

76198



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

## CRITICA AL FIDEICOMISO DE ESTADO

MIGUEL ANGEL PERUELES FLORES

MEXICO, D.F. NOV 14 1986

1986





Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Indice:

Introducción

1.- Antecedentes Históricos	1
1.1.- Antecedentes Remotos	
1.2.- Antecedentes Próximos	
1.3.- Evolución de Término	
1.3.1.- Semejanzas con conceptos jurídicos afines	
1.3.2.- Delimitación histórica del Fideicomiso	
2.- El Fideicomiso	9
2.1.- Definición y Delimitación del Término	
2.1.1.- Desde el punto de vista doctrinal	
2.1.2.- Desde la normatividad positiva	
2.2.- Definición que usaremos en esta obra	
3.- El Fideicomiso de Estado	26
3.1.- Origen y Realidad del Término	
3.1.1.- Causas jurídicas de esta variante	
3.1.1.1.- Decreto del 10 de enero de 1979.	
3.1.1.2.- Otras causas anteriores y posteriores	
3.1.2.- Causas Administrativas y Políticas	
3.1.3.- Causas de Hecho	
3.2.- Definición de Fideicomiso de Estado	
3.2.1.- A partir del punto 2.2. de este mismo capitulado	
3.2.2.- Delimitación de conceptos y diferencias	
3.3.- Diferencias Reales y Formales	
3.3.1.- De estricta técnica jurídica	
3.3.2.- Administrativas, contables y de otro tipo.	
3.4.- El Delegado Fiduciario Especial	
3.4.1.- Causa o efecto	
3.4.2.- Justificaciones jurídicas y de otro tipo	
3.4.3.- Alternativas deseables	
3.5.- El Comité Técnico	
3.5.1.- El Comité Técnico ante la Institución Fiduciaria	
3.5.2.- Responsabilidades	
3.6.- Personal del Fideicomiso	
3.6.1.- El Fideicomiso como Patrón	
3.6.2.- Obligaciones Laborales de la Institución Fiduciaria	

---

4.- Crítica al Concepto Fideicomiso de Estado	51
4.1.- Uso que a la fecha ha venido dándosele	
4.2.- Comparación con medios paralelos empleados por la Administración Pública	
4.2.1.- Ventajas y desventajas de unos y otros	
4.2.1.1.- Ventajas fiscales	
4.2.1.2.- Versatilidad del Fideicomiso	
4.2.1.3.- Otras ventajas	
4.3.- Desvirtuación del Fideicomiso de Estado frente al Fideicomiso en estricto sentido	
4.3.1.- Desvirtuación de técnica jurídica	
4.3.2.- El Fideicomiso de Estado como una nueva figura	
4.3.2.1.- Dinámica social	
4.3.2.2.- Dinámica de la Administración Pública	
4.3.2.3.- Dinámica jurídica a la zaga	
4.4.- Beneficios Sociales	
5.- Tendencias Deseables	73
5.1.- Enfoque Doctrinal	
5.2.- Estamos ante una nueva figura	
5.3.- Retorno al camino perdido	
Conclusiones	84
Bibliografía	85

---

## Introducción

Antes de referirme al objetivo de este trabajo deberé puntualizar cuales no lo son; esta tesis no pretende elaborar una nueva teoría acerca del régimen jurídico, la naturaleza o el régimen de propiedad de los bienes fideicomitidos, si bien se emitirá una opinión de todos y cada uno de estos tópicos, simplemente como entorno dentro del cual trabajaremos.

Tampoco es esta tesis una crítica en el sentido peyorativo de la palabra, no será una búsqueda de errores en un afán simplista y purista de encontrar la perfección jurídica, la claridad meridiana en todas y cada una de las operaciones de Fideicomiso.

Tampoco es un estudio, ni detallado ni sintético de lo que es y ha sido el fideicomiso en México y en el mundo, tanto histórica como jurídicamente, si bien será necesario a los efectos de este trabajo, el dar por menores históricos y jurídicos del mismo.

Finalmente esta tesis no es ni pretende ser un estudio comparativo de la opinión de varios autores ni el resumen teórico de las opiniones mas destacadas, a pesar de que, como es lógico pensarlo, deberé apoyarme con mucha frecuencia en sus opiniones, so pena de ligereza de conceptos o falta de seriedad en los mismos.

Esta tesis es, en el sentido mas preciso de la palabra, una crítica al Fideicomiso de Estado, entendiendo "crítica" como una búsqueda constante de todos los valores de una obra, tanto positivos como negativos, mencionando los unos y enjuiciando los otros. Para esto me tendré que basar en opiniones doctas, es cierto, pero también con frecuencia habré de dar opiniones propias, mismas que trataré de fundamentar debidamente, pero, insisto, lo que menos se pretende en este trabajo es copiar literalmente a tal o cual autor o a tal o cual teoría. En este intento se me podrá acusar de ligero en mis opiniones, pero nunca de imitador. No es la idea de la

---

originalidad por la originalidad, es simplemente el sustentar una tesis y probarla, o a lo menos, intentarlo.

La estructura del trabajo es por demás sencilla. El primer capítulo tratara de dar un encuadre histórico, tanto a nivel mundial como del surgimiento del Fideicomiso en México. En el segundo se tratará de forjar un continente jurídico al Fideicomiso, será en este capítulo, en donde con mayor frecuencia se usarán las citas bibliográficas y notas de pie de página, pero será indispensable esto. En el tercer capítulo me referiré directamente a lo que es y ha sido el Fideicomiso Público, simple y llanamente mencionandolo. El cuarto capítulo intentará una comparación crítica de ambas figuras previamente estudiadas, señalando las diferencias, errores y aciertos del Fideicomiso Público. En el quinto se tratarán las alternativas más idóneas para terminar con las conclusiones.

He querido dejar al final la explicación de los objetivos de este trabajo y que son los de hacer énfasis en la existencia de una figura jurídica nueva que, ha dado en llamársele Fideicomiso y en agregarle el epíteto de Público. Y tratar de demostrar que no es ni puede ser Fideicomiso, así como el de insistir en la correcta separación del término, lográndose solo con la legitimación de esta nueva figura, tipificándola correctamente

Por último he de hacer una observación que me parece pertinente. Al inicio de esta introducción se menciono lo que este trabajo no era, esto con objeto de eliminar falsas expectativas. El hecho de tratar de elaborar una tesis sin convertirla en una cita bibliográfica constante, o el de no ser todo lo extenso que se debiera en los antecedentes, para abordar el tema lo antes posible, conlleva a la eliminación de una gran cantidad de conceptos teóricos, conceptos que se manejarán implícita o tácitamente y que deberé suponer, forman parte del acervo cultural de los que tengan a bien leerla.

---

## 1.- Antecedentes Históricos

Es este uno de los puntos en que los expertos parecen no querer ponerse de acuerdo, atribuyendo unos (1) una antigüedad sensiblemente mayor que la atribuida por otros. (2)

En esta parte de la tesis trataremos de adaptar las opiniones de los autores mas destacados y, no -- siendo trascendente al objeto fijado, quedará insoluble el problema.

### 1.1.- Antecedentes Remotos

Cada vez son menos los autores que ven en las figuras Romanas de la fiducia y el fideicomiso testamentoario (3) el antecedente mas remoto de nuestro actual --

---

1.- Autores como Mario Moya Palencia, en su disertación sobre el tema, presentada en el libro El Fideicomiso Público en México, editado por la S.H.C.P. en 1981, pág.170 afirma que el origen directo del Fideicomiso lo encontramos en la Fiducia Romana, tanto la cum creditore como el cum amico. Transmittiéndose al derecho Sajón, quien al adoptarlas crea los Usos y posteriores Trusts, antecedentes del nuestro. Otros como Peñalosa Santillán en El Fideicomiso Público en México, ed. Cájica, S.A. Puebla, Méx 1983., pág. 15 lo refiere como antecedente remoto pero directo de nuestro Fideicomiso, sin establecer, como Moya Palencia, nexos directos entre la fiducia y el Use.

2.- Batiza, Rodolfo., El Fideicomiso, editorial Porrúa, S.A., México, D.F. 1979. Así como en numerosas colaboraciones recogidas parcialmente en el libro Estudios sobre Fideicomiso, editado por la Asociación de Banqueros de México, México, D.F. 1980. Ha reiterado su tesis de ser el Trust el único antecedente del Fideicomiso Mexicano. Opinión que confirma Lepaulle, Pierre., Tratado Teórico y Práctico de los Trusts, editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1981, pág.11, al negar la posibilidad de que la fiducia haya pasado, como tal, al derecho Inglés o al Germano, inclinándose por la idea de que estos pueblos llegaron, por necesidades semejantes a soluciones semejantes.

3.- Quizá por la influencia del propio Lepaulle, Op. cit autores tan destacados como Villagordo, Lozano José Manuel en su Doctrina General del Fideicomiso, editorial Porrúa, S.A., México, D.F. 1982. y Piña, Medina Jorge., en su colaboración al libro Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México, editado por el Banco Mexicano Somex, S.A. en México, D.F., 1982 coinciden ambos en señalar al Derecho Romano como un antecedente más eti

fideicomiso y esto se debe principalmente a lo difícil - que resulta concatenar esta figura Romana con las que -- aparecen posteriormente como antecedentes más probables del actual Fideicomiso. Como quiera que sea, la Fiducia Romana no solo da nombre al fideicomiso, sino que es, -- evidentemente, la misma figura, salvando las distancias en tiempo y necesidades (1), en ambas aparece la necesidad de realizar un fin determinado, tal vez no siempre lícito, y de poner los medios idóneos a la realización de dicho fin, en ambos se va a encargar esta misión a -- una persona de absoluta confianza, es decir que la relación es de confianza mas que de derecho, de donde proviene su nombre, y finalmente, los bienes entregados a esta persona para cumplir con el fin previsto, deberá -- entregarlos a un tercero beneficiario, que bien podría ser él mismo. De donde tenemos todos los elementos del fideicomiso, el fideicomitente que destina bienes o derechos a un fin determinado, el fiduciario que dispondrá de los bienes en beneficio de un tercero y el fideicomisario o beneficiario que puede ser el mismo fideicomitente. Como vemos, en principio, tanto la fiducia Romana -- como el fideicomiso testamentario reúnen buena parte de las características de nuestro fideicomiso y esto se debe, probablemente, como lo indica Lepaulle (2) porque a necesidades semejantes el hombre buscará siempre la mejor solución y frecuentemente las soluciones encontradas tenderán a ser similares, por razones lógicas. Por lo -- que, si bien no es posible hablar de la fiducia como antecedente de nuestro fideicomiso, si lo es como derecho comparado a una solución dada por los Romanos, ensayada posteriormente por los Germanos con su prenda inmobiliaria, su manusfidelis y el Salman o Treuhand(3) y que es el mas probable antecedente directo de los primeros Usus y posteriores Trusts y que son, en definitiva, de donde nosotros adoptamos y adaptamos lo que ahora conocemos -- como Fideicomiso.

---

mológico y una figura afin, pero reiterando que el origen directo de nuestro fideicomiso lo es el Trust anglosajón. Tesis sustentada por la mayoría de los autores estudiados.

1.- Tesis sustentada por todos los autores consultados, encontrando como punto de divergencia no el de si la Fiducia, el Trust y el Fideicomiso representan la misma -- figura, sino la posibilidad real de nexos entre ellas, -- siendo Lepaulle, Op. cit., pág. 11. el mas enfático al respecto.

2.- Lepaulle, Pierre, Op. cit., pág. 12

3.- Villagordoa, Lozano José Manuel., Op. cit., pág. 4



La razón de que la figura haya evolucionado en el derecho sajón, y en el derecho latino, más adelantado se le haya reprimido hasta hacerla desaparecer es seguramente, a que en este último se le vió siempre como un intento de defraudar las leyes vigentes, de encontrar salidas a impedimentos establecidos por la ley; razón por la que se le persiguió durante el propio régimen Romano por burlar la Lex falcidia. Esto lo evidencian situaciones - como el que el Código de Napoleón prohíba las substituciones fiduciarias, situación reflejada en México en don de nuestro Código Civil de 1870 las prohíbe expresamente

La aceptación y posterior desarrollo que van a tener a la sombra del derecho sajón se debe a las características de éste, por el desenvolvimiento y separación entre tribunales de derecho estricto (common Law) y tribunales de equidad (equity) de que nos habla Rodolfo Batiza(1) al afirmar que el origen de los Uses se encuentra en una institución ilícita y codiciosa, que el Trust es igual al Use, que tuvo los mismos padres: el fraude y el temor y la misma nodriza: un tribunal de conciencia.

#### 1.2.- Antecedentes Próximos

México va a ser lanzado a la utilización del Trust a principios de siglo, como instrumento de garantía en emisiones de bonos destinadas a financiar la construcción de ferrocarriles, bajo presiones económicas Norteamericanas y pretendiéndole dar un matiz de legalidad al asimilar la operación a la de un contrato de préstamo mandato e hipoteca(2)

Naciendo a la vida jurídica a principios de 1925 con la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios(3) de fecha 24 de diciembre de 1924, sirviéndole de antecedente doctrinal el proyecto Limantour del 21 de noviembre de 1905 el proyecto Creel, de febrero de 1924 y el presentado en marzo de 1926 como proyecto Vera Estañol, sin poder dejar de mencionar la decidida influencia que tuvo sobre la materia la obra del Panameño Ricardo J. Alfaro(4) presentada en 1920.

Pero no va a ser sino hasta el 30 de junio de 1926, con la Ley de Bancos de Fideicomiso cuando se sus-

1.- Batiza, Rodolfo., Op. cit., pág. 29

2.- Ibidem, pág. 97 y siguientes.

3.- Peñaloza, Santillan David., Op. cit., pág. 23

4.- Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México, Op. cit., pág. 39

tenten las bases que regularán al fideicomiso en México, esta ley, prácticamente va a incorporarse íntegramente a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 31 de agosto de 1926.

Es interesante el comentario de Roberto Molina Pasquel(1) en el sentido de que durante la vigencia de esta ley la S.H.C.P. no otorgó ninguna concesión para -- Bancos Fiduciarios y no se practicó ningún fideicomiso -- propiamente dicho.

Para 1932 se crea la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que va a ser substituida por -- otra de fecha 31 de mayo de 1941.

Es de destacar la penosa ruta que el fideicomiso hubo de seguir en tierras latinas, por la desconfianza que provocaba en pensadores y especialistas de la materia. Aún ahora se muestran renuentes a aceptar figuras como ésta y no falta quien diga que nunca podría asimilarse al derecho Latino una figura eminentemente de derecho consuetudinario como el Trust (2)

### 1.3.- Evolución del Término

Haciendo un parangón entre el fideicomiso y -- una serie de contratos y figuras que le son afines, sería perfectamente válido tratar de establecer una especie de evolución partiendo de los contratos o figuras -- mas simples a las mas complejas, no en el sentido biológico que conocemos, sino mas bien partiendo de un cúmulo de necesidades que el hombre ha tenido en el devenir de su historia y como les fue encontrando soluciones muy semejantes, así al encontrarnos en el derecho Romano con -- la Fiducia en cualesquiera de sus dos acepciones, la fiducia cum creditore o la cum amico, (3) al caer estas en desuso se fueron substituyendo por otros contratos reales mas perfectos como el comodato, la prenda o la hipoteca. Es de suponer que lo mismo haya ocurrido con otras figuras, no tanto por el desuso cuanto por la persecución de que fueron objeto.

Esta evolución que pretendería ver a la fiducia como origen de donde se ramificarían diferentes figuras como el mandato y el propio fideicomiso, pasando -- por figuras mas antiguas como las Capellanías o el Mayorazgo, no deja de ser una pura ilusión jurídica partiendo de las semejanzas que guardan estos contratos en la -- actualidad y que dan pie a estas elucubraciones. Si bien

1.-Las Instituciones Fiduciarias, Po. cit., pág. 35

2.-Batiza, Rodolfo. Op. cit., pág. 66

Bauche, Garciadiego Mario., Operaciones Bancarias, -- editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1981. pág. 366

3.-Villagordoa, Lozano José Manuel., Op. cit., pág. 14

es posible enfocarlo en otro sentido y entonces habremos de hablar ya no de evolución de la figura en sí misma - cuanto de la creación de figuras mas sofisticadas para - satisfacer necesidades del mismo tipo, con lo que tenemos que las necesidades que la sociedad Romana tenia, no podían compararse con las de la Edad Media, ni estas con las actuales por lo que resulta evidente que la Fiducia Romana, el Salman, el Use y el actual Fideicomiso, guardan una gran similitud, pero son figuras distintas como distintas son las sociedades que los idearon y distintas tambien sus costumbres y leyes.

Lo mismo podrá decirse de las figuras afines - que, surgidas o no de la primitiva fiducia, se transformaron y modificaron en razón de la utilidad que darían a sociedades más adelantadas.

#### 1.3.1.- Semejanzas con Conceptos Jurídicos Afines.

El contrato que se ha asimilado al fideicomiso es el de mandato. Alfaro, en su proyecto de 1920, señala ba al fideicomiso como un mandato irrevocable, y aún en la actualidad, algunos tratadistas franceses lo confunden. (1)

Para no caer en contradicciones y ser lo mas objetivo en cuanto a diferencias, nos atenderemos a lo que para cada contrato señalan las leyes vigentes.

