ciudad de Torreón, junto a la carretera Torreón-San Pedro de las Colinas, - presenta una temperatura media de 32°C, precipitación anual de 230mm y altitud media de 140mts. (161)

Debido a su localización, cuenta con servicios municipales de policía y tránsito, bomberos, - transporte colectivo, bancos, hospitales, universidades y tecnológicos, atracciones culturales y recreativas, hoteles y casas ó apartamentos en renta, periódicos, radiodifusoras, correos, telégrafos, televisión y telex. (162)

Es una zona perfectamente comunicada por carretera, ferrocarril y aire. Se encuentra a 990Km.

del Distrito Federal; 253Km. de Durango; 280Km., de Durango y 280Km. de Saltillo y 385Km. de Zacatecas.

En la Ciudad Industrial es factible el establecimiento de industrias, grandes medianas y pequeñas, dándose facilidades para la adquisición de los terrenos y descuentos en pago al contado y por pronta construcción de la empresa. (163)

Debido a sus recursos naturales, esta zona se presta para las producciones ganadera y algodonera, agricultura, industrias frutícola, vitivinícola, textil y metálica.

Actualmente, se encuentran instaladas diversas industrias como son:

Laguna Agrícola Mecánica, S. A., Industrias ASPE, S. A., Arcillas de Torreón, S. A., Marmoles, S. A., Cocinas Muebles y Baños, S. A.. Apesar de que el panorama anterior da idea de prosperidad, existen ciertos problemas, resaltando los siguientes:

a) No se han aportado la totalidad de los terrenos prometidos.

b) No se reúne con la frecuencia obligada el Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

c) La federación a la fecha no ha obtenido ningún beneficio.

d) Existen problemas con el agua, la electricidad y el alcantarillado.

CIUDAD INDUSTRIAL NAYARITA.

Para la creación de esta Ciudad Industrial no existe disposición del Ejecutivo Federal que haya sido publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Por escritura Pública No. 24031, Volúmen 381, de 4 de julio de 1975, levantada ante la fe del Notario Público No. 132 de esta ciudad, se protocolizó el contrato de fideicomiso "Ciudad Industrial Nayarita", que presenta las siguientes características: (164)

Fidelcomitante: El Gobierno Federal.

Fiduciaria: NAFINSA

Fidelcomisario: El Gobierno Federal, el Gobierno del Estado de Nayarit y FIDEIN.

Patrimonio: De la siguiente forma:

- a) Los terrenos y construcciones aportados por el Gobierno Federal.
- b) El valor de las mejoras y obras de infraestructura a cargo del Gobierno Federal.
- c) El valor de los estudios, proyectos, asesoría y gestiones de coordinación a cargo del FIDEIN.
- d) Los ingresos que se generen por la venta, el arrendamiento o administración de los inmuebles fideicomitidos.

e) Los créditos que se obtengan para cumplir con los fines del fideicomiso.

f) El patrimonio es susceptible de incrementarse con aportaciones adicionales recibidas de los fideicomitentes industriales ó de terceros, previa autorización del Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

Fin del Fideicomiso: La creación en los inmuebles fideicomitidos de la Ciudad Industrial Nayarita, llevando a cabo obras de urbanización y lotificación que se requieran.

Dicho Comité, se encuentra integrado actualmente con representantes de: Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de la Reforma Agraria, Gobierno del Estado de Nayarit, NAFINSA, - - - FIDEIN, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría para el Patrimonio y Fomento Industrial.

Este mismo instrumento jurídico da las reglas de aplicación de los ingresos que se obtuvieren en el cumplimiento del fideicomiso, así como el establecimiento del Comité Técnico y de Distribución de Fondos respectivo, que tendrá a su cargo: (165)

a) Revisar y aprobar el presupuesto anual

de gastos.

b) Aprobar los programas de trabajo.

c) Autorizar los precios de venta de los terrenos fideicomitidos.

d) Autorizar las operaciones jurídicas - que se requieran.

e) Autorizar y vigilar la realización de - las mejoras y obras de infraestructura.

f) Autorizar la obtención de créditos necesarios.

g) Estudiar, sugerir y aprobar la ejecución de obras de todo tipo relacionadas con los fines - del fideicomiso.

h) Autorizar a FIDEIN para que coayuve en la realización de los fines previstos.

i) Autorizar a FIDEIN para llevar a cabo todas las labores promocionales que deban hacerse ante el Gobierno Federal y sus diversas dependencias, - así como ante el Gobierno Local para la ejecución de las mejoras y obras de infraestructura.

En base al contrato de referencia, se han llevado a cabo las obras de urbanización requeridas, como son: pavimento, alumbrado público, teléfono, agua, drenaje pluvial y sanitario, energía eléctrica -

con voltaje de subestación de 13.2Kva. (166)

La localización de la Ciudad Industrial es ideal al Sureste de Tepic, a una distancia de 3.5Km. de su límite urbano, con temperatura media de 21° C precipitación anual de 1348.9mm y una altitud media de 990mts.

Los servicios municipales con que cuenta son: policía, bomberos, transporte colectivo, bancos, hospitales, universidades y tecnológico, atracciones culturales y recreativas, hoteles, casas ó apartamentos en renta, periódicos, radiodifusoras, correos, - telégrafos, televisión y télex. (167)

Sus vías de comunicación son por carretera, ferrocarril y aire.

Se encuentra a 808Km. del Distrito Federal, a 1690Km. de Puerto Vallarta, a 294Km. de Mazatlán, y 226Km. de Guanajuato.

Los salarios mínimos general y profesional son de los más bajos de la República, lo que resulta atractivo para el empresario.

Actualmente se encuentran establecidas - diversas empresas como el caso de: El Trébol de Nayarit, S. A., Nitromex de Nayarit, S. A., Comercial Marítima de Nayarit, S. A., y Talleres Nayarita Ind., S. A. (168)

Como en los casos que se han asentado con anterioridad, el Comité Técnico y de Distribución de Fondos, no se reúne con la frecuencia debida.

No obstante, su principal problema es el derivado del adeudo existente de 13'900.000.00 -- por concepto de indemnización, dictada mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de Mayo de 1972.

CITAS BIBLIOGRAFICAS
AL CAPITULO TERCERO

- 114.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Legislación Bancaria, 22a. Edición Editorial Porrúa. México 1979.
- 115.- Nueva Ley Federal del Trabajo. Tematizada y sistematizada. 7a. Edición. Editorial Trillas. México 1980.
- 116.- Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Legislación Bancaria. 22a. Edición. Editorial Porrúa México 1979.
- 117.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
Compilación Jurídica de la SANOP. México 1981. Art. 10.
- 118.- Idem. Ley Federal de los Trabajadores ... Art. 30.
- 119.- Acosta Romero Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1979. pag. 236.
- 120.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 10a. Edición. Editorial Porrúa. México 1980.
- 121.- Acuerdo que autoriza la constitución del Fideicomiso Ciudad Industrial de Torreón. Diario Oficial de la Federación del 20 de junio de 1977.
- 122.- Idem. Acuerdo que autoriza ...
- 123.- Escritura Pública No. 583 del 16 de febrero de 1931, levantada ante la fe del notario público 134 del D.F.