El artículo 2546 del Código Civil señala que - el mandato es un contrato por el que el mandatario se -- obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encargue. El artículo 346 de la L.G T.O.C. establece: "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destinaciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una Institución Fiduciaria."

De la sola lectura de ambos artículos se podrán advertir sus semejanzas, que no son pocas, en ambas se actúa en beneficio de otro, se van a realizar ciertos actos encargados bien a un mandatario, bien a un fiduciario y sin mas restricciones que el que sean jurídicos en el caso del mandato y lícitos en el caso del fideicomiso (deberemos entender que también serán lícitos para el mandato). De la lectura de los demás artículos reglamentarios de ambas figuras se verá que existen algunas -- otras restricciones de donde van a surgir sus principales divergencias. El mandato podrá ser escrito o verbal,

artículo 2550; el fideicomiso deberá siempre constar por escrito, art. 352; el contrato de mandato se reputa perfecto por la aceptación del mandatario, art. 2547; el fideicomiso será válido aunque no se haya designado fiduciario, pudiéndolo designar el fideicomisario o un juez de primera instancia, art. 350; en el mandato se puede dotar al mandatario con poderes generales de administración o dominio, o no, art. 2594; en el fideicomiso, los bienes o derechos entregados se consideran afectos al fin que se destinen y pasan al dominio del fiduciario, debiendo el fideicomitente ceder todos los derechos que tenfa sobre éstos en favor de la Institución Fiduciaria art. 356. Con lo que, mientras en el caso del mandato el mandante tiene un derecho real sobre la cosa, en el fideicomiso se carece de este derecho y se tiene un derecho personal contra la Institución Fiduciaria; el mandatario actúa en nombre de otro mientras el fiduciario lo hace en nombre propio. Finalmente, el fideicomiso no termina con la muerte de alguno de los participantes, a menos que así se haya establecido en el contrato, lo que no sucede con el mandato que termina con la muerte de cualesquiera de los contratantes, excepción hecha de lo señalado en el artículo 2600 del Código Civil vigente para el Distrito Federal.

Estas son solo las diferencias más evidentes entre ambas figuras, existiendo a mi juicio otras que van a marcar la notoria superioridad de uno sobre el otro y es que el fideicomiso puede, perfectamente, abarcar al contrato de mandato, lo que no puede ocurrir al contrario por las limitaciones que existen de entregar la propiedad de la cosa y que el mandatario normalmente carece de título para ello. La versatilidad del fideicomiso es, con mucho, la principal característica de éste y va a ser la diferencia más importante con los demás contratos afines.

En el depósito, al depositario se le confiere sólo la guarda material de la cosa, art. 2516 C.C. ; entantó que al fiduciario, aparte de la posesión tiene la propiedad de la misma cosa.

En el mutuo, el mutuante entrega la propiedad de una suma de dinero u otra cosa fungible al mutuuario quien se obliga a entregar o devolver otro tanto de la misma especie, cantidad y calidad, art. 2384. En el mutuo solo se va a tener un fin que es la devolución de la cosa prestada, el mutuante no hace ningún encargo al mutuuario y éste solo tiene la obligación de devolver la cantidad recibida. En el fideicomiso el fideicomisario tiene muchas más acciones en contra del fiduciario, pues no sólo recibir la cosa entregada, sino también la gestión que, durante el tiempo que la tuvo en su poder, realizó, independientemente de las ventajas procesales, --

pues un acreedor fiduciario tiene prelación judicial --- frente a otros deudores.

La hipoteca y la prenda. Tanto la prenda, art. 2856, como la hipoteca, art. 2893, son contratos de garantía, en donde el deudor y acreedor no mantienen relaciones como las que existen entre fideicomitente y fiduciario. Aún cuando se puede emplear este sistema para -- establecer garantía fiduciaria en favor de los fideicomisarios; en este caso el acreedor hipotecario no tiene, frente al deudor, las obligaciones que la Institución Fiduciaria tiene hacia los fideicomisarios.

Finalmente, en todos estos contratos, el Código Civil no limita el que sean personas físicas o morales los contratantes, en tanto que solo las Instituciones de Crédito autorizadas para ello podrán ser fiduciarios.

### 1.3.2.- Delimitación Histórica del Fideicomiso

Ya hemos visto los orígenes remotos del fideicomiso, y de cómo la fiducia Romana es un fideicomiso, -- pero si hemos de ser congruentes con la delimitación -- histórica del término, tenemos que aceptar que lo asimilamos del término anglosajón Trust de donde se originó, probablemente durante el reinado de Eduardo III (1327- - 1377) (1) durante la guerra de las dos rosas, iniciándose el proceso, muy probablemente, por la ley de manos muertas de 1217, en perjuicio de la Iglesia, que como -- antaño, va a encontrar la solución en prestanombres denominados feoffee to use, utilizándose también como fraude a acreedores.

Eduardo III declaró embargable el Use durante la guerra de las dos rosas, los vencidos, temerosos de -- que se les confiscaran todos sus bienes, antes que esto sucediera, cedían todo a un tercero ajeno, confiados a -- su buena fe, sin embargo pasó lo que en sus orígenes en Roma, esto es, el cestui que use o beneficiario no estaba protegido jurídicamente, y dada la consuetudaneidad -- de las leyes inglesas, lo que se inició como práctica -- usual sentó sus bases para lo que se convirtió finalmente en un derecho y los Uses, antecesores de los Trusts, alcanzaron un auge extraordinario en Inglaterra en la -- época de Enrique V (1387-1422) desencadenando todo este proceso en la ley sobre Uses del año de 1534 en que el -- parlamento Inglés expidió, en tiempos de Enrique VIII, -- disponiendo que quien gozaba del Use sería considerado -- como propietario de pleno derecho.

---

1.- Villagordoá, Lozano José Manuel., Op. cit., pág. 14

Esta ley tenía por objeto eliminar la existencia de dos propiedades, la legal y la equitativa, pero no logró su fin al vigorizar la práctica del Use pero -- con un nuevo nombre, surge el Trust con la insospechada fuerza que le dió el derecho de equidad (1) evolucionando desde entonces hasta nuestros días como lo adquirimos y lo conocemos.

---

## 2.- El Fideicomiso

Tal vez debió ser éste el primer capítulo, pero consideré, formalmente hablando, mas correcto comenzar con una breve semblanza histórica antes de entrar -- propiamente en materia.

### 2.1.- Definición y Delimitación del Término

Debo aclarar que no existe error en el título, habré de definir el término fideicomiso y también de delimitarlo; esto es que tendré que decir lo que es y -- hasta donde llega, cuales son sus límites, mas que decir lo que no es. Esto pareciera una redundancia de la definición y de hecho lo es, y no tanto con el solo objeto -- de ser redundante más que con el de ser enfático en varios puntos que, al parecer, muchos legos y algunos doctos en la materia, pasan por alto con más frecuencia de la que pudiera creerse como tolerable; siendo, con mucho la causa principal de esta tésis precisamente la de señalar los desvíos y abusos que a estos límites se ha venido haciendo y a lo que se ve, se seguirán haciendo. Por lo que es menester que este capítulo, dedicado a la parte teórica del fideicomiso quede convenientemente documentado, sobre todo en los puntos medulares a mencionar y a los que trataré de avocarme dejando de lado características o detalles que no tengan injerencia directa en la tésis propuesta.

#### 2.1.1.- Desde el punto de vista Doctrinal

Si revisamos la doctrina existente de los principales autores tendremos que los puntos que más han -- preocupado a la mayoría de los tratadistas lo son la naturaleza jurídica del fideicomiso y el régimen de propiedad a que quedan sujetos los bienes fideicomitidos, aspectos que, sobre todo el primero, son de vital importancia para una definición mas o menos precisa y poder estar en posibilidades de continuar nuestro trabajo.

No deja de ser interesante, para darnos cuenta de la magnitud del problema, el comentario de David Peñaloza citando a Emilio Krieger en relación a los bienes fideicomitidos y que a la letra: (1) "El fideicomitente que los entrega deja de ser dueño de ellos, si lo era; - el fiduciario no adquiere la propiedad y, cuando mucho, se ostenta como titular de derechos que son meros instrumentos para el cumplimiento de la tarea que tiene encomendada; el fideicomisario, cuando existe, tiene un derecho personal frente al fiduciario, y, eventualmente, una acción persecutoria de la cosa que indebidamente haya sa

1.- Peñaloza, Santillán David., Op. cit., pág. 114

lido del patrimonio del fideicomiso. Pero ninguno de los tres personajes tiene una libre facultad para disponer de la cosa, un derecho de gozar y disponer de los bienes facultad que, en última instancia, identifica y caracteriza el derecho de propiedad privada, tal como lo define nuestro Código Civil en su artículo 830."

Esta ambigüedad y obscuridad de conceptos se patentiza con Batiza que al referirse a la ley de 1932 -- señala: "El concepto de fideicomiso en la legislación -- actual, a pesar de la intención expresada por el legislador, no aclara la vaguedad y obscuridad de la que sustituye, ni tampoco precisa su naturaleza ni sus efectos. -- Prueba de ello es la desorientación que se originó acerca de la naturaleza jurídica, ejemplificada en forma elocvente por la Suprema Corte al sostener en un principio contradiciendo su propia tesis, que aún cuando el fideicomiso no es lo mismo que el mandato, el fiduciario solo tiene funciones de mero administrador." (1)

Esta desorientación generalizada ha originado que los tratadistas hayan pretendido encontrar el fundamento jurídico de esta figura en todo tipo de formas o Instituciones preexistentes, unos como el jurista panameño Ricardo J. Alfaro se inclina a asimilar el fideicomiso al mandato y dice: "lo que hace el fiduciario es en realidad desempeñar un encargo del fideicomitente y si de acuerdo con la jurisprudencia el contrato de mandato es aquel por medio del cual una persona se obliga a prestar algún servicio o de hacer alguna cosa por cuenta o encargo de otra, hay que concluir rectamente, que el fideicomiso es en sustancia un mandato, en el cual el fiduciario es el mandatario y el fideicomitente el mandante." (2)

Con base en estas meditaciones lo va a definir como: "un mandato irrevocable en virtud del cual se transmiten determinados bienes a una persona llamada fiduciaria para que disponga de ellos conforme lo ordena el que los transmite, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario." (3)

Alfaro fue duramente criticado por juristas contemporáneos, lo que le obligó a reconsiderar sus tesis iniciales, concluyendo que la figura del mandato resultaría insuficiente para abarcar el fideicomiso y en una segunda obra titulada "adaptación del Trust del derecho Anglosajón", editada en 1948 va a formular una segun

1.- Batiza, Rodolfo., Op. cit., pág. 124

2.- Alfaro, Ricardo., El Fideicomiso, Panamá 1920, pág. 26; tomado de Peñaloza, Santillán David., Op. cit., pág. 118.

3.- Peñaloza, Santillán David., Op. cit., pág. 118



da definición que sería la de que: " El fideicomiso es - un acto en virtud del cual se transmiten determinados -- bienes a una persona llamada fiduciario, para que disponga de ellos conforme lo ordena la persona que los transmite, llamada fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario;....."(1)

Alfaro tuvo el enorme mérito de ser el primer jurista latino que trató de adecuar una figura anglosajona a un régimen jurídico de ascendencia Romana.

Otros autores como Pasquel, Batiza, Serrano - Trasviña, Villagordoa y prácticamente todos los autores con soporte en los conceptos de Lepaulle ven en el fideicomiso, un patrimonio de afectación en consideración al destino a que quedan sujetos los bienes fideicomitados(2)

Con objeto de no caer en un laberinto inconexo de ideas y conceptos vertidos por los distintos autores estudiados y para tener una idea mas clara de cada uno de ellos, pasaremos a realizar un somero análisis de los principales conceptos que sobre el tema han vertido los mas destacados de estos autores.

Rodolfo Batiza en su libro El Fideicomiso, -- hace una crítica a las teorías existentes sobre la naturaleza jurídica del fideicomiso como negocio fiduciario al afirmar: " ...el fideicomiso, y aqui repetimos lo que antes dijimos sobre el Trust, tampoco representa una -- especie dentro del género de los negocios fiduciarios, desde el momento en que no consiste en un negocio formado por dos elementos cuyos efectos son contradictorios - entre si y en el primero; que es real, exteriorizado, - jurídicamente obligatorio. En tanto que el segundo solo tiene eficacia interna entre las partes. Tiene con el -- negocio fiduciario una diferencia radical de estructura, el fideicomiso es un acto jurídico reglamentado por el derecho positivo, un vínculo único de validéz y eficacia idénticas entre las partes y frente a terceros."(3)

Batiza es tajante en sus conceptos y considero que tiene la razón, pues mal se puede hablar de que una Institución, cualquiera que ésta sea, típica, tenga que clasificarse dentro del rubro de otra atípica. Se podría hablar de similitud, y tampoco como veremos mas adelante pero no de una subordinación de una respecto a la otra - y esto es tanto mas evidente cuanto que la dualidad existente en el negocio fiduciario no existe en el fideicomiso en donde está, posiblemente no todo lo claro que fue-

---

1.- Loc, cit.,

2.- Giorgana, Frutos Victor M., Curso de Derecho Bancario y financiero, editorial Porrúa, S.A. México, D.F. -- 1984. Pág. 156.

3.- Batiza, Rodolfo., Po. cit., pág. 131 y siguientes

ra deseable, establecido por la ley, los derechos y las obligaciones de las partes, lo que rompe con esta presunta dualidad de derecho, requisito (sine quanon) para poderlo clasificar como negocio fiduciario.

En relación al fideicomiso como acto unilateral afirma: "...la pretendida naturaleza de acto unilateral que se quiere dar al fideicomiso carece de bases jurídicas y la declaración correspondiente no pasa de ser una simple oferta o policitud, que puede tener carácter de irrevocable, modalidad que no altera en forma radical los principios del derecho común en la materia (-- arts. 1804 y 1811 del Código Civil). (1)

No puedo estar de acuerdo con las consideraciones referidas pues, por un lado en la policitud, el oferente queda sujeto a lo que le demanden en relación a la policitud efectuada, esto es que si existe tal demanda sobreviene el contrato, si no, no; el oferente espera y la iniciativa corresponde siempre a la contraparte. En el fideicomiso no hay tal, pues el fideicomitente será quien designe al fiduciario y éste tendrá la obligación de aceptar el cargo o excusarse justamente, con lo que la referida policitud deja de existir. Por lo que considero muy seria la postura del fideicomiso como acto unilateral, postura que habremos de analizar mas detenidamente a lo largo de este capítulo.

El mismo Batiza insiste en la posición, ubicando al fideicomiso dentro del género de los contratos, en contraposición de los actos unilaterales y afirma: "La -- naturaleza contractual del fideicomiso mexicano, incluso su categoría específica dentro del género como un contrato bilateral, sinalagmático perfecto, se confirma todavía mas con la existencia de la condición resolutoria tácita según la cual, conforme al artículo 1949 del Código Civil 'la facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliere lo que incumbe. El perjudicado podrá escojer entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y perjuicios en ambos casos...' idéntico principio sustentado Ruggiero....." (2)

Considero que el situar y aceptar al fideicomiso como un contrato de ninguna manera menoscaba la postura defendida en el punto anterior, toda vez que el fideicomiso puede nacer como un acto unilateral del fideicomitente, independientemente de que para su implementación haya necesidad del citado contrato, siendo, como veremos dos momentos diferentes, a veces simultáneos, por lo que

- 
- 1.- Loc. cit.,
  - 2.- Loc. cit.,

sin dejar de reconocer que es un acto unilateral estamos de acuerdo en conceptuarlo como un contrato.

Batiza insiste argumentando la naturaleza contractual del fideicomiso con base en el artículo 138 de la ley bancaria y el 355 de la de Títulos y Operaciones de Crédito en relación a la condición resolutoria tácita de la que ha venido hablando, con lo que se confirma sin lugar a dudas el carácter del fideicomiso como contrato.

En relación al fideicomiso como acto de comercio señala que: " En México, a diferencia de lo ocurrido en Panamá, Puerto Rico y Guatemala, el fideicomiso fue adoptado en la legislación bancaria, en la de Títulos y Operaciones de Crédito, no en el Código Civil, convirtiéndose así, automáticamente en un acto de comercio, -- art. 75 fracción XIV del Código de la materia y artículo lo del último párrafo de la ley sustantiva, se ha sostenido incluso, que es un acto absolutamente mercantil, -- sin embargo, esta posición es infundada a falta de una declaración expresa del legislador puesto que la categoría de acto absolutamente mercantil es mas doctrinaria que legal; aún si la hubiera, la opinión legislativa sería insuficiente para transmutar la naturaleza jurídica de la Institución, es indudable que el fideicomiso con frecuencia reviste el carácter de acto mixto: civil (susceptible inclusive de ser tambien administrativo o laboral) por el fideicomitente y mercantil para el fiduciario habida cuenta de su calidad de Institución Bancaria. De orden distinto sería, por conveniencia, someter el acto mixto y a las partes contratantes a la legislación comercial." (1)

En este sentido no puedo menos que estar de acuerdo con el autor y más todavía por considerar al fideicomiso como una Institución esencialmente civil y no únicamente por la decisión de juristas panameños, portorriqueños o guatemaltecos, o por la asimilación que en su origen se hiciera al mandato o por ser el Trust una figura civil; si bien todo esto influye, considero a la esencia del fideicomiso, esto es al "acto de confianza" como un acto eminentemente civil.

El legislador nacional, hábilmente, lo incluyó en la legislación mercantil y creó la figura inamovible del fiduciario como Institución de Crédito con lo que minimizó la posibilidad de fraudes o malos manejos.

Se puede afirmar que el legislador no solo transformó de esta manera al fideicomiso sino que de hecho creó otra figura distinta al Trust y distinta tambien a los conceptos originales de Alfaro, creando una

---

1.- Batiza, Rodolfo., Op. cit., pág. 131 y siguientes

figura mercantilista, sin dejar de existir el acto de --  
confianza.

Esto es que el fideicomiso mexicano es una fi-  
gura eminentemente mercantil con antecedentes y resabios  
del derecho civil.

Pasaremos ahora al estudio de las consideracio-  
nes que José Manuel Villagordoa Lozano en su Teoría Gene-  
ral del Fideicomiso, sustenta, siendo uno de los autores  
mas destacados y consistentes del tema estudiado.

Villagordoa sostiene que el fideicomitente --  
transmite la titularidad de los bienes fideicomitados al  
fiduciario, convirtiéndose éste, en el titular del patri-  
monio fideicomitado, señalando en su obra: "...debemos --  
partir del principio de que el fideicomiso es una espe-  
cie de negocio fiduciario, toda vez que en esta Institu-  
ción descubrimos las dos relaciones que integran a este  
tipo de negocios. La relación real, con efecto erga ---  
omnes, que se establece mediante la transmisión del fi-  
deicomitente al fiduciario, de la titularidad de los de-  
rechos, que constituirían la materia del fideicomiso." (1

Continuando el mismo Villagordoa con sus dis-  
certaciones en este sentido afirma: "El fiduciario recibe  
esa titularidad y la ejercita destinando los bienes o de-  
rechos relativos a la realización de los fines del fidei-  
comiso y no en su propio provecho. En estos términos sur-  
ge la relación obligatoria, cuyos efectos son interparte  
ya que el ejercicio de los derechos transmitidos se con-  
vierte en una obligación a su cargo y a favor del fidei-  
comisario, por ser dicho ejercicio un requisito indispen-  
sable para la realización de los fines establecidos en  
el acto constitutivo correspondiente....Ahora bien, he-  
mos dicho que el fideicomitente transmite al fiduciario  
la titularidad de los derechos porque en el fideicomiso  
se puede afectar bienes o derechos siempre y cuando los  
primeros se encuentren dentro del comercio y los segun-  
dos no sean de caracter personal del fideicomitente. En  
el fideicomiso, el fideicomitente puede transmitir la --  
propiedad de un bien inmueble o unicamente el usufructo  
de dicho bien , reservándose la nuda propiedad, solamen-  
te el fideicomitente puede transmitir derechos reales, -  
y tambien cualquier especie de derecho personal que se -  
requiera para la realización de los fines del fideicomi-  
so." (2)

En este sentido y con apoyo en lo expuesto por  
Batiza, nos inclinamos a pensar sobre la no inclusión --  
del fideicomiso como especie del género negocio fiducia-  
rio.

- 1.- Villagordoa, Lozano José Manuel., Op. cit., pág. 119  
y siguientes.
- 2.- Loc. cit.,

Tocante a los demas puntos vertidos por el propio Villagordoa sobre la naturaleza del fideicomiso y la de los bienes fideicomitados, tenemos todavia que seguir -- analizando sus conceptos antes de vertir una opinion.

Al referirse Villagordoa al fin de los bienes fideicomitados afirma que estos al ser transmitidos al fiduciario no ingresan en su patrimonio sino que van a crear un patrimonio autónomo para cada fideicomiso y esto lo encontramos sustentado no solo en la opinion del propio Villagordoa y de la mayoría de los autores estudiados -- sino en la propia ley que el artículo 45 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares previene: " Las Instituciones fiduciarias registrarán en su contabilidad y en contabilidades especiales que de ban abrir para cada contrato de fideicomiso..... el dinero y demás bienes, valores o derechos que se les confian así como los incrementos o disminuciones...en ningún caso estos bienes estarán afectos a otra responsabilidad que las derivadas del fideicomiso,...o las que contra ellos corresponda a terceros de acuerdo con la ley." hasta aqui el texto legal, ratificada en todos sus puntos -- por la mas reciente ley bancaria de Banca y Crédito, que por ser mas escueta en lo tocante al fideicomiso, da pie a seguir refiriéndonos a la ley anterior en todo lo que no se le oponga expresamente y que la actual legislación no contemple.

No obstante lo anterior, el patrimonio del fideicomiso no es un patrimonio sin titular, sino que esa titularidad corresponde, como ya dijimos, al fiduciario en los términos y condiciones que se establezcan en el acto constitutivo del fideicomiso. Opinion con la que concuerda el autor que estamos estudiando al afirmar que. " la fundamentación doctrinal de lo anterior (la posibilidad de patrimonios autónomos) la fincamos en el pensamiento de Francisco Ferrara quien a este respecto sostiene' las personas pueden ser titulares de varias masas patrimoniales, de las cuales cada una tiene un tratamiento y finalidad jurídica diferente; así como nace la figura del patrimonio separado, es decir del patrimonio jurídicamente distinto del restante de la persona, capaz de tener relaciones y deudas propias y además de ser completamente -- ajeno a las fluctuaciones y vicisitudes que gravan el -- patrimonio vecino o al patrimonio en cuyo seno existe... ..El patrimonio separado es un centro autónomo que no -- tiene otras relaciones con el patrimonio vecino, que la liga extrínseca de tener el mismo sujeto....los dos patrimonios tienen vida propia diferente y aún son capaces de tener mutuas relaciones jurídicas y solamente tienen un sujeto común pero el patrimonio autónomo no es una -- persona jurídica, porque si la autonomía es una conse---

---

cuencia de la personalidad,, dicha autonomía no presupone inversamente la existencia de sujetos diferentes." (1)

Esto queda patente en la masa hereditaria a cargo del albacea y también en la creación de sociedades.

Villagordoa continúa afirmando: " En la integración de ciertos elementos patrimoniales bajo una unidad, el orden jurídico las mueve a un fin especial, sujetando dicho acervo patrimonial a un tratamiento unitario. El patrimonio separado es un patrimonio destinado a un fin. En esos casos, la ley precisamente eleva el patrimonio a una *Universitas Iuris*, es decir, a una universalidad jurídica que comprende derechos y obligaciones, o sea una masa única que permanece idéntica no obstante el cambio de sus elementos y que además tiene una vida jurídica propia. Para que el patrimonio forme un todo unitario, no basta una especial destinación." (2)

Estamos frente a la teoría del patrimonio de afectación, teoría sustentada por la mayoría de los tratadistas estudiados y a la que necesariamente debiéramos adherirnos o aceptar la modalidad de "propiedad fiduciaria" sustentada por otros autores.

Podemos también, ignorar el problema pues en esencia el fin que tengan los bienes fideicomitidos no afecta la naturaleza jurídica de la Institución, esto es, si tratáramos de explicar la herencia o el testamento como Instituciones no lo haríamos partiendo de la situación jurídica que tendrá la masa hereditaria del momento de fallecimiento y hasta la adjudicación de la misma. Del mismo modo me parece que no debemos abordar el tema de la naturaleza jurídica del fideicomiso a partir del fin dado a los bienes fideicomitidos.

Por lo demás, independientemente que aceptemos o no la teoría del patrimonio de afectación, a la luz de la legislación positiva, el fiduciario sustenta la propiedad de la cosa con un derecho real sobre ella, y el fideicomisario de lo que dispone es de un derecho personal contra la Institución, con lo que podemos afirmar que la propiedad, tal y como la contempla nuestra actual legislación, corresponde al fiduciario y las modalidades sugeridas no pasan de ser opiniones doctrinales al respecto.

Villagordoa nos ofrece una definición del fideicomiso: "El fideicomiso es un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercitar los dere--

- 
- 1.- Villagordoa, Lozano José Manuel., Op. cit., pág. 119 y siguientes.
  - 2.- Loc. cit.,

chos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario." (1)

A la definición que propone Villagordoa solo podemos objetarle el utilizar el concepto "negocio fiduciario", concepto inexistente en nuestra legislación; y el pretender englobar en un rubro atípico una figura ya -- tipificada. Objeciones ya anotadas en su oportunidad y que a mi modo de ver, desvirtúan la noción de fideicomiso convirtiéndolo en especie de un género mayor, género inexistente en nuestra normatividad y si bien lo vemos, expresamente prohibido por la misma.

Otros autores como Lizardi Albarrán (2) piensan que se trata de un desdoblamiento del derecho de propiedad, porque el fiduciario se ostenta ante terceros como dueño contando con los derechos de disposición en forma temporal. A este respecto insistiremos que los derechos que sustentan el fiduciario, con todo lo temporales que puedan ser, son absolutos, el fiduciario sustenta pleno derecho sobre los bienes fideicomitidos.

Serrano Trasviña y Rodríguez y Rodríguez (3) opinan que el fideicomiso es una transmisión de derechos al fiduciario, lo que lo convierte en titular de los mismos. Este último autor analiza al fideicomiso desde tres puntos de vista: su configuración como negocio jurídico, su estructura como modalidad de derecho de propiedad y su calificación como operación bancaria. (4)

En relación al primer punto, el maestro Rodríguez y Rodríguez sostiene con Villagordoa, que el fideicomiso es una variedad de los negocios fiduciarios, por la discrepancia entre el fin perseguido y los medios elegidos para realizarlo.

Tocante al segundo punto sostiene que el fideicomiso implica una traslación de dominio, afirmando que se crea una nueva estructura en el derecho de propiedad, -- pues según lo anota: "...la traslación de dominio habida, produce efectos frente a terceros que hacen aparecer como dueño al fiduciario, además de que éste no tiene un libre uso, disfrute y dominio sobre los bienes fideicomitidos, ya que dichas facultades dominicales están limitadas. De esta manera, los bienes fideicomitidos constituyen un patrimonio separado, esto es, un patrimonio fin o patrimonio de afectación, pero hecha la salvedad de que tal patrimonio cuenta con titular, y tal titular jurídi

1.- Loc. cit.,

2.- Domínguez, Martínez Jorge A. El Fideicomiso ante la Teoría General del Negocio Jurídico, editorial Porrúa, - S.A. México, D.F. 1982. pág. 156

3.- Ibidem, pág. 166

4.- Peñalosa, Santillán David., Op. cit., pág. 128

co es el fiduciario, pero como titulares económicos al fideicomisario y al fideicomitente. Es titular jurídico el fiduciario, porque él, aunque temporal y revocable, es el dueño. Titulares económicos son el fideicomisario y el fideicomitente, porque de ellos son los beneficios de la propiedad misma al concluir el fideicomiso." (1)

Tocante a la calificación del fideicomiso como una operación bancaria, Rodríguez y Rodríguez señala que: "-- El fideicomiso solo puede ser practicado en México por - Instituciones expresamente autorizadas para ello..." por lo que concluye que el fideicomiso es una operación bancaria y por lo mismo, es un acto de comercio.

De todo lo expuesto por el maestro Rodríguez y Rodríguez, podemos señalar, que no estamos de acuerdo en clasificar al fideicomiso como negocio fiduciario, situación reiterada párrafos atrás. En relación al tipo de -- propiedad propuesta por el maestro, independientemente de lo expuesto, es interesante el desdoblamiento pretendido en titulares jurídicos y económicos, situación -- que no es posible sostener por carecer de bases jurfdi-- cas para ello, nuestra normatividad es clara en ese sentido y a menos que se reestructure, no tendran cabida es-- tas teorías. Finalmente, decir que el fideicomiso es una operación bancaria equivale a no decir nada, pues tam-- bien lo son el mutuo y el depósito y referirlos como tales no definen su naturaleza.

El afirmar como corolario que el fideicomiso como - operación bancaria, es un acto de comercio, por evidente en sí mismo, carece de trascendencia como afirmación doctrinal. Clasificación ratificada por la nueva ley Reglamentaria de Banca y Crédito, expedida el 14 de enero de 1985, en sus artículos 60 y 61, 30 fracción XV, 84 fracción XVIII, 62, 63 y 64.

Por su parte Ledezma Uribe, siguiendo a Hauriour -- estima que el fideicomiso es una Institución, pues ve en el a una realidad sociológica de suerte que concurren -- las características propias a toda Institución: la permanencia, la idea de comunidad institucional y órganos sujetos a un régimen estatuario. (2)

Con apoyo en Batiza, afirmar que el fideicomiso es una Institución no equivale a definirlo, pues también lo son, una escuela, un hospital o un sindicato y aunque la afirmación es correcta, resulta intrascendente a nuestro estudio.

Asi como Pugliatti, Trabucchi, De Souda Lima y --

1.- Loc. cit.,

2.- Domínguez, Martínez Jorge A., Op. cit., pág. 151



Barra Graf lo consideran un negocio fiduciario, porque - sirviéndose de un medio específico y reconocido, el fin perseguido es otro (1)

Otros como Domínguez Martínez, Octavio A Hernández y Bauche Garciadiego (2) discrepan de la opinión anterior y lo conceptúan como un negocio jurídico puesto que es un acontecimiento en el que interviene la voluntad de el hombre buscando y queriendo que se produzcan las consecuencias de derecho previstas en el ordenamiento jurídico.

Abundando en la opinión de los autores mencionados, Domínguez Martínez señala: " Hemos visto que bien sea por no tener cabida en un sistema jurídico como el nuestro, bien por limitarse a contemplar solo un aspecto de que desde cierto ángulo puede ser observado en relación con aquél, o bien, en su caso por falta de coincidencia material del fideicomiso y las figuras de las que se considera que derivan la naturaleza jurídica del mismo, lo cierto es que por una u otra razón, opinión de este o aquel autor es blanco de crítica por los demás." (3)

El autor de referencia propugna por situarse precisamente en el punto exacto de partida, o sea definir la especie de acto jurídico de que se trata como inicio de la búsqueda de su naturaleza jurídica y afirma: " Cuando se pretende explicar la compra-venta, la donación o la renta vitalicia, no se dice que son una transmisión de propiedad, o temporal de uso o goce si la explicación es para el arrendamiento, sino que, correctamente se principia por decir, en uno. en otro o en cualquiera de los casos que se trata de un contrato." (4)

Esta situación ya se habia comentado párrafos atrás y es evidente que los tratadistas, cegados por la dificultad que implica el adecuar una figura anglosajona al sistema jurídico nacional, han omitido lo obvio y han querido desentrañar su naturaleza tal cual, en lugar de ir paso a paso, situando la figura y ubicandola no ya -- como un Trust sino como lo que es y como el legislador, bien o mal, la situó dentro de nuestra legislación, para partir de ahí y elaborar su marco jurídico correspondiente.

El autor de referencia continúa abundando al respecto y afirma que: " la prenda, por su parte se define bien

- 
- 1.- Ibidem, pág. 156
  - 2.- Loc. cit.,
  - 3.- Ibidem, pág. 186 y siguientes
  - 4.- Loc. cit.,

como un contrato, como un derecho real, o bien, sirve -- asi mismo para designar los bienes sobre los que ésta recae, pero no como la situación que guardan los bienes. La hipoteca voluntaria es un derecho real que se constituye por contrato o por acto unilateral pero no se afirma que sea un sistema específico que guardan ciertos -- bienes, la misma situación se presenta con el testamento es un acto jurídico con determinadas características de fondo y forma, no la creación de un estado jurídico en -- suspenso de los efectos que aquel producirá cuando el -- testador fallezca." (1)

Con base en todas estas consideraciones, Domínguez Martínez llega a la conclusión de que el fideicomiso es un acto unilateral, pero de la categoría de los negocios jurídicos, por ser un acto volitivo en oposición a los -- actos jurídicos en sentido estricto, pero con una naturaleza compleja, en cuanto a su constitución es un negocio unilateral y respecto a su ejecución es de naturaleza -- contractual, elaborando al efecto la siguiente definición: " Fideicomiso es un negocio jurídico que se constituye mediante declaración unilateral de voluntad de un -- sujeto llamado fideicomitente, por virtud de la cual -- éste destina ciertos bienes o derechos a un fin lícito y determinado y a la ejecución de los actos que tiendan al logro de ese fin, deberá realizarse por la Institución -- Fiduciaria que se hubiere obligado contractualmente a -- ello." (2)

Conclusión con la que concordamos, pues el fideicomiso es, como lo dijimos en su oportunidad, un acto unilateral por parte del fideicomitente, quien se obliga en ese momento y obliga al fiduciario para que mediante un contrato formalice dicha obligación. Situación que podrá ser simultánea pero que no necesariamente habra de serlo y de cualquier forma estaríamos frente a la figura de fideicomiso.