- 124.- Acuerdo por el que se autoriza la constitución del Fideicomiso de la Ciudad Industrial de León. Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1980.
- 125.- Decreto 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. Diario Oficial de la Federación del 27 de Febrero de 1979.
- 126.- Acosta Romero Miguel. "Derecho Bancario". 1a. Edición. Editorial Porrúa. México 1978. pags. 337 y ss.
- 127.- Ob. cit. Acosta. pág. 344.
- 128.- Loc. cit. Acosta. pág. 344.
129. Idem. Acosta. pág. 344.
- 130.- Batiza Rodolfo "El Fideicomiso". 4a. Edición. Editorial Porrúa. México 1980. págs. 186 y ss.
- 131.- Decreto por el que se establecen bases ...
- 132.- Ob. cit. Acosta. pág. 345.
- 133.- Loc. cit. Acosta. pág. 346.
- 134.- Idem. Decreto por el que se establecen bases ...
- 135.- Ob. cit. Acosta. pág. 347.
- 136.- Idem. Decreto por el que se establecen bases ...
- 137.- Escritura Pública No. 5471 del 29 de julio de 1978 levantada ante la fe del notario público 40 de León Gto.

- 138.- Idem. Decreto por el que se establecen bases ...
- 139.- Idem. Escritura Pública No. 5471.
- 140.- Idem. Escritura Pública No. 5471.
- 141.- Acuerdo por el que se autoriza la creación de un Fideicomiso para la constitución de la Ciudad Industrial de Iguala, Gro. Diario Oficial de la Federación del 12 de julio de 1978.
- 142.- Idem. Acuerdo por el que se autoriza ... Ciudad Industrial de Iguala, Gro.
- 143.- Escritura Pública No. 28493 del 2 de Octubre de 1977, levantada ante la fe del notario público 132 del D.F.
- 144.- FIDEIN. Directorio del Programa de Desarrollo Urbano Industrial. México 1979. pág. 19.
- 145.- Ob. cit. FIDEIN. pág. 20.
- 146.- Loc. cit. FIDEIN. pág. 20.
- 147.- Idem. FIDEIN. pág. 20.
- 148.- FIDEIN. Boletín Informativo noviembre-diciembre 1981. pag. 231.
- 149.- Escritura Pública No. 24295 del 6 de octubre de 1975, levantada ante la fe del notario público 132 del D.F.
150. Idem. Escritura No. 24295.
- 151.- Ibidem. Escritura No. 24295.

- 152.- Acuerdo modificatorio del Fideicomiso Ciudad Industrial de Tisayuca. Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1978.
- 153.- ~~Ob. cit.~~ FIDEIN. Directorio . pág. 51.
- 154.- Loc. cit. FIDEIN. Directorio. pág. 52.
- 155.- Ob. cit. FIDEIN. Boletín. pág. 38.
- 156.- Acuerdo por el que se autoriza la creación de un Fideicomiso para la constitución de la Ciudad Industrial de Torreón, Coah. Diario Oficial de la Federación del 20 de junio de 1977.
- 157.- Idem. Acuerdo ... Ciudad Industrial de Torreón, Coah.
- 158.- Escritura Pública No. 55 del 24 de julio de 1978, levantada ante la fe del notario público 20 de Viesca en Torreón, Coah.
- 159.- Ob. cit. FIDEIN. Directorio. pág. 59.
- 160.- Loc. cit. FIDEIN. Directorio. pág. 60.
- 161.- Idem. FIDEIN. Directorio. pág. 60.
- 162.- Ob. cit. FIDEIN. Boletín. pág. 40.
- 163.- Escritura Pública No. 24031 del 4 de julio de 1975, levantada ante la fe del notario público 132 del D.F.
- 164.- Idem. Escritura No. 24031.
- 165.- Ob. cit. FIDEIN. Directorio. pág. 43.
- 166.- Loc. cit. FIDEIN. Directorio. pág. 44.

167.- Ob. cit. FIDEIN. Boletín. pág. 34.

168.- Decreto Presidencial expropiatorio. Diario Oficial
de la Federación del 25 de mayo de 1972.

CONCLUSIONS

CONCLUSIONES

La actividad productiva en cualquier país, es piedra filosofal que enriquece a sus pobladores, elevando sus condiciones de vida, al integrarse nuevas fuentes de trabajo que propician abatir desempleo y miseria, coadyuvando al mismo tiempo con la aplicación de la tecnología en la prestación de servicios en las urbes.