Por su parte el Dr. Acosta Romero considera que el fideicomiso es un contrato y para apoyar su afirmación -- presenta diferentes argumentos a saber: primero se refiere a lo que la ley previene que es un contrato en sus -- artículos 1792 y 1793 del Código Civil vigente para el -- D.F., después y con base en esto, pretende hacer una analogía entre el Fideicomiso y el Trust Inglés y Norteamericano, citando autores de estos países: Scott, Sir Arthur Underhill y Bogert (3) quienes afirman que para que

---

1.- Loc. cit.,

2.- Loc. cit.,

3.- Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en -- México, Op. cit., pág. 156 y siguientes, colaboración -- del Dr. Acosta Romero a esta obra.

el Trust exista, ha menester la presencia de por lo menos dos partes con lo que Acosta Romero afirma: "Si teóricamente es permitido aplicar la analogía en aquellos casos en que encontramos identidad de principios y siendo el fideicomiso mexicano una adaptación del Trust inglés y norteamericano, cabe concluir que la doctrina de los autores que hemos citado nos permite afirmar que el Trust es una relación jurídica establecida entre dos o más personas; en consecuencia, en México también existe esa relación, pues no puede haber fideicomiso únicamente con el fideicomitente, al igual que en derecho norteamericano. Lo afirma contundente Bogert. En México cuando menos debe haber dos personas para establecer y crear un fideicomiso." (1)

Aún concediéndole la razón al maestro, en el sentido de que el fideicomiso sea un contrato, que de hecho adquiere esta categoría como ya lo hemos visto, no podemos estar de acuerdo con la analogía pretendida. El hecho irrefutable de que el fideicomiso mexicano haya sido tomado del Trust, no significa de ninguna manera que podamos seguir creando nexos de esta o de cualquier otra clase con legislaciones ajenas a la nuestra. El legislador nacional tomó al Trust y creó una nueva figura denominada fideicomiso, apta para el sistema jurídico del país y con características propias y definidas, por lo que podríamos aceptar la comparación pero no la analogía y menos el concluir, a partir de la otra figura, alternativas para esta.

Acosta Romero no solo se basa en este supuesto, argumenta también el uso bancario de la afirmación "contrato de fideicomiso" y se va a referir también a la práctica de los fideicomisos públicos en donde el Ejecutivo Federal, por decreto o por cualquier otro medio, establece algún fideicomiso, según el autor, el fideicomiso nace hasta con la elaboración del contrato correspondiente y afirma: "... todos los fideicomisos del Gobierno Federal son establecidos mediante contratos, no obstante su creación se ordena, bien sea por acuerdo presidencial, bien por leyes, en cuyo caso, en ambos supuestos son actos unilaterales del Gobierno y por sí mismos no crean los fideicomisos." (2)

Opinión, esta última, muy discutible, pues a mi modo de ver, ocurre precisamente lo contrario, en el momento que el Gobierno Federal, unilateralmente, decreta la creación de un fideicomiso, en este momento el fideicomiso existe, lo que después ocurre es la protocolización vía contrato de fideicomiso, de donde viene el uso banca

1.- Loc. cit.,

2.- Loc. cit.,

rio de esta palabra, supuesto que al intervenir la fiduciaria lo hara solo para contratar, de modo que para el banco solo existira el fideicomiso como contrato.

En este punto deberemos ser muy cautos. La práctica bancaria se refiere al fideicomiso como un contrato, pero esto no significa que con este contrato surja el fideicomiso, será el fideicomitente quien determine su surgimiento, a la fiduciaria le toca determinar el inicio de operaciones del mismo.

En relación al último argumento del Dr. Acosta y -- con cuya opinión, respetándola, difiero, sería cosa de analizar a la luz de la razón. El momento en que el Gobierno Federal establece la creación de un fideicomiso - Público, fijando sus bases y objetivos, determinando la Institución o Instituciones que habrán de fungir como fiduciarias y nombrando al o los funcionarios que habrán de precidirlo, en esos momentos, ¿podemos hablar de peticion? o ¿de que estaríamos hablando? desde ese momento y hasta la celebración del contrato de fideicomiso. En mi opinión estaríamos hablando de un fideicomiso y el -- contrato marcaría el inicio de operaciones del mismo.

Finalmente transcribiré textualmente la definición del Dr. Luis Muñoz: " Es el fideicomiso acto de comercio de los negociales; intervivos y también mortis causa, y por el consiguiente negocio jurídico mercantil bancario, mejor que operación de crédito, complejo, tipo, típico, nominado, de fiducia, y de naturaleza fiduciaria sujeto a clausulas generales negociales o conditio iuris con -- efectos reales, y en virtud del cual una parte del fiduciante tradita la propiedad fiduciaria a una esfera o -- centro de interés al fiduciario, que en principio está sujeto ex lege al deber de negociar, constituyéndose de esta suerte un patrimonio de afectación o separado para que el fiduciario observe los comportamientos pactados y congruentes con la función negocial, lo que incide en la esfera de intereses del fideicomisario y en la del fideicomitente a consecuencia de la reversión." (1)

Si atendemos a las definiciones propuestas, desde -- las aparentemente mas simples a las mas elaboradas, se -- vera que se encaminan por las distintas corrientes doctrinales referidas en este capítulo, corrientes todas -- ellas susceptibles de críticas, y de donde habremos de -- entresacar los elementos necesarios para la elaboración de una definición que no habrá de ser muy diferente a -- las aqui expuestas, supuesto que de aqui habré de tomarla, simplemente integrándola con los elementos, a mi jui

---

1.- Muñoz, Luis., El Fideicomiso, Cárdenas editor, México, D.F. 1980. pág. 69

cio, mas idóneos.

Siendo éstos los tratadistas más destacados en la materia, y estas las tesis más difundidas de lo que es el fideicomiso, doctrinalmente hablando, es menester ver tir algo de lo que el legislador quiso decir acerca del mismo tema.

### 2.1.2.- Desde la Normatividad Positiva

Si hemos de atenernos a lo que la ley ha querido decir de lo que es y hasta donde llega el fideicomiso habremos de tener los mismos problemas de interpretación de todos los autores mencionados en el inciso anterior, pues como el mismo Batiza señala en una cita ya incluida "...el concepto de fideicomiso en la legislación actual, ...no aclara la vaguedad y obscuridad de la que substituye, ... (1)

Con esta advertencia, y sin el ánimo de interpretar la legislación vigente, mas bien con la intención de apoyarnos en ella y en la opinión de los eruditos en la materia, haremos referencia a los principales ordenamientos legales del fideicomiso, bien que lo regulen en forma directa, bien en forma indirecta. A priori, y sin mas bases que la ley vigente, podríamos decir que el fideicomiso es un acto de comercio, tanto por la naturaleza de el fiduciario que en nuestra legislación ha de ser necesariamente una Institución de Crédito autorizada al efecto, como por el cuerpo de leyes que el legislador escogió para incluir en el la otona novedosa reglamentación del fideicomiso y que es la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de fecha 26 de agosto de 1932, publicada en el diario oficial el 27 del mismo mes y año y con vigencia a partir del 15 de septiembre siguiente. -- esta ley es la que, en su capítulo V va a regular nuestro fideicomiso en forma directa, lo que sería la ley sustantiva de la materia,

La ley, como ya lo han mencionado varios autores, no da una definición y aunque para personajes como José Luis de la Peza (2) ésto resulte una virtud y como "otra cualidad de nuestra ley, que prescindió de las definiciones dogmáticas y clasificaciones y estructuras rígidas y se limitó a describir el fideicomiso y a regular sus consecuencias jurídicas." La verdad sea dicha, ha ocasionado serias divergencias de opinión.

La citada ley, en su primer artículo (346) nos da lo que vendría a ser la definición y una especie de delimitación, o un intento de ello al indicarnos que :

- 1.- Batiza, Rodolfo., Op. cit., pág. 124
- 2.- De la Peza, José Luis., El Fideicomiso en México, edición privada de Banamex, S.A. pág. 40

en virtud del fideicomiso el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una Institución Fiduciaria."

Los demás artículos van a complementar la delimitación intentada por este primero, indicando, quienes pueden fungir como fiduciarios, art. 350; fideicomitente, -- art. 342; y fideicomisario, art. 351; así como el régimen y la forma a seguir tratándose de bienes muebles, -- art. 354; o inmuebles, art. 353; los derechos y acciones de las partes, tanto del fiduciario, art. 356; como del fideicomisario, art. 355. Finalmente la suerte de los -- bienes fideicomitados, art. 358; la extinción del fideicomiso, art. 357 y las prohibiciones art. 359.

Las leyes adjetivas las encontraremos dispersas, -- siendo las principales las encontradas en la Ley Reglamentaria de Banca y Crédito, la Ley General de Operaciones de Crédito y Organizaciones auxiliares, vigente en -- lo que no se oponga expresamente a la ley de Banca y Crédito, esto en materia mercantil, administrativamente, -- existen ordenamientos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, entre otras y de las que hablaremos en su oportunidad.

## 2.2.- Definición que Usaremos

Fideicomiso es un negocio jurídico unilateral, en -- virtud del cual una persona denominada fideicomitente -- destina y transmite la titularidad de ciertos bienes o -- derechos a una Institución de Crédito llamada fiduciario mediante un contrato, a un fin lícito y posible en -- beneficio de un tercero, que eventualmente podrá ser él mismo, llamado fideicomisario.

Decimos que es un negocio jurídico unilateral, apoyados en todo lo expuesto por el Dr. Domínguez Martínez a ese respecto. El fideicomiso como figura jurídica se -- constituye al momento que el fideicomitente destina bienes o derechos a un fin lícito, independientemente de la existencia o no del contrato de fideicomiso, y aún de la aceptación de la Institución Fiduciaria, luego entonces es un negocio jurídico unilateral.

Ahora bien, para lograr la transmisión a la Institución fiduciaria ha menester la formalidad que la ley impone (art. 352 L.G.T.O.C.) y que es un contrato, de donde provienen gran parte de las confusiones respecto a la naturaleza jurídica de la figura estudiada, confusiones que no tendrían por que ser si se hiciera una correcta -- separación del ámbito de existencia en el que necesariamente nos movemos, se convendría que el fideicomiso lo es al existir la declaración unilateral del fideicomiten

---

te, y la prueba mas palpable la tenemos en los Fideicomisos Públicos cuyo nacimiento lo constituye una declaración unilateral del fideicomitente (usualmente por decreto) que en este caso lo es el Gobierno Federal, y por esta declaración, el fideicomiso existe, jurídicamente hablando, independientemente a quien se asigne como Institución Fiduciaria. Lo mismo sucedería en el caso de que un particular declarara públicamente su intención de crear un fideicomiso, los interesados podrían, justamente, reclamar daños y perjuicios en caso de no llevarse a cabo tal policitud.

Otra cosa es que para el funcionamiento del negocio sea necesario formalizarlo y protocolizarlo con contratos, registros, etc, que van a marcar el inicio de operaciones del fideicomiso, pero no el inicio de la existencia del mismo.

Decimos que el fideicomitente destina y transmite y aquí podría caerse de nuevo en el error que mencionábamos unos párrafos atrás, pues al transmitir ya estamos hablando, necesariamente de un contrato, pero al destinar no, el fideicomitente destina ciertos bienes o derechos a un fin lícito y posible y en esos momentos existe ya la figura "fideicomiso". Para implementar dicha figura, se vale del contrato con el que transmite la titularidad de los bienes o derechos a la Institución Fiduciaria para la consecución del fin deseado, pero nótese que son dos momentos distintos, el destinar y el transmitir, momentos que no necesariamente han de ir unidos y que al darse el primero se da la figura.

Finalmente el fiduciario ha de ser una Institución de Crédito, el fin deseado ha de ser posible, material y jurídicamente hablando y el fideicomisario eventualmente podrá ser el mismo fideicomitente.

Todos los conceptos incluidos en la definición, estarán, quiero suponer, suficientemente explorados como para abundar en los mismos.

---

### 3.- El Fideicomiso de Estado

#### 3.1.- Origen y Realidad del Término

Partiendo del hecho cierto de que la ciencia jurídica es una ciencia social, y de que nace precisamente para subsanar necesidades reales de la sociedad, o de el grupo dominante de la misma y de que, normalmente, la necesidad surge mucho antes que cualquier solución y, dado nuestro régimen político, la Administración Pública es, con todo, mucho más dinámica en sus decisiones de lo que puede ser el aparato legislativo. Estaríamos hablando de tres fases diferentes en el surgimiento del concepto Fideicomiso Público o Fideicomiso de Estado.

A lo largo de este capítulo trataré de ampliar estos conceptos, por ahora solo haré una semblanza del concepto básico o sean las tres fases mencionadas del mismo: primero, el surgimiento de una necesidad, real o artificial, esto escapa del ámbito de nuestro estudio, la realidad es que es una necesidad, en este caso de un mecanismo jurídico más apropiado y diligente en su actuar en beneficio de la colectividad. En pocas palabras, se requerían soluciones rápidas a problemas inmediatos en donde las soluciones y los canales administrativos vigentes resultaban burocráticos y lentos, lo que provocaba una solución tardía; la segunda fase se da cuando la Administración Pública, atenta siempre a las necesidades sociales, descubre la figura denominada Fideicomiso y encuentra que puede utilizarla, erigiéndose a sí misma como fideicomitente y derramando sobre la sociedad toda, los beneficios que de otra suerte hubiese habido necesidad de un gran movimiento burocrático con el consecuente gasto y pérdida de tiempo; la tercera etapa, en la que nos encontramos todavía, surge a raíz del uso reiterado que el Gobierno Federal dió a esta figura, haciendo necesario que, cuando menos parcialmente, se legislarán medidas distintivas de la, llamémosle figura original de Fideicomiso. Paliativos insuficientes y que exigen, o bien una estructura legal mas completa o un uso mas moderado por parte del Gobierno, del que se le viene dando actualmente.

#### 3.1.1.- Causas Jurídicas de esta Variante

No podemos, a priori, hablar de una figura diferente, hasta en tanto no se legisle sobre ello, podemos hablar de distorsiones, de una inexacta aplicación del término. Lo único que nos facultaría a hablar de un nuevo concepto o una variante del mismo, sería la indicación que en ese sentido realizara el legislador.

#### 3.1.1.1.- Decreto del 10 de enero de 1979

---



Material y jurídicamente sería inexacto y f--  
 laz considerar a este decreto como causal del origen le-  
 gal del concepto Fideicomiso Público, así como el aseve-  
 rar que éste dió origen a su uso, pues como ya hemos in-  
 dicado fue precisamente el Gobierno quien en 1908 utili-  
 zó por primera vez el fideicomiso como una Institución,  
 aún antes de legislar sobre la materia (1), así mismo, -  
 la primera disposición legal que hace mención del térmi-  
 no Fideicomiso Público lo fue la Ley de Ingresos de la -  
 Federación para 1970, publicada en el diario oficial el  
 31 de diciembre de 1969, citando el término en su artí-  
 culo 15 párrafo segundo (2)

Lo que si podemos afirmar es que este decreto  
 es el primero y acaso el único a la fecha que pretende -  
 establecer lineamientos generales para la regulación ju-  
 rídica y administrativa de un fideicomiso especial en --  
 donde, como seña distintiva, el fideicomitente lo sería  
 siempre el Gobierno Federal, como lo establece el propio  
 decreto en su artículo primero que a la letra dice:"...-  
 el presente decreto tiene por objeto establecer bases pa-  
 ra la constitución, incremento, modificación, organiza-  
 ción, funcionamiento y extinción de los fideicomisos es-  
 tablecidos o que establezca el Gobierno Federal."

Como vemos, en este primer artículo, así como  
 de la lectura de todo el considerando, nos da elementos  
 para establecer una diferencia clara entre un fideicomi-  
 so común y uno establecido por el Gobierno Federal. Te--  
 niendo la doble virtud de por un lado establecer una se-  
 rie de reglas para el establecimiento y funcionamiento -  
 del Fideicomiso Público, reglas que no existían a esa --  
 fecha. Y por otro, el reconocimiento por parte del pro-  
 pio Gobierno de la existencia de este tipo de fideicomi-  
 sos en contraposición de los que llamaremos simplemente  
 fideicomisos o fideicomisos clásicos.

No es objeto de este capítulo el estudio y aná-  
 lisis del decreto en cuestión, tanto como el de señalar  
 y ratificar en todo su valor el hecho trascendental que  
 constituyó el reconocimiento, por parte del Gobierno no  
 solo de la existencia de esta figura jurídica, sino la -  
 necesidad de legislar sobre ella para un uso más racio-  
 nal y efectivo de la misma, y por ello sólo haremos énfasis  
 en algunos de sus artículos más distintivos.

En el artículo primero ya mencionado, y en su-  
 considerando, dan por sentado el uso del fideicomiso por

---

1.- Batiza, Rodolfo., Op. cit., pág. 98

2.- Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en --  
 México, Op. cit., pág. 464

parte del Estado dentro de un programa ya establecido al mencionar que: "...los Fideicomisos del Gobierno Federal son auxiliares del Poder Ejecutivo en el desempeño de su tarea administrativa." y continúa diciendo: "...facultan a la S.P.P. para la constitución, incremento y extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal..." así como -- que: "...la S.H.C.P. actuará como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada" (ahora S.P.P.) - Todos estos ordenamientos a que hace referencia el decreto aludido, y su redacción, dan idea de la existencia de una estructura jurídica establecida ya, y que de alguna manera este decreto venía a redondear y aclarar esta estructura. No era así por cierto.

Lo que si vino a hacer el decreto fue que vicios de funcionamiento se vieron reducidos por las medidas de control y vigilancia por parte del Estado, control que no existía, lo que provocaba el desconocimiento de la mayoría de los fideicomisos existentes por parte del sector público, pues cualesquier Secretaría de la -- Administración Pública tenía facultades para crear fideicomisos, lo que redundaba en duplicidad de funciones y gastos.

Uno de los fines del Fideicomiso era reducir - el costo del Aparato Administrativo, y esto no podría -- llevarse a cabo de no contar con un control, no solo de los Fideicomisos Públicos existentes, sino también de -- los costos, fines y beneficios de los mismos, y para lograr esto, había que adoptar un registro y control único por parte de una sola Secretaría.

Medida que en su momento fué criticada por juristas como Acosta Romero(1) pero que era necesaria desde una perspectiva administrativa y contable, con el solo - peligro de caer en el extremo opuesto y crear tantos mecanismos de registro y control que eliminen la agilidad que el uso del fideicomiso proporciona en principio.

El decreto cumple con ser el primer cuerpo legal del Fideicomiso Público, con marcar la diferencia -- entre este y otro tipo de fideicomisos y con tratar de - poner orden en el control y registro del Fideicomiso Público.

### 3.1.1.2.- Otras Causas Anteriores y Posteriores

1.- La crítica del Dr. Acosta es en el sentido de que, - en todo caso, el fideicomitente lo era el Gobierno Federal, que es el único con personalidad jurídica y actuaría a través de uno de sus órganos. Las Instituciones Fideuciarias, Op. cit., pág. 457

Al decreto antes mencionado y para el surgimiento del término Fideicomiso Público.

Se ha mencionado ya la Ley de Ingresos de la Federación para 1970 como el primer ordenamiento en que se hace mención expresa del término Fideicomiso Público

Sería temerario establecer la fecha exacta en que es utilizado por vez primera el concepto Fideicomiso Público, este es un concepto surgido de la Administración Pública, es un concepto político mas que jurídico, cuando menos en su origen y este origen no es el que debe de interesarnos a nosotros. Es con el uso frecuente de este tipo de fideicomisos lo que va a crear la necesidad de establecer marcos jurídicos mas apropiados, y es ese paso del lenguaje político al jurídico, esa transición lo que nos va a dar la pauta, lo que va a marcar el inicio de la figura que pretendemos estudiar. y este inicio lo encontramos como ya se mencionó, en 1970, de ahí van a venir una serie de preceptos aislados en que se menciona el término como la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal (d.o. dic.70) la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (d. o. dic. 1976), entre otras hasta llegar al decreto ya mencionado y que será un cuerpo legal dedicado específicamente al Fideicomiso Público.

Posteriores a este ordenamiento tenemos el decreto de agrupamiento sectorial del 31 de marzo del 81, la nueva Ley de Entidades Paraestatales asi como las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública -- Federal, entre otras, encontrando un uso mas reiterado del término Fideicomiso Público, como figura auxiliar de la Administración Pública Federal.

### 3.1.2.- Causas Administrativas y Políticas

No es la intención, en este inciso, de establecer el momento exacto del surgimiento del término estudiado, como lo indicamos en el inciso anterior, es mas bien el encontrar las causas de ese surgimiento.

Hablar de causas administrativas y sobre todo políticas es incursionar en terreno peligroso, pues cuando la ley o el decreto existen, ya no estamos hablando de causas sino de consecuencias. Lo mismo podrá decirse de los considerandos que se manejan en la elaboración de leyes o decretos que, en su mayoría aluden a consideraciones de tipo jurídico más que a necesidades políticas o administrativas.

Permitaseme pues, en este capítulo hablar seriamente de cosas ciertas que difícilmente podré probar

y más difícilmente defender, que en momentos pudiesen parecer agresivas a un régimen determinado pero que serán opiniones objetivas y centradas, de causas reales, administrativas y políticas que coadyuvan al uso reiterado del fideicomiso y que traen como consecuencia el surgimiento del Fideicomiso Público.

Hablar de política en México es hablar de imagen, es hablar de pose, de una obra en donde todos saben la realidad pero cada quien tiene que interpretar su papel, a riesgo de su puesto y a veces de su vida. Esta imagen pública es sagrada, tanto que por ella han rodado mas cabezas de las que podemos imaginar, y para sostenerla es permitido casi cualquier cosa, pues como dijera -- Guerrero: "La Patria es primero". Pero esta imagen no puede ser estática, todos lo sabemos, ha de ser dinámica a las necesidades del pueblo, y en ese afán de constante renovación, de constante purificación política surgen, sexenalmente, nuevos planes, nuevas metas, nuevos y mejores métodos para el logro de la felicidad nacional o -- cuando menos para intentar lograrla.

A esta tarea se avocan las mentes mas brillantes, los ingenios mas agudos y la imaginación mas sobresaliente para presentar al comensal siempre lo mismo --- pero siempre diferente. Con esto no pretendo negar el -- evidente progreso de la nación, sólo acotar que no todo lo que es cambio ha de ser progreso.

En este orden de ideas, políticamente, el uso del fideicomiso como instrumento del Gobierno Federal va a ayudarlo a presentar una nueva imagen, mas dinámica, mas lista a servir inmediatamente a los intereses y resolver las necesidades mas apremiantes del pueblo mexicano.

Administrativamente surge un fenómeno paralelo el centralismo, el llamado sistema presidencialista, en donde el poder está manifiestamente inclinado hacia el ejecutivo y éste requiere cada vez mas poder, cada vez -- menos trabas en su toma de decisiones. Nótese que no estamos cuestionando el hecho, sólo lo mencionamos como -- tal, el uso del fideicomiso, sobre todo en un principio, le permitió a la Administración Pública, una libertad -- discrecional en ese sentido.

Como podemos ver, a un Gobierno centralista y con urgencia de renovación constante, le es de gran utilidad una figura adaptable y versatil como el fideicomiso, lo que también explica la aparición cíclica del mismo.

Al Gobierno le es urgente modificar la imagen del servidor público abúlico e indolente, con un siste-

---

ma expedito y eficiente, y al mismo tiempo requiere que la toma de decisiones no tenga que pasar por tantas trabas antes de su aceptación que, de todos modos se ha de lograr, a que esperar.

Este marco político-administrativo señala el inicio del uso reiterativo hasta hacerlo indiscriminado de la figura "fideicomiso" por parte del Gobierno Federal.

### 3.1.3.- Causas de Hecho

Del surgimiento del concepto Fideicomiso de Estado.

Siguiendo en el cause del capítulo, el pueblo, con todo, no es una masa informe que sólo escucha y obedece, desgraciada o afortunadamente el pueblo ha venido siendo manejado por una serie de grupos de poder que presionan, usualmente en su beneficio, y crean una dinámica en donde todo el Estado participa, es decir pueblo y gobierno juntos, por lo que el cuadro descrito en el punto anterior sería inexacto e incompleto sin la inclusión en el mismo de la participación del pueblo, que con un movimiento de retroalimentación se convierte en copartícipe y actor de la gran comedia nacional que mencionábamos, y por ende también en artífice de todas las medidas adoptadas por el Gobierno, bien que las provoque directamente, bien indirectamente, siempre las aceptará, dándose pocos casos de rechazo absoluto.

En este orden de ideas no podemos afirmar que el Gobierno ideó el uso del fideicomiso sin mencionar la participación y aceptación de este uso por parte del pueblo, y no sería muy aventurado suponer que fuera el mismo pueblo quien haya sugerido dicho uso.

Como vemos en esta simplista y sencilla explicación de la política nacional, todos participamos de una o de otra manera, activa o pasivamente pero todos somos cómplices y por tanto culpables.

Hasta aquí mi permiso de hablar de política y administración, en capítulos mas adelante quizá se haga alusión a algunos de los conceptos aquí vertidos, que -- aun reputandolos de falsos, no alterarían en nada la tesis propuesta, pero que son indispensables para tener un contexto fiel del origen del Fideicomiso de Estado en -- México.

### 3.2.- Definición de Fideicomiso de Estado

Antes de establecer una definición propia, que utilizaremos en este trabajo, habremos de analizar lo -- que los estudiosos de la materia han dicho.

---

Acosta Romero opina que es: " Un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, en una Institución Fiduciaria (por lo general Instituciones Nacionales de Crédito) para realizar un fin lícito, de interés público." (1)

Por su parte Sergio García Ramírez afirma que: "...en su origen, el fideicomiso fue un contrato, evolucionó como tal y sigue siendo ésta su forma constitutiva." afirmando que es un acto mercantil, negocio unilateral. (2)

Para Arturo Castañeda Nieblas es: " la entidad, unidad económica u organización especial que, sin gozar de personalidad jurídica propia, constituye una nueva estructura administrativa en virtud de la cual, el Estado, representado por sus órganos administrativos en su carácter de fideicomitente y, por conducto de la S.H.C.P (hoy S.P.P.), transmite a una Institución Nacional de Crédito, autorizada para realizar operaciones fiduciarias, en su carácter de fiduciario público, la titularidad de ciertos bienes o derechos destinados a la realización de un fin lícito determinado en favor del fideicomisario, que puede serlo uno o varios organismos públicos o privados e incluso, sectores sociales, sujetándose a las modalidades contenidas en el acto constitutivo y las disposiciones legales aplicables en esta materia." (3)

Para Efrén Cervantes Altamirano: "El fideicomiso estatal es un negocio jurídico típico por virtud del cual la administración pública federal, por conducto de la S.H.C.P. como único fideicomitente, constituye un patrimonio autónomo cuya titularidad se atribuye a una Institución Nacional de Crédito como fiduciaria." (4)

y continua diciendo el mismo autor: "...estos fideicomisos deben ser autorizados por el C. Presidente de la República y a través de la S.P.P. se darán los objetivos y características generales de los mismos que deberán ser la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social prioritarios a juicio del propio ejecutivo." (5)

Villagordoa por su parte estima que ha menester abordar el tema desde cuatro enfoques distintos o cuatro perspectivas: como negocio fiduciario, como entidad paraestatal, como empresa y como contrato.

- 
- 1.- Tomado de Villagordoa, Lozano José M. Op. cit., pág. 288 y siguientes
  - 2.- Loc. cit.,
  - 3.- Loc. cit.,
  - 4.- Loc. cit.,
  - 5.- Loc. cit.,

Abundando, Villagordoa propone que como negocio fiduciario implica la relación que se da en el fideicomiso clásico, pero matizada por dos taxativas, la de - que el fideicomitente lo será siempre el Ejecutivo Federal, a través de la S.P.P. y que los fines que perseguirán serán siempre de interés público.

El mismo autor señala que como entidad paraestatal es una estructura administrativa, sin personalidad jurídica, utilizada por el Estado como instrumento de -- política económica y social.

Como empresa, señala, es una unidad jurídico-económica constituida total o parcialmente con bienes de la federación o fondos públicos, orientada a la producción de bienes o prestación de servicios de interés público, cuya organización y funcionamiento se encomienda a una Institución Fiduciaria con sujeción y vigilancia - de la Administración Pública Federal.

Finalmente, como contrato, lo sitúa como aquel que celebran el Ejecutivo Federal por conducto de la S.P.P., el D.D.F., los Organismos Descentralizados o las empresas de participación Estatal, con Instituciones Fiduciarias a efecto de transmitirle la titularidad de ciertos bienes o derechos, con la encomienda de realizar fines de interés público, en beneficio del fideicomisario.

Otras definiciones encontradas son la de que: - "Fideicomiso Público es un contrato por medio del cual - el Gobierno Federal, por medio de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación) o del dominio privado, en una Institución Fiduciaria, para realizar un fin lícito de interés público." (1)

Y la de que: " En el fideicomiso de la administración pública el Gobierno Federal o una entidad pública con personalidad jurídica propia como fideicomitente, transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos a una Institución Nacional de Crédito o 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." (2)

---

1.- Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México, Op. cit., págs. 455 y 456

2.- El Fideicomiso Público en México, editado por la S.H.C.P., Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, D.F. 1981. - pág. 35

Mientras autores como Peñaloza Santillán se limitan a enumerar un marco jurídico-administrativo de la figura fideicomiso público, otros encuentran varios ángulos de definición como Villagordoa Lozano, pero todos aceptan, implícita o tácitamente la existencia de una figura paralela al fideicomiso y distinta a él denominada Fideicomiso Público. Todos coinciden en sus diferencias fundamentales, algunos señalan diferencias mas sutiles - como la existencia del fideicomiso como entidad administrativa auxiliar del Gobierno Federal o el Fideicomiso-Empresa, e incluso autores como Sergio García Ramírez - habla del fideicomiso público como un contrato que evoluciona. (1)

Es importante hacer mención un aspecto soslayado que es el que la Institución escogida como fiduciario lo era una Institución Nacional de Crédito, esto resulta ya irrelevante porque ahora todas lo son aunque no se cuente todavía con una estructura jurídica suficiente para sustentar dicha nacionalización y que el problema - lo sea de estricto derecho ya que en la praxis, las operaciones se desarrollan normalmente. Ante esta posición oficial obviaremos el punto y sólo lo mencionamos.

3.2.1.- A partir del Punto 2.2 de este mismo Capitulo

Definición de Fideicomiso de Estado que usaremos a partir de la dada como definición de este trabajo

Partiendo de la definición propuesta y con apoyo en lo generado en el título anterior nuestra definición de Fideicomiso Público será la de un negocio jurídico unilateral en virtud del cual, el representante oficial del Gobierno Federal o de cualesquiera de las entidades públicas facultadas para ello, constituido como fideicomitente único, destina y transmite la titularidad de ciertos bienes o derechos a una Institución Nacional de Crédito, llamada fiduciario, mediante un contrato, a un fin lícito, posible y para el bien común, en beneficio de terceros, eventualmente de él mismo, llamados fideicomisarios y ajustándose estrictamente a las leyes y decretos que para la creación, registro y control de fideicomisos públicos se hayan expedido o se expidan, todo esto sin perjuicio de las leyes que sobre la materia rigen a los fideicomisos en general.

---

1.- Villagordoa, Lozano José M., Op. cit., pág. 288



### 3.2.2.- Delimitación de Conceptos y Diferencias.

De la pura observación de una y otra definición se infiere que la figura Fideicomiso de Estado es especie del género Fideicomiso, de donde se obtiene que es un fideicomiso especial.

Podemos entresacar dos diferencias que sustentan esta especialización. La de que el fideicomitente lo será siempre el Gobierno Federal (1) y la de que el fin lo será siempre el bien común.

Esto, mas que una diferencia, marcaría una delimitación, una segregación al decir que entre todos los fideicomisos existentes, los que tengan de fideicomitente al Gobierno y su fin sea el bien común, serán Fideicomisos Públicos en oposición directa a los que serían Fideicomisos Privados. Esto en sí mismo no marca una diferencia real, hasta aquí ambos serían fideicomisos y deberían tener un tratamiento similar, pues daría lo mismo que el fideicomitente fuera Juan Pérez o la S.P.P. y que el fin fuera asegurar la educación de un niño o la de una comunidad, la figura es la misma y el tratamiento legal debiera serlo también.

Las diferencias surgen con el uso, por parte del Estado como entidad Pública, de una figura de corte privado, sin despojarse de su investidura de autoridad, sin dejar de ser entidad soberana, decreta la constitución de un fideicomiso, estableciendo fines, políticas y procedimientos, y encomendando a una Institución Nacional de Crédito éstos, elevando esta Institución al rango de entidad de la Administración Pública paraestatal, auxiliar del Ejecutivo Federal (2), agrupándolos por sectores en donde cada fideicomiso va a depender de una Secretaría de Estado, atendiendo a sus fines, independientemente de la injerencia de la S.P.P. como fideicomitente único, y de la S.H.C.P. como responsable de la banca. Dando por resultado una especie de fideicomiso-entidad-paraestatal-empresa, que depende directamente del Ejecutivo Federal por medio de las distintas Secretarías de Estado responsables y en donde el Fiduciario toma las veces de un ministrador de efectivo, descargando toda su responsabilidad en los comités técnicos, desvirtuándose totalmente la figura analizada.

---

1.- Esto a pesar, y pasando por alto la crítica ya mencionada del Dr. Acosta Romero, que nos parece muy acertada. Con todo, la medida era urgente.

2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 10 y 3.

Con el decreto para la regulación y control de los fideicomisos, se establecen las reglas de operación, tanto para su creación, como para su funcionamiento, modificación y extinción; pero no se va a sustentar legalmente esta dualidad de derecho público y privado.

Se había mencionado que la esencia del fideicomiso era civil, tesis personal que en nada modifica el objeto final de este trabajo, al tomar forma en nuestra legislación, lo hace, dentro del derecho mercantil, por la habilidad del legislador nacional al momento de adecuar la figura a nuestras leyes. De esto, a considerarlo dentro del derecho administrativo únicamente por el uso reiterado que de la figura se ha hecho por parte del Gobierno Federal, sin sustentación legal suficiente me parece un error.