El camino recorrido por nuestra patria desde su Independencia, no ha sido nada fácil, no ha sido un sendero sin asperezas, sino al contrario, vereda con obstáculos y difícil de transitar, que a fuerza de trabajo se vence.

Contemplando retrospectivamente la evolución histórica del pueblo mexicano, nos percatamos que las actividades productivas del país presentan un desarrollo ininterrumpido, no obstante que los escalabros sufridos por nuestra economía no han sido --- pocos.

En esta evolución, el papel del Gobierno Federal, es decisivo, al integrarse al desarrollo productivo con estrategias que propician el establecimiento de nuevas empresas que contribuyen a hacer de México una República autosuficiente en todas las ---

ramas.

Entre las políticas del Gobierno Federal en la materia, destaca la implementación del Programa de Parques y Ciudades Industriales, no sólo por que coopera a la solución del problema del congestionamiento de la industria en determinados polos, sino que es estrategia para lograr la existencia de centros de población equilibrados en todo el territorio nacional, evitando en lo posible que sólo unas cuantas ciudades tengan gran actividad industrial con la consecuente sobrepoblación, mientras otras se encuentran materialmente en la miseria.

Dicho programa tiene su punto de partida -- en 1970 con la creación del Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, que a la fecha ha tenido resultados satisfactorios, no obstante no ser los esperados.

Entre los problemas existentes en este campo destaca el que se halla usado la figura del fideicomiso público para el establecimiento de los conjuntos Industriales.

La figura del fideicomiso ha sido materia de controversia no sólo doctrinal, sino práctica, debido

a la falta de precisión de su naturaleza en materia de Derecho Público, en virtud de la trascendencia de su función y de la complejidad del mecanismo que se requiere para su operatividad, haciendo que se asemeje a una empresa pública.

Lo anterior, aunado al hecho de que subsisten en el seno de estos fideicomisos, diversos órganos con funciones de dirección y facultad de decisión que obstaculizan su funcionamiento.

Por lo asentado, es mi opinión que la estructura de estas entidades se debe modificar dándoles la forma de empresas de participación estatal, de acuerdo a los siguientes razonamientos:

- El Gobierno Federal concurrirá con el 51% de las acciones, dando así oportunidad de participar al sector privado, que en última instancia, tiene gran interés en estas acciones.

- Se logra mayor eficiencia en una empresa de este tipo, al tener órganos de decisión con nivel jerárquico definido y funciones específicas.

- Los resultados mejorarán al participar la iniciativa privada en la empresa, toda vez que existiera mayor interés en lograr optimizar su actividad.

- Existirá mayor coordinación del Gobier-

no Federal en estas acciones.

- El que cuente con personalidad jurídica, hará que por sí, pueda ejercitar sus derechos y obligaciones.

Actualmente, como fortalecimiento del pacto federal, se instrumenta la entrega de las ciudades industriales a los Gobiernos de los Estados, labor que es elogiable, toda vez que aumenta la capacidad de respuesta de estas autoridades, locales ante los planteamientos hechos, por los habitantes de esos estados que exigen celeridad en la solución de las problemáticas que se presentan en todos los órdenes.

Desgraciadamente, la figura jurídica empleada sigue siendo la misma, por lo que la propuesta sigue en pie: instrumentar empresas con estructuras mercantiles acordes a sus funciones, que resulten prácticas y operativas para lograr una descentralización efectiva de la industria en nuestro México.

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

A U T O R E S

1. Acosta Romero Miguel. - Derecho Bancario. - Editorial Porrúa. - 1a. Edición. - México 1978.
2. Acosta Romero Miguel. - Teoría General del Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa. - 3a. Edición. - México 1979.
3. Bañuelos Sánchez Froylán. - Derecho Notarial. - Editorial -- Cárdenas. - 1a. Edición. - México 1977.
4. Batiza Rodolfo. - El Fideicomiso: Teoría y Práctica. Editorial Asociación de Banqueros de México. - 2a. Edición. - México 1973.
5. Batiza Rodolfo. - Fideicomiso. - Editorial Porrúa. - 4a. Edición. - México 1980.
6. Batiza Rodolfo. - Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria. - Editorial Porrúa. - 1a. Edición. - México 1977.
7. Bejar Navarro Raúl. - Industrialización: Historia de la Industrialización del Estado de México. Editorial de Libros de México, S. A. - México 1977.