Se podrá mencionar que no existen fronteras entre las distintas ramas del derecho y las distancias pudieran ser muy sutiles, pero elevar un contrato de fideicomiso a la categoría de entidad paraestatal y auxiliar de la Administración Pública, además del contrasentido que en sí mismo implica, va mas allá de las fronteras convencionales que puedan existir entre una y otra rama del derecho.

### 3.3.- Diferencias Reales y Formales

Entre ambos tipos de fideicomiso, habremos de entender por diferencias formales, las diferencias jurídicas. Siendo las reales, usualmente causa y consecuencia de las primeras y son diferencias de tipo administrativo, contable, laboral, etc,

#### 3.3.1.- De estricta Técnica Jurídica

Mas que hablar de técnica jurídica, podemos hablar de la serie de leyes y decretos emitidos por el poder público y que nos posibilitan a hablar de dos figuras diferentes entre si. De estos ordenamientos destacan sin lugar a dudas, el decreto del 10 de enero de 1979, - la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la nueva Ley de Banca y Crédito, la nueva Ley Federal de entidades paraestatales y las últimas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública .

#### 3.3.2.- Administrativas, Contables y de Otro Tipo.

La serie de leyes y decretos enunciados, nos va a condicionar un trato diferente para los diferentes fideicomisos, diferencias desde su creación, con la obligación, ahora, de crear comités técnicos u órganos -

de Gobierno; agruparse por sectores a cargo de las distintas Secretarías de Estado, etc,

Todo esto nos va a condicionar un trato diferente, administrativamente, contablemente, laboralmente que a la larga o a la corta, generará mas diferencias -- entre ambas figuras. Situación mencionada respecto a la retroalimentación de estas diferencias

### 3.4.- El Delegado Fiduciario Especial

En la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en su artículo 45 fracción IV se establecen las facultades de la Institución Fiduciaria para nombrar uno o mas funcionarios designados -- especialmente al efecto y de cuyos actos responderá directa e ilimitadamente la Institución, situación ratificada en la Ley de Banca y Crédito en su artículo 61 y -- confirmada por el artículo 21 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en donde establece que solo el Presidente de la República designará Delegados Fiduciarios Especiales o Directores Generales de Fideicomisos Públicos.

La Ley de Banca y Crédito, en lo referente a -- fideicomisos, y en todo lo que no se oponga expresamente da por sentada la vigencia de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, razón por la que constantemente estaremos haciendo referencia a la misma, aunque se encuentre derogada.

En el decreto del 10 de enero de 1979 se establecen las facultades y funciones de estos funcionarios en sus artículos 4o y 7o que transcribimos en la esencia art. 7o. Cuando por virtud de la naturaleza, especialización u otras circunstancias de los fideicomisos, la Institución Fiduciaria designe, con fundamento en el artículo 45 fracción IV de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, delegado fiduciario especial, éste deberá actuar y manejar los registros, efectuar los gastos e inversiones, contraer obligaciones y, en general ejercitar los derechos y acciones que correspondan, con apego a las determinaciones de la Institución de Crédito que desempeñe el cargo de Fiduciario.

Las facultades de este decreto son específicas para delegados fiduciarios, pues las funciones de que -- habla el artículo 59 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, respecto a las funciones de los Directores Generales de las entidades son con un enfoque mas general, supuesto que va dirigido a todos los directores de entidades paraestatales, incluidos los directores de Fideicomisos especiales.

---

La sustentación legal del precepto señalado, - la encontramos en las reformas realizadas en los arts.- 45 y 47 a la Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal y en el artículo 40 de la propia Ley de Entida-- des Paraestatales.

Así, poniendo un poco de orden a los conceptos vertidos, la justificación del delegado fiduciario especial, la encontramos originalmente en la Fracción IV -- del art. 45 de la L.G.I.C.O.A. y en los art. 4o y 7o del decreto del 10 de enero de 1979. La Ley reglamentaria -- del Servicio de Banca y Crédito, ratifica en su art. 61 esta designación y al no incluir modificaciones ni ha-- cer alusión expresa a las obligaciones y facultades de estos funcionarios, tal como lo refiere la ley anterior, se infiere que ésta (la anterior) continúa vigente en -- tanto no se oponga a la nueva.

Por otro lado, tanto la L.O.A.P.F. como la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Or ganismos Descentralizados y Empresas de Participación -- Estatal van a ratificar la designación, pero refiriéndo-- se unicamente a los Fideicomisos Públicos. Con las mas recientes reformas a estos ordenamientos y a la sustitu ción de la Ley para el control de Paraestatales por la - Ley Federal de Entidades Paraestatales, no solo conti--- núan mencionando al Fideicomiso Público como auxiliar de la Administración Pública Federal, sino que contemplan una serie de modificaciones que van a hacer aún mas espe cífico el término Fideicomiso Público y de lo cual habla remos mas adelante.

En estos ordenamientos no solo se establece la posibilidad del delegado fiduciario especial, sino la -- obligación de tal designación para todos los Fideicomi-- sos Públicos, designación que corresponde hacer al Eje-- cutivo Federal, por mandato expreso de ley, art. 21 de - L.F.E.P.

#### 3.4.2.- Causa o Efecto

Existe la idea de que más que efecto, la desig nación de un delegado fiduciario especial fue una causa. Esto parece quedar demostrado con el hecho de que la de signación de estos funcionarios no han venido siendo por parte de la Institución Fiduciaria, sino directa del Eje cutivo Federal, y esto probablemente debido a una mas -- amplia y expedita toma de decisiones por parte del Ejecu tivo, por la virtual independencia del delegado con rela ción a la fiduciaria.

La otra alternativa sería creer que, por el ta maño y la importancia de algunos fideicomisos, un delega

---

do fiduciario general, materialmente hablando, no podría atenderlo sin desatender sus demás funciones, lo que provoca la delegación de facultades y con ello la aparición de delegados especiales para fideicomisos de la misma índole (1)

3.4.2.- Justificaciones Jurídicas y de otro tipo

Atentos siempre a lo que establece la ley, si analizamos la normatividad que sustentaba la aparición de este delegado, estaba perfectamente regulado.

Controlado por la Institución fiduciaria que contaba en todo momento con la información y los elementos suficientes para la toma de decisiones, siendo el delegado realmente un empleado a cargo de la Institución Fiduciaria, de muy alta jerarquía, pero empleado finalmente, esto en términos legales, la Institución delegaba sus funciones en un funcionario, habida cuenta de la importancia del negocio y del tratamiento especial que debía darsele, y siguiendo los cauces legales la información llegaría simultáneamente, a la fiduciaria, al comité técnico y a la Secretaría cabeza de sector, donde todos, actuando conjuntamente, tomarían las decisiones más adecuadas y adiestrarían al delegado respecto a su accionar.

Pero es el caso que el delegado fiduciario especial rara vez, por no decir nunca, fue designado por la Institución Fiduciaria, con lo que, legalmente se encontraba como subordinado de ella, pero en la praxis a quien rendía cuentas era a otro.

Con las más recientes reformas, esta situación se confirmó y el delegado o director general de cualesquiera fideicomisos públicos, será designado directamente por el presidente de la república, rompiendo totalmente el vínculo que hubiera podido existir entre este funcionario y la Institución Fiduciaria.

3.4.3.- Alternativas Deseables

Es importante aclarar que la designación de un delegado fiduciario especial, con todas las ventajas que podría traer, conlleva muchas desventajas. Abulta aún más el presupuesto asignado a cada fideicomiso, pues en la práctica vemos que la designación de un puesto de es

1.- Es importante mencionar que la existencia de un delegado fiduciario especial no es característico del Fideicomiso Público, solo de aquellos que, por su dimensión o importancia lo requieren. Con las recientes reformas --- todos los fideicomisos públicos deberán contar con delegado fiduciario especial.

ta magnitud viene acompañado de todo un aparato burocrático, mas grande o mas pequeño, pero que redunde siempre en perjuicio del erario público, con lo que la principal ventaja que es la de desahogar de trabajo a un delegado fiduciario general podría suplirse con empleados de muy alto nivel, con los suficientes conocimientos y experiencia para dedicarse especialmente a estos fideicomisos -- pero utilizando el mismo aparato administrativo del fiduciario

Respecto a las ventajas que el Ejecutivo Federal tiene, con un manejo más directo de estos fideicomisos, vía delegado especial, lo deseable sería la completa reestructuración jurídica de la figura Fideicomiso -- Público, o mejor dicho, la estructuración de la misma, - pues no está estructurada como tal, antes de querer modificar alguno de sus vicios.

### 3.5.- El Comité Técnico

Siendo el comité técnico: " Un cuerpo colegiado designado en el acto constitutivo del fideicomiso, o posteriormente, sus facultades se fijan en el propio acto constitutivo. En la práctica es un órgano auxiliar de la administración del fideicomiso y su duración puede ser temporal o por la vigencia del fideicomiso. (1)

La nueva Ley de Entidades Paraestatales, en su artículo 40, nos remite, para la formación, integración y funcionamiento de los comités técnicos en los Fideicomisos Públicos a lo establecido para los órganos de Gobierno, en cuanto sea compatible con su naturaleza en -- los art. 56, 57 y 58 del mismo ordenamiento.

El origen de los comités técnicos lo podemos encontrar en los Trust Companies en donde se creaban --- cuerpos colegiados con un interés de asesoría y consejo, comités formados por personas de alto prestigio profesional, moral y administrativo, y que no funcionaban para un negocio o Trust en particular sino como cuerpo asesor de la empresa, sin tener intereses particulares por ninguna de las partes del negocio.

En el Fideicomiso mexicano estos cuerpos colegiados se asemejan mas a las funciones de un consejo de administración empresarial.

En la legislación, encontramos referencias a estos cuerpos en la fracción IV del art. 45 de la L.G.I. C.O.A. en donde se da la facultad, al fideicomitente, -

---

1.- Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México, Op. cit., pág. 489

de crear un comité técnico o de distribución de fondos,-- dar las reglas de su funcionamiento y fijar sus facultades y en la parte final indicando textualmente "...cuando la Institución Fiduciaria obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos de este comité, estará libre de toda responsabilidad' "

El fideicomitente, libremente podía fijar patrones de comportamiento para cada comité técnico. En -- función de la legislación actual, el art. 15 de la Ley -- de Entidades Paraestatales establece: "En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la -- Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado (léase también fideicomiso público de acuerdo al art. 47 reformado de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) se establecerán -- entre otros elementos:.....V.- la manera de integrar el órgano de Gobierno..."

Las funciones y atribuciones de los Organos de Gobierno se indican en el art. 58 de la misma ley y son las siguientes:

Establecer, en congruencia con los programas - sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades relativas a la producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general; aprobar los programas y - presupuestos; fijar y aprobar precios de bienes y servicios que preste la entidad; aprobar la concertación de - prestamos; aprobar anualmente los estados financieros, - aprobar los convenios, contratos, acuerdos, etc, que celebre la entidad con terceros; aprobar la estructura básica de la organización; autorizar la creación de comités de apoyo; nombrar y remover, a propuesta del director, los servidores públicos de la entidad, al secretario y presecretario; establecer las bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles; analizar y aprobar los informes que rinda el director; acordar los donativos y pagos extraordinarios, y vigilar su correcta aplicación; y aprobar las bases para cancelar - adeudos. Entre sus principales funciones.

Como se podrá observar, y al igual que lo que ocurre con las funciones del delegado fiduciario establecidas en el mismo ordenamiento, por estar éste destinado a todos los organismos descentralizados y no específicamente a los fideicomisos, las disposiciones son de carácter general.

En el decreto del 10 de enero, en su artículo 8o. se establecen los atributos de estos comités, complementando en el art. 9o. sus funciones y obligaciones, y en lo que no se oponga expresamente a las leyes vigen-

---

tes, se considera como tal. A continuación transcribimos dichos artículos.

"...art. 8.- En los comités técnicos de los - fideicomisos siempre se incluirá, por lo menos, un representante del coordinador de sector y otro de la S.H.C.P. La Institución Fiduciaria deberá mantener un representante permanente en el citado cuerpo colegiado, que concurrirá con voz pero sin voto."

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

"...art. 9.- En los contratos de fideicomiso deberán precisar las facultades que el fideicomitente fije al comité técnico, conforme a las instrucciones del Ejecutivo Federal, si las hubiere, indicando cuales asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que corresponden al fiduciario entendiéndose que las facultades del citado cuerpo - colegiado constituyen limitaciones para la Institución Fiduciaria."

"La Institución Fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte, en exceso de facultades expresamente fijadas por el fideicomitente, o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, debiendo responder de los daños y perjuicios que se causaren, en caso de ejecutar actos en -- acatamiento de acuerdos dictados en exceso de dichas facultades o en violación al citado contrato."

"Cuando para el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiere la realización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios al fideicomiso, si no es posible reunir al comité técnico, -- por cualesquier circunstancias, la Institución Fiduciaria procederá a consultar al Gobierno Federal, a través del coordinador de sector quedando facultado para efectuar aquellos actos que éste autorice."

En el art. 8o. de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se otorga la coordinación de sectores a los titulares de las distintas Secretarías de Estado, y en los artículos 14 y 23 del mismo ordenamiento se establecen los lineamientos generales de su formación, como dijimos antes, estos lineamientos son generales y no se oponen expresamente a ninguna de las disposiciones asentadas, por lo que continúan siendo vigentes, con las ac--



tualizaciones que cada caso imponga, sobre todo en la referencia que hace la S.H.C.P. como fideicomitente único y que actualmente corresponde hacer a la S.P.P.

De todo lo anterior puede entresacarse lo siguiente:--En el comité técnico siempre fungirá por lo menos un representante de la dependencia coordinadora de sector.

-Siempre habrá uno de la S.P.P.

-El fiduciario tendrá uno sin voto pero con voz.

-La presidencia del comité le será encomendada, salvo pacto en contrario, al representante, o uno de ellos, de la dependencia cabeza de sector.

-Las facultades del comité técnico implican limitaciones a la Institución Fiduciaria.

-La fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones del comité que en exceso de facultades fijadas en el acto constitutivo o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso (en aparente contradicción con la última parte de la fracción IV del art. 45 de la L.G.I.C.O.A.)

-El Gobierno, en casos urgentes, se reserva el derecho a intervenir directamente en ausencia del comité técnico, a través de la dependencia coordinadora previamente designada.

Podrá apreciarse que el mencionado decreto no aporta mayores luces sobre la integración y funcionamiento del comité técnico, de lo que se colige que el comité técnico es un cuerpo colegiado que el fideicomitente, --discrecionalmente, prevé en el acto constitutivo del fideicomiso, y que en los Fideicomisos Públicos viene realizando funciones de un consejo de administración, con diferencias en cada fideicomiso, pues cada Fideicomiso Público, para serlo, deberá contar con un comité técnico

3.5.1.- El Comité Técnico ante las Instituciones de Crédito.

Por lo vertido en el punto anterior podemos tener una idea mas o menos general de lo que es y como funcionan estos cuerpos colegiados. Aplicando estos conceptos teóricos a la práctica, nos encontramos con que las Instituciones de Crédito vienen utilizando discrecionalmente lo señalado en la fracción IV in fine del art. 45 de la L.G.I.C.O.A. , ya citada, para apoyarse todo lo mas posible en estos comités técnicos, utilizando para el mismo fin lo que el primer párrafo del art. 9o. del decreto del 10 de enero de 1979 establece en el sentido de que: "...las facultades del citado cuerpo colegiado --constituyen limitaciones para las Instituciones Fiduciarias.

---

Este uso por parte de las Instituciones, auspiciado por el Gobierno Federal, tiene la doble finalidad de descargar cualquier posible responsabilidad de una y tener mayor control por parte del otro.

El segundo punto lo analizaremos y criticaremos en el capítulo siguiente, en relación al primer punto, Las Instituciones se ven obligadas, hasta cierto punto, a proteger de esta manera sus intereses, toda vez que la aparición de dichos comités puede restringir, teóricamente hasta el infinito, sus facultades de maniobrabilidad y de toma de decisiones, y ante la subsistencia de responsabilidad de su parte, no le queda otra salida que esa. Salida por demás manida aún en los fideicomisos privados, que en su afán de protegerse, descargan toda la responsabilidad en el multicitado cuerpo colegiado, convirtiéndolo en un verdadero consejo de administración y al fideicomiso en una empresa de participación estatal en donde la fiduciaria no sería mas que un intermediario de recursos y de informes entre las partes involucradas.

### 3.5.2.- Responsabilidades

La ley es clara en este sentido, la responsabilidad es y siempre será para la fiduciaria, así lo establece el art. 356 de la L.G.T.O.C., así como el art. 9o. del decreto del 10 de enero de 1979, y sólo establece alternativas, no para liberarse de esa responsabilidad, cuanto para minimizarla y protegerse, cumpliendo ciertas medidas de seguridad, que las fiduciarias utilizan a su máxima expresión. El mismo art. 45 de la ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, responsabiliza a la fiduciaria directa e ilimitadamente de los actos de sus funcionarios en ejercicio de funciones, y esto no puede ser de otra manera si vemos que la Institución del fideicomiso es una Institución de confianza, y a quien se le otorga esta confianza es a la fiduciaria, siendo justo y necesario que responda por menoscabos o pérdidas ocasionadas por su culpa. Aunque también parecería justo que si, por un lado se le encomienda un determinado negocio responsabilizándola del mismo, y se le restringe sistemática y profusamente de los elementos de mando suficientes, limitándola a un ministrador de efectivo e intermediario de informes entre el delegado fiduciario especial, la Secretaría coordinadora de sector y el comité técnico, la fiduciaria trate por todos los medios legales posibles de cubrir esa responsabilidad que pesa sobre su cabeza y que podría cortársela en cualquier momento.