8. Bravo González Agustín y Beatriz Bravo Valdés. - Segundo Curso de Derecho Romano. - Editorial Pax. - México. - 1977.
9. Cabrera U. Gilberto R. - Industria Organización; Fundamentos Básicos de Administración Industrial. - Editorial Patria, S. A., México 1956.
10. Efimov Galkine y Zoubok. - Historia Moderna. - Editorial Grijalbo. - 1975.
11. Fraga Gabino. - Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa. - 20a. Edición. - México, 1980.
12. Hernández de la Portilla Alejandro. - Fideicomiso; Algunas Aplicaciones del Fideicomiso en México. - Anexo No. 4 de la Revista "Nuestro Banco", Septiembre 1949.
13. Ida Appendini y Silvio Savalas. - Historia Universal Moderna y Contemporánea. - 4a. Edición. - Editorial Porrúa, México 1968.
14. Lepaulle Pierre. - Fideicomiso; Aspectos Jurídicos. Tratado - Teórico y Práctico de los Trusts; en Derecho Interno; en Derecho Fiscal y en Derecho Internacional. Traduc. Pablo Macedo. - Editorial Porrúa. - México 1975.
15. López Malo Ernesto. - Industrias, Localización; Ensayo sobre la Localización de la Industria en México. - 1a. Edición. - Mé

- xico 1960. - U. N. A. M. - Dirección General de Publicaciones.
16. Muñoz Luis. - Fidelcomiso. - Aspectos Jurídicos. - El Fidelcomiso. - Cárdenas Editor y Distribuidor. - 2a. Edición, México 1980.
17. Rodríguez Rodríguez Joaquín. - Derecho Bancario. - Introducción Parte General de Operaciones Pasivas. - Editorial Porrúa. - 1980.
18. Rodríguez Rodríguez Joaquín. - Derecho Mercantil. - Tomo II. - Editorial Porrúa. - México 1969.
19. Villavicencio Toscana Manuel. - Fidelcomiso. - El Fidelcomiso inoperante, observaciones sobre reformas a la Ley. Editorial Serna. - México 1945.

B O L E T I N E S

20. FIDEIN. - Boletín Informativo. - Septiembre-October. - 1981.
21. FIDEIN. - Boletín Informativo. - Noviembre-Diciembre. - 1981.

C O M P I L A C I O N E S

22. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. - El Fidelcomiso - Público en México. - 1981.

D I C C I O N A R I O

23. De Pina Rafael. - Diccionario de Derecho. - Editorial Porrúa. - 8a. Edición. - México.

D I R E C T O R I O

24. FIDEIN. - Directorio del Programa Nacional de Desarrollo Urbano Industrial. - 1979.

E S T U D I O S

25. Navarro Martorell Mariano. - Fideicomiso. - La Propiedad Fiduciaria. - La Fiduciaria Histórica, los modernos negocios fiduciarios. - La Propiedad Fiduciaria. - Editorial Bosch. - 1956.
26. Rosales Luciano. - Fideicomiso, México. - El Fideicomiso Público en México como Desarrollo Económico y su influencia - en el Crédito Agrícola. - México 1962.
27. Stephenson Gilbert T. y Otros. - Fideicomiso. - Primer Cónclave sobre Fideicomiso de los Representantes de la Asociación de Banqueros de México con los Abogados y Funcionarios de la Mercantile-Commerce Bank and Trust Company. - St. Louis Missouri, Asociación de Banqueros de México. - 1943.
28. Restatement of the Law of Trusts as adopted and promulgated by the American Law Institute at Washington, D.C. - May 11, 1935. - St. Paul American Law, Institute Publishers. - 1935.

29. - Centro Bancario de Monterrey, A.C. - El Fideicomiso en Monterrey, Memoria de Convenciones Anuales del Centro Bancario de Monterrey, A.C. - México, 1976.
30. - Evaluación y Perspectiva de las Entidades del Desarrollo Urbano Industrial SAHOP. - México 1980.
31. - Fondos Fiduciarios para el Desarrollo. - Banco Central del Ecuador. - Informe de la misión a México para Estudiar sus Mecanismos Operativos. (Sin año de publicación).

F O L L E T O S

32. - FIDEIN. El gran paso para vivir mejor. La descentralización urbano industrial. - Agosto 1978.

L E G I S L A C I O N

33. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - C.F.E. - 1979.
34. - Código de Comercio. - Edit. Porrúa. - Trigésima séptima Edición. - México 1980.
35. - Ley del Notariado para el Distrito Federal. - Diario Oficial de la Federación de enero 8, 1980.

36. **Ley de Obras Públicas.** - Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. - 1982.
37. **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.** - Compilación Jurídica de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. - Tomo I. - México 1981.
38. **Ley Federal del Trabajo.** - 7a. Edición. - Editorial Trillas. - México 1980.
39. **Ley General de Asentamientos Humanos.** - SAHOP 1982.
40. **Ley General de Bienes Nacionales.** - Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1982.
41. **Ley General de Deuda Pública.** - Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de 1976.
42. **Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.** - Editorial Porrúa. - Vigésima segunda Edición. - México 1979.
43. **Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.** - Editorial Porrúa. - Trigésima séptima Edición. - México 1980.
44. **Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.** - Compilación Jurídica de la SAHOP. - Tomo I. - México 1981.

45. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** - Editorial Porrúa. - Décima Edición. - México 1980.
46. **Ley Orgánica de la Nacional Financiera, S.A.** - Diario Oficial de la Federación de 2 de Enero de 1975.
47. **Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes de la Administración Pública Federal.** - Editorial Porrúa. - Décima Edición. - México 1980.
48. **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.** - Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976.
49. **Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.** - Editorial Porrúa. - Décima Edición. - México 1980.
50. **Reglamento de Trabajo de los Empleados de Las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.** - Editorial Porrúa. - Vigésima segunda Edición. - México 1979.
51. **Decreto 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.** - Diario Oficial de la Federación de 27 de Febrero de 1979.
52. **Acuerdo de 17 de marzo de 1981, por el que las Entidades de**

La Administración Pública Paraestatal se Agrupan por Sectores. -
Diario Oficial de la Federación del 10 de Abril de 1981.

53. Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, adecuarán sus Planes, Sistemas, Estructuras y Procedimientos conforme al Proceso Permanente Programado y Participativo de Reforma Administrativa. - Diario Oficial de la Federación de 24 de Abril de 1979.
 54. Plan Global de Desarrollo. - Secretaría de Programación y Presupuesto. - México 1981.
 55. Plan Nacional de Desarrollo Urbano. - Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. - México 1980.
 56. Normas Administrativas que regulan la Coordinación del Sector SAHOP. - Diario Oficial de la Federación de 11 de Marzo de 1981.
 57. Circular número 549 de 16 de noviembre de 1966, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria.
- M A N U A L
58. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. - Manual de Estudios y Proyectos para Desarrollos Industriales. - (Sin fecha de publicación).

M E M O R I A S

59. FIDEIN. - Memoria de Actividades. - 1971-1976.

T E S I S

60. Conjuntos Industriales. - Planeación para el Establecimiento de un Conjunto Industrial para Industrias Medianas y Pequeñas en Morelia, Mich. -

Tesis. - Facultad de Ingeniería, U.N.A.M. - 2 Tomos. - México 1971.