La responsabilidad legal es pues, para la fiduciaria, y en la práctica ésta trata por todos los medios

---

de eludirla, abusando en ocasiones, por ese afán suyo, - cayendo en franca irresponsabilidad de su parte.

### 3.6.- Personal del Fideicomiso

La ley establece que será la Institución Fiduciaria la que contratará el personal técnico y administrativo necesario y suficiente para la consecución del fin objeto del fideicomiso (1) a través de los funcionarios designados por la propia Institución.

En el artículo 45 fracción IV se puede leer: "- Las Instituciones Fiduciarias desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de uno o mas funcionarios que se designen especialmente al efecto...." - y en la fracción XIV del propio ordenamiento invocado se lee: " El personal que las Instituciones Fiduciarias utilicen directa o exclusivamente para el desempeño de mandatos o comisiones o la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la Institución, sino que, según los casos, se considerará al servicio del mandante o comitente o del patrimonio dado en fideicomiso. Sin embargo, cualesquiera derechos que asistan a esas personas conforme a la ley, los ejercerán contra la Institución Fiduciaria, la que, en su caso, para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte, afectará en la medida que sea necesaria, los bienes materia del fideicomiso, de acuerdo con lo que establece la fracción III de este artículo;..." Si regresamos a la fracción IV ésta nos sigue indicando: "...de cuyos actos (los de los funcionarios designados por la Institución) responderá directa e ilimitadamente la Institución...."

Este "ilimitadamente" podemos interpretarlo no únicamente en el sentido de la afectación de los bienes fideicomitidos, sino del respaldo de la Institución con su patrimonio propio, dejando libre, como la propia ley establece, los patrimonios de los demas fideicomisos.

Villagordoa Lozano (2) establece, en base al análisis de las fracciones IV y XIV, así como de la interpretación de la ley en materia laboral, que habremos de distinguir dos clases de personal en una fiduciaria, los que directa o exclusivamente se dediquen a mandatos, comisiones o fideicomisos; y que no formarán parte de la Institución Fiduciaria y se considerarán según el caso, al servicio del mandante o comitente, o del patrimonio fideicomitado. Y los empleados que, además o exclusiva-

1.- artículo 45 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares

2.- Villagordoa, Lozano José M., Op. cit., pág. 256

mente se dediquen a otras funciones propias del fiduciario de las listadas en el art. 44 de la ley a la que venimos haciendo referencia, y que no sean cualesquiera de las actividades ya especificadas, o cuando menos no de modo directo o exclusivo.

Vistas así las cosas, pareciera fácil hacer la separación del personal a cargo de la Institución Fiduciaria o no, pues las actividades señaladas en los incisos del art. 44 son por demás numerosas como para que el fiduciario pueda necesitar un buen número de personas dedicadas a estos menesteres y que de manera adicional - colaboren para los mandatos, comisiones o fideicomisos; y en aquellos fideicomisos cuya importancia o tamaño requiera de personal especializado, contratarlo exprofeso considerándolos empleados del mandante, comitente o del patrimonio fideicomitado. Los problemas se inician con aquellos fideicomisos que son lo suficientemente pequeños como para requerir delegado fiduciario especial y -- con ello todo el aparato que esto implica, pero que a la vez son lo suficientemente grandes como para requerir de un cierto número de empleados dedicados "directa o exclusivamente" a su atención, y todavía mas, cuando dos o -- mas fideicomisos, de fideicomitentes distintos requieren la atención de un grupo reducido de empleados. ¿van a considerarse al servicio de los mandantes?, ¿de cual de ellos?, ¿de cual patrimonio fideicomitado?, o es que acaso sea necesario mas personal para determinar con precisión el trabajo devengado por cada empleado para cada fideicomiso que atiende, o será necesario contratarlos por servicios profesionales dependiendo del flujo de trabajo existente.

Si habremos de atenernos a lo que la ley establece, deberían buscarse alternativas en este sentido, - en la práctica las Instituciones Fiduciarias se han asimilado, en lo que a personal respecta, a toda la Institución, y los empleados de cualesquier departamento, gerencia, dirección o cualquier otro nombre que adopte la división fiduciaria de una Institución de Crédito, son considerados empleados de la Institución toda, adscritos a una área determinada del banco y perfectamente diferenciados de los que son contratados para fideicomisos especiales, otorgándoseles sueldos, prestaciones y demás -- consideraciones similares al resto del personal, con la total desobediencia al precepto legal invocado y los problemas administrativos y laborales, tanto para la Institución como para los propios empleados, que esto trae -- consigo, pues los empleados se saben "fijos" al servicio de la Institución, y mientras tengan trabajo por un buen número de fideicomisos todo marcha bien, pero que ocurre cuando termina ese trabajo, bien por haberse cum-

---

plido con el objeto del mismo, bien por cualquier otra - causa de extinción o, todavía más cuando por necesidades del fideicomiso, éste crece y se hace necesaria la presencia de personal especializado ya no al servicio de la Institución sino al servicio directo y exclusivo del fideicomiso; en ambos casos planteados el personal tendrá problemas de ubicación, pues estará sin ella hasta que se decida su suerte, o hasta que llegue más trabajo. Con el consiguiente malestar y sobra de si causará baja de la Institución, etc, o la presión de abandonar ésta para incorporarse al fideicomiso, pero ya como un nuevo patrón.

La Institución también tiene problemas y no menos graves, la disyuntiva de contratar personal cuando tiene gran cantidad de trabajo, a sabiendas que este trabajo será temporal y después ¿como reubicar a todo este personal? o ¿en qué utilizarlo?, pues liquidarlo es un gasto a todas luces infructuoso, toda vez que los flujos de trabajo son inconstantes y habría que contratar mas personal a la vuelta de unos meses.

La solución parecería ser la exacta aplicación en este sentido, del art. 45 en su fracción XIV y, de alguna manera, independizar al fiduciario también en su aspecto laboral, contando con una planta lo mas reducida de personal necesario a las labores generales del fiduciario y con una cartera importante de servidores por tiempo determinado o por servicios profesionales, con un mayor sueldo del vigente en el mercado, para hacer atractivo el plan, esto beneficiará a las Instituciones pues solo contarán con el personal cuando lo necesiten estrictamente y gastarán menos, con un ahorro por prestaciones jubilaciones, etc, no obstante los altos honorarios que finalmente serán por cuenta del patrimonio fideicomitado Y servirá a los empleados que sabrán de antemano las condiciones con que están siendo contratados, logrando una saludable competencia y retroalimentación tanto entre empleados como entre Instituciones Fiduciarias, manteniéndose ambos en buenas condiciones competitivas.

### 3.6.1.- El Fideicomiso como Patrón.

Tocante al supuesto establecido por el propio art. 45 en su fracción XIV, este no es suficientemente claro, al dejar muchas alternativas en manos del fideicomitente, quien, para el caso de los fideicomisos que estamos estudiando, descargará todas sus facultades en el comité técnico. En el contrato de fideicomiso celebrado para la creación del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, el 13 de mayo de 1981, por decreto publicado el 2 de abril de 1981; y con las reformas posteriores en donde pasa a ser Fideicomiso Fondo Nacional de Habitacio

---

nes Populares, puede leerse en la clausula séptima:" Son facultades del comité técnico y de distribución de fondos: .....V.- Autorizar la contratación de los servicios que requiera el fideicomiso, así como la del personal que preste sus servicios en forma directa y exclusiva al propio fideicomiso."

En el mismo contrato citado en su clausula octava, en donde se determinan las facultades y obligaciones del fiduciario, con excepción del inciso VII en que se le obliga a rendir un informe mensual de la situación financiera que guarda el fideicomiso, tanto al fideicomitente como al coordinador de sector; y al inciso séptimo que textualmente dice:" las demás que expresamente le sean encomendadas por el fideicomitente." En todos los demás incisos se señalan sus distintas obligaciones (las del fiduciario) con el consentimiento previo del comité técnico, lo que implica que sin la autorización del mismo, la fiduciario sólo podrá cumplir con estos dos incisos señalados previamente.

En materia laboral, como podemos apreciar, el comité técnico, cuando menos en este fideicomiso en lo particular, y cabría suponer que lo es en general, tiene amplias facultades que además son discrecionales en el sentido de quien será considerado "patrón" pues mientras en unos casos se emiten credenciales de la dependencia coordinadora de sector con la leyenda "division fideicomisos" o similar, caso concreto Conalac de la S.C.T en otros, se considera al "Fideicomiso" como patrón, así mirando, imagino, el concepto fideicomiso al de patrimonio fideicomitado, y así dependen del patrimonio del fideicomiso que automáticamente es el patrón, caso concreto del Fonhapo que venimos manejando, que en sus contratos individuales de trabajo puede leerse textualmente:" contrato individual de trabajo que celebran por una parte - el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares....." "Contrato de prestación de servicios profesionales, que celebran por una parte el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares....."

En estos casos pareciera que se le da a "Fideicomiso" la connotación de empresa con todo lo que esto significa, también pudiera interpretarse, como lo señale párrafos arriba, que asimilan el concepto fideicomiso al de patrimonio fideicomitado, supuesto que la ley prevee específicamente al afirmar que los empleados se considerarán al servicio del mandante, comitente o patrimonio fideicomitado, patrimonio o masa patrimonial que habrá que denominar de alguna manera, escogiendo, no la más correcta que en todo caso sería la de que el Sr. "x" como delegado fiduciario especial del fideicomiso "y" y en re

presentación del patrimonio fideicomitado "z", celebra, por una parte, el contrato "x" o "y".....

Esta pretendida explicación de las razones del Fonhapo no son suficientes cuando podemos constatar que prácticamente todas sus operaciones cotidianas, de crédito, o de otra índole, las sustentan como "Fonhapo", como si se tratase de una empresa independiente o pseudo independiente, esta situación en relación a los empleados -- del fideicomiso, crea un ambiente de desconocimiento e incertidumbre en el empleado que cree que le manejan la situación al gusto o conveniencia de todos, pues cuando conviene, Fonhapo es independiente y cuando no, Fonhapo depende del fiduciario, en este caso Banobras, de donde los empleados, no saben a quien acudir o contra quien reclamar sus justas demandas laborales, tanto más conflictuados, que los iniciadores de este fideicomiso en particular eran empleados directos del fiduciario. Al crecer el fideicomiso hubo necesidad de independizarlo, en materia laboral, dejando de pertenecer estos empleados a Banobras y pasando con un nuevo patrón que sería Fonhapo, patrón que depende del antiguo, creando este ambiente de inseguridad, provocado por falta de información y aún de conocimientos de los funcionarios que manejan éste y otros Fideicomisos Públicos de estas magnitudes en donde están colocados laboralmente hablando, qué leyes los protegen, etc,

A esta confusión agréguese la intervención de la Secretaría coordinadora del sector, que se cree con derechos también en este aspecto. En este caso, la ley habla del comitente que en este caso lo será la S.P.P. para todos los Fideicomisos Públicos. Con base en este supuesto, todos los empleados de Fideicomisos Públicos dependerían de ésta Secretaría y no de las que resulten -- coordinadoras de sector. Por otra parte las facultades -- para contratar personal están en manos del comité técnico y ya ha quedado establecido que la presidencia del comité recae precisamente en el representante de la Secretaría coordinadora o cabeza de sector, con todos estos elementos, podremos entender mejor esta romería.

Lo único malo es que la mayoría de los empleados involucrados no solo no lo entienden sino que ni siquiera lo saben y son pocos los funcionarios que no están en las mismas condiciones.

En todo caso podemos afirmar que en esto, como en otras muchas cosas, cada fideicomiso se manejará independientemente, de acuerdo con los lineamientos de su -- comité técnico, con poca o ninguna injerencia de la Institución Fiduciaria, por lo que la clasificación más correcta, también en el aspecto laboral será utilizar la -

---

de la Administración Pública Federal, por sectores y no por Instituciones Fiduciarias.

### 3.6.2.- Obligaciones Laborales de la Institución Fiduciaria.

Todo lo emitido en los párrafos anteriores, de ninguna manera invalidan o menoscaban este inciso, las obligaciones de la Institucion Fiduciaria, en materia laboral, son ilimitadas, por lo que serfa perfectamente válido el acudir a la Institución Fiduciaria como instancia previa en caso de conflicto laboral, y ésta tendria, en todo momento, obligación de intervenir y tratar de llegar a un acuerdo.

Desde luego que esta afirmación implica muchas cosas que nos llevarían incluso a otra tésis o cuando menos a un trabajo bastante mas profundo del tema, lo que si no podemos negar es la responsabilidad que en casos de quiebra o insolvencia del fideicomiso, para cubrir -- los saldos en su contra, la Institución Fiduciaria deberá responder hasta el límite de sus posibilidades, sin comprometer, desde luego, los bienes de los demas fideicomisos, tratándose de aspectos laborales.

Los empleados de los distintos fideicomisos es tán pues, al servicio de quien haya designado, en su caso el comité técnico respectivo, y estarán sujetos a la ley Federal del Trabajo en su apartado "A". Considerando al comité o al patrimonio fideicomitado como patrón y al delegado fiduciario especial como representante directo haciendo las veces de gerente de la "empresa", empresa que cuenta en todo momento con el apoyo de la Institución Fiduciaria, de acuerdo a lo establecido en el artículo 45 fraccion XIV ya mencionado, pero también de conformidad con el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo.

---



#### 4.- Crítica al Concepto Fideicomiso de Estado

Antes de iniciar este capítulo, deberemos aclarar que la crítica se refiere no al concepto en sí mismo cuanto al uso indebido de que ha sido objeto por parte de la Administración Pública, ocasionando el uso indebido del término "fideicomiso" a una figura que no lo es en estricto sentido.

En este capítulo trataremos de empalmar ambos conceptos estudiados, esto es, fideicomiso en estricto sentido y Fideicomiso Público.

##### 4.1.- Uso que a la fecha ha venido dándosele

Es pertinente aclarar que no a todos los fideicomisos se les da el mismo tratamiento, dependiendo de varias causas, esto no significa que la tesis sea menos válida pues la mayoría incurre en los vicios que aquí se ñalaremos.

Esta tesis no es, en sí misma un enjuiciamiento a tal o cual fideicomiso o a tal o cual Institución Fiduciaria, lo es al Fideicomiso Público en general, y si habremos de referirnos a ejemplos particulares, lo haremos solo para eso, para ejemplificar, pero, dado el riesgo que esto entraña, los datos serán los más generales posibles, de modo que la información que aquí se maneje pueda considerarse al alcance de todos y no incurramos en alguna indiscreción perniciosa. Por lo demás, y como ya lo hemos mencionado, la noción que manejaremos de crítica lo es en sentido estricta: "arte de juzgar de la bondad, belleza o verdad de las cosas..." (1), de ninguna manera en sentido peyorativo de impugnación o censura.

Refiriéndonos al uso que les vienen dando a -- los Fideicomisos Públicos, habremos de recordar que cada fideicomiso es lo que su comité técnico quiere que sea, por lo que habremos de encontrarnos con diferentes manejos dependiendo de la Institución y sobre todo del comité técnico en lo particular, por lo que aquellos fideicomisos que por su naturaleza o sus dimensiones no cuenten con dicho comité o que este tenga poca injerencia en el mismo, habrán de tener un funcionamiento algunas veces, diametralmente opuesto a aquellos en que intervienen.

agréguese a esto, el hecho, por demás trascendente de que, dada la propia naturaleza del concepto estudiado, éste muestra una versatilidad y una gama de fa-

---

1.- Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado de Selecciones de Reader's Digest, tomo III pág. 932

cetas que en veces se antojan inagotables, por lo que no podemos esperar nunca un tratao semejante a dos fideicomisos cuyo objeto no lo sea.

Pero dentro de tanta divergencia, es posible - establecer un patrón bien definido respecto al uso que - el Gobierno Federal y en general el Estado ha dado al fi deicomiso.

Ya mencionamos el hecho de que fue' precisamen- te el Estado quien primero empleó esta figura en México, antes aún de su ulterior regulación (1) utilizado enton- ces como mecanismo de financiamiento del sector oficial, este uso se ha repetido a lo largo de la historia del fi deicomiso en México, con fines distintos, pero el mismo objetivo básico, construcción de obras en beneficio de - la comunidad, en algunos casos, financiados por la pro- pia comunidad a través del fideicomiso, y la comunidad - actuando como fideicomisario, como sería el caso de uni- dades habitacionales, obras de riego, etc, . Otras finan- ciadas total o parcialmente por el Gobierno; pueden men- cionarse obras de este tipo financiadas por partes igua- les por los Gobiernos, Federal, Estatal y Municipal, y - en algunos casos con intervención de la propia comunidad como sería la construcción de mercados, rastros o escue- las, alcantarillado y obras de drenaje y agua potable, - et,.

En todos los casos estaríamos hablando de gran- des obras para el beneficio de la comunidad, financiadas total o parcialmente por la misma a través de un fideico miso específico.

Igualmente podemos hablar de fideicomisos que al contrario de los anteriores, financian a particulares para la consecución de alguna obra, previo cumplimiento de requisitos establecidos, mediante el descuento o re- descuento de créditos, operando como bancos de segundo - piso. Tal sería el caso de los fondos para el desarrollo de la mediana y pequeña industria, para la construccón de viviendas, el desarrollo turístico, la adquisición de artículos básicos, etc, .

Todos estos son fondos revolventes que tienen por objeto financiar a bajo costo y a largo o mediano -- plazo, actividades consideradas prioritarias a la econo- mía nacional (2)

1.- Se refiere al financiamiento para el pago de la deud- a de F.F.C.C. del 29 de febrero de 1908 y que ya se ha mencionado. existiendo también antecedentes de un decre- to de fecha 29 de noviembre de 1897 relativo a las obli- gaciones o bonos de empresas ferrocarrileras, de minas y obras públicas de que hace mención Batiza, Op.cit., -- pág. 98

2.- Peñalosa, Op. cit., pág. 228

Otro uso muy difundido es la investigación y - la docencia.

Así tenemos, a modo de ejemplo, los fideicomisos de ciudades industriales en Querétaro, Aguascalientes, Celaya, Matamoros, Morelia, Tizayuca, Villahermosa, etc.; Fideicomisos para el desarrollo urbano de Cd. Lázaro Cárdenas; Fideicomiso para la comisión nacional de caminos alimentadores y aeropistas, conacal; Fideicomiso para la unidad habitacional san juan de aragón; Fideicomiso Oxtapa-Zihuatánjeo; Fideicomiso turístico de las caletas Xel-ha y del caribe. Todos estos ejemplificando al primer grupo señalado.

Del segundo grupo podríamos mencionar al Fideicomiso para la consolidación de adeudos de agricultores productores de algodón de Matamoros; Fideicomiso para el manejo del fondo nacional de fomento ejidal; Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a favor de cooperativas pesqueras para la adquisición de barcos camaroneros; Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a agricultores de Cd. Juárez, Cd. Camargo, Cd. Jimenez y Cd. Delicias, Chihuahua; Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a cooperativas escolares; Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a municipios como Mexicali y Estados como Guanajuato y Yucatán; el Fega, Fondo de asistencia técnica y garantía para los créditos a agropecuarios el Fefa, fondo especial para financiamiento agropecuario el Foga, fondo de garantía y apoyo a los créditos para la vivienda de interés social; el Fogain, fondo de garantía y fomento a la industria mediana y pequeña; el Fira, fondo de garantía y fomento para la agricultura, ganadería y avicultura.

Dentro del tercer grupo podemos destacar el Fideicomiso estudios para programas de industrialización orientada a generar exportaciones y substituir importaciones; Fideicomiso escuelas náuticas mercantes; fondo para la capacitación forestal campesina; Fideicomiso para la reestructuración y funcionamiento de las escuelas náuticas de Mazatlán, Sinaloa. Tampico, Tamaulipas y Veracruz, Veracruz; Fideicomiso para la adquisición, instalación y operación de estaciones emisoras de radio y televisión; Fideicomiso cultural Franz Mayer; Fideicomiso del legado de David Alfaro Siqueiros en favor del pueblo de México; Fideicomiso en favor de la Universidad de Nayarit; Fideicomiso para la adquisición de embarcaciones, equipo y demás bienes necesarios para la educación pesquera; Fideicomiso para el centro de estudios económicos y sociales del tercer mundo; fideicomiso para el centro de estudios históricos y sociales del movimiento obrero; Fideicomiso para el desarrollo de la fauna acuática; Fideicomiso para la prevención y control de las aguas y el

---

desarrollo de la fauna acuática.

Esta lista no es, en modo alguno limitativa, - como tampoco lo serán las tres funciones indicadas párrafos arriba. La figura es lo suficientemente dúctil como para poder establecer fines perfectamente bien definidos como serían el Fideicomiso para la adquisición de acciones serie "C" de siderúrgica Lázaro Cárdenas las truchas S.A.; como para fines mas ambiguos como el Fideicomiso para rehabilitar regiones del país afectadas o que en el futuro sufran las consecuencias de fenómenos físicos; -- así como para fines totalmente ambiguos como el Fideicomiso para cooperar en la solución de los problemas de -- las colonias proletarias de Tampico, Tamps, o el Fideicomiso denominado "comision promotora conasupo para el mejoramiento social". En todos los casos será el comité técnico el que establezca parámetros mas objetivos.

Sin embargo destacan estas tres corrientes, sobre todo las dos primeras, en el uso que el Gobierno Federal ha dado a los Fideicomisos en donde los bienes fideicomitidos por éste rebasan, solo en el rubro de fondos, el 70% del total destinado por el Estado a estos -- conceptos.

4.2.- Comparación con medios paralelos usados por la Administración Pública.

Los medios que la administración pública ha empleado y sigue empleando son fundamentalmente: la creación de organismos, comisiones o juntas; el establecimiento de empresas de participación estatal o mixtas y la creación de dependencias como Secretarías o subsecretarías, departamentos de Estado o similares con funciones específicas.

Los organismos, comisiones o juntas, tradicionalmente son creados con uno o varios objetivos bien definidos, usualmente refiriéndose a problemas concretos y soluciones a corto y mediano plazo, o a dictaminar asuntos encomendados por el Ejecutivo o alguna otra dependencia. Normalmente también, atacan un solo problema o un número reducido de ellos, limitándose generalmente, a espacios geográficos reducidos, municipios o parte de ellos o zonas geográficas mas o menos delimitadas como la huasteca, el Istmo o la laguna que pueden abarcar territorio de dos o mas estados pero no deja de ser una -- área limitada.

Así tenemos que las juntas son usadas habitualmente en problemas municipales como juntas federales de mejoras materiales en ciudades como Tampico, San Luis -- Rio Colorado, etc, solo por citar algunas; las comisiones pueden tener un continente más amplio pero usualmen-

te se encuentran más limitadas en tiempo por ser su misión más específica, sitamos la comisión de operación y fomento de actividades académicas del I.P.N., la comisión nacional de salarios mínimos, o la comisión para la regulación de la tenencia de la tierra; los organismos que la Administración Pública emplea son de todo tipo, pudiendo encuadrar en este rubro a los consejos, el consejo nacional de fomento educativo, el consejo nacional de prevención de accidentes o el consejo nacional para la cultura y recreación de los trabajadores, también podemos incluir en este rubro a Institutos, hospitales, escuelas, patronatos, centros para la investigación o la docencia y en general todos aquellos que no encuadren dentro de los demas rubros señalados.

Los organismos, como podemos ver, tienen un fin bien específico y dependen usualmente de alguna secretaría de estado, no como coordinadora que serfa el caso de los fideicomisos, sino de una manera directa.

El uso de empresas de participación estatal o mixtas surge a partir de la Constitución de 1917 (1) "como consecuencia de la vocación de modernidad del Estado mexicano, en su empeño por estar a la vanguardia de su tiempo histórico."

Siendo "entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio creadas o reconocidas por medio de una ley del congreso de la Unión o decretos del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica." (2). Ahora bien, si la empresa es la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios, tenemos que a través del fideicomiso se pueden crear empresas, pero no son de esas empresas de las que estamos haciendo referencia en estos momentos, aún cuando ambas serfan de creación estatal, éstas lo son de un modo más directo, sin intermediarios de ninguna especie y con todas las ventajas que esto significa y que mencionaré mas adelante, por ahora bástenos saber que una empresa de participación estatal, es una sociedad usualmente anónima, en donde el socio mayoritario y a veces el único, lo es el Estado, nombrando representantes a funcionarios de la Administración Pública y constituyéndose la sociedad con todos los protocolos y formalidades que marca la ley. No es objeto de esta tesis enjuiciar la procedencia de esta situación, bástenos decir que, en esencia, sucede lo mismo que con el

1.- Villagordoa, Lozano José M., Op. cit., pág. 268

2.- Loc. cit.,

### Fideicomiso Público.

Las empresas, bien creadas, bien adquiridas -- por el Estado, lo deben ser de bienes o servicios prioritarios a la comunidad, o aquellas que por seguridad o soberanía nacional no conviene dejar en manos de particulares y por último aquellos servicios que por su naturaleza no son rentables para la iniciativa privada y que, -- sin ser prioritarios ni estratégicos son necesarios y el Estado asume esta responsabilidad. Así tenemos la siderúrgica Lázaro Cárdenas las truchas, S.A.; Aeronaves de México, S.A.; Teléfonos de México, S.A.; Distribuidora Conasupo, S.A. de C.V.; Corporación Mexicana de Radio y Televisión, S.A. de C.V.; todas las Sociedades e Instituciones Nacionales de Crédito; Altos Hornos de México, S.A.; Cia. Mexicana de Exploraciones, S.A.; Ingenio Sta. Inés, S.A.; y un centenar más, algunas de las cuales no encuadran en las especificaciones descritas y sin ser de utilidad nacional por no ser ni estratégicos ni prioritarios, ni ser poco reductibles a los particulares como -- transportes Garci Crespo, S.A.; Comercial Mexicana, S.A. o Bicicletas Condor, S.A. forman parte de las empresas de participación estatal pero como ya se dijo, esto sería motivo de un estudio por separado.

Finalmente el Estado, cuando las necesidades -- así lo requieren crea Secretarías, subsecretarías, o departamentos de Estado, o amplía las funciones de algunos de ellos.

Estos son, sin contar los Fideicomisos, los mecanismos de que el Estado se vale para sus funciones de administrador, encontrando en el fideicomiso un medio -- que adicionalmente a las ventajas que reporta cualesquiera de los mecanismos listados, carece de muchas de sus -- desventajas.

#### 4.2.1.-

##### Ventajas y Desventajas de Uno y Otros.

Las diferencias de tipo formal son, que el Estado requiere de un mecanismo mas estricto para la creación de cualesquiera de las entidades descritas que comienza con la solicitud y justificación ante el congreso de la unión de las necesidades que imperen para la creación de tal o cual organismo o la adquisición de tal o cual empresa o la participación del Estado en sociedades de cualquier tipo. ( art. 73 fracciones XXIX C, XXIX D y XXIX E y el artículo 90, constitucionales) a esto debemos añadir que la comisión o la empresa así creada, lo será para un fin específico y si este fin es a muy corto plazo, resulta incosteable el trámite administrativo -- a realizar.

---

La creación o adquisición de empresas, por sí misma no se justifica a menos que dicha empresa sea prioritaria a la economía nacional.

El fideicomiso ofrece la doble ventaja de contar con un formalismo menos rígido y una mucho mayor versatilidad en sus funciones pues se debe establecer prácticamente cualquier fin, con tal de que éste sea lícito y posible, y aún se pueden establecer varios fines subsecuentes con una concordancia de los mismos, lo que no se podría hacer con una empresa o algún otro organismo de los descritos anteriormente, entre otras cosas por su rigidez conceptual y su falta de identidad real pues, " la falta de coincidencia entre el concepto legal de entidad paraestatal y nuestro concepto doctrinal de empresa pública conduce a que un número indeterminado, pero probablemente elevado, de empresas públicas no este colocado dentro de los linderos marcados por la ley orgánica." (1)

Deberíamos añadir a estas ventajas las fiscales, si bien en los últimos tiempos, éstas han desaparecido en un fideicomiso de tipo empresarial que será asimilado al concepto de empresa y causará los mismos impuestos que ésta.

Las ventajas de los medios paralelos son los de un aparente mayor control, por no mediar entre el Estado y el organismo, junta, empresa o dependencia de que se trate, ningún tipo de institución o comité técnico -- como sería el caso del fideicomiso.

También ofrece ciertas ventajas a los trabajadores la existencia de mayor certidumbre del patrón y -- por parte del Estado de poder exigir con mayor rigidez y de un modo mas directo tal o cual comportamiento a cualquier nivel.

Y facilidades aún para la extinción o liquidación, según el caso, pues al no haber un fin específico que cumplir, necesariamente, la extinción se puede realizar discrecionalmente, en cualquier momento.

Con todo, las ventajas del fideicomiso son más y la evidencia más palpable la tenemos precisamente en uso bastante más frecuente por parte del Estado que el de cualquiera de los otros organismos, cuando menos en los últimos regímenes políticos sufridos.

---

1.- Ibidem, pág. 277

#### 4.2.1.1.- Ventajas Fiscales

Por todo lo estudiado podemos concluir que -- con el Fideicomiso se puede constituir una unidad económica (nos referimos al Fideicomiso Público de tipo empresarial) sin personalidad jurídica y con un patrimonio -- autónomo.

En los fideicomisos empresariales, la obligación de contribuir a los gastos públicos esta contenida en la Constitución, fracción IV del art. 31. De aqui nos remitiremos al Código Fiscal de la Federación que en su artículo primero señala que las personas físicas y las -- morales estan obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas.

Hasta aqui podría colegirse que el fideicomiso por no ser una persona ni física ni moral, no es sujeto de créditos fiscales, y de hecho así se manejó por mucho tiempo, sin embargo a través del fideicomiso se llevan a cabo hechos generadores de créditos fiscales, en cuyo -- caso la obligación de contribuir recaerá directamente -- en el fideicomisario, situación que se traduce en una -- transparencia que la legislación tributaria incluye en -- su contenido para gravar a quienes, en última instancia, reciben los frutos del fideicomiso.

El código a que venimos haciendo referencia, -- en su art. 16 especifica las actividades empresariales, dividiéndolas en comerciales, industriales, agrícolas, -- ganaderas, de pesca y silvícolas. En materia fiscal, si por medio de un fideicomiso se realizan actividades em-- presariales se asimila a una sociedad mercantil, por lo tanto el marco legal en materia del I.S.R. que regula -- las operaciones efectuadas por esta unidad económica, se encuentra contemplado en el título segundo de la ley de la materia. Pudiendo decir que el fideicomiso creado --- para el desarrollo de actividades empresariales, aunque sin personalidad jurídica propia como es caracterfstico de una sociedad mercantil, recibe el mismo tratamiento -- que esta última con lo que respecta a los ingresos y deducciones que establece la ley, así como la determina--- ción del resultado de sus operaciones.

En su artículo noveno se señala que será obligación de la fiduciaria la determinación de la utilidad fiscal ajustada, o de la pérdida, según sea el caso, de conformidad con lo establecido en el artículo diez y que en esencia sería:

Ingresos acumulables menos deducciones autorizadas ( excepto dividendos y deducciones adicionales) -- igual a utilidad fiscal (A) menos ingresos por dividen--

---



dos en acciones o partes sociales, dividendos pagados en efectivo o bienes, deducciones adicionales del art. 51 - igual a utilidad fiscal ajustada (B) menos pérdidas de ejercicios anteriores igual a resultado fiscal (C).

En donde (A) es la base para el pago de las utilidades a los trabajadores, (B) es la obligación del fiduciario mencionada párrafos arriba y (C) es la base para el pago del ISR

Una vez determinada la utilidad o pérdida correspondiente, los fideicomisarios acumularán proporcionalmente la utilidad o pérdida a los ingresos del ejercicio y determinarán individualmente el impuesto correspondiente, udiendo acreditar en forma proporcional, los pagos provisionales efectuados por la fiduciaria.

En el caso de personas físicas fideicomisarios las utilidades o las pérdidas se deberán considerar como provenientes de actividades empresariales, sujetándose a las disposiciones aplicables a estos efectos y que básicamente son las mismas que para las sociedades mercantiles.

Tratándose de personas físicas que obtengan ingresos por arrendamientos de bienes inmuebles en operaciones de fideicomiso, se considerará que los rendimientos son ingresos para el fideicomitente, a excepción de los fideicomisos irrevocables en cuyo caso el fideicomisario es quien deberá acumular los ingresos correspondientes.

Por lo que respecta a las actividades empresariales a través del fideicomiso o bien de personas físicas que otorguen el uso o goce de bienes inmuebles a través de estas operaciones, existen varias obligaciones por parte del fiduciario en uno y otro casos que señala la Ley del I.S.R. y que para actividades empresariales son: Efectuar pagos provisionales, llevar contabilidad conforme a lo establecido por el Código Fiscal de la Federación, su reglamento y el reglamento de la ley del I.S.R. ; expedir comprobantes por las actividades que realicen; valuar sus inventarios por cualquiera de los métodos reconocidos por la técnica contable; controlar sus inventarios con el procedimiento de inventarios perpetuos, a excepción de quienes lo controlen con método detallista; llevar registro de las acciones; llevar registro de las utilidades de cada ejercicio; formular balances y estados de resultados por lo menos una vez al año, así como levantar un inventario de las existencias a fin de año; llevar un registro de adquisición de monedas extranjeras; cumplir con las obligaciones que en materia de retención y enteros de impuesto marca la ley.

---

Por lo que se refiere al Impuesto al Valor -- Agregado, y en tanto se realicen actividades a través de el fideicomiso que estén sujetas a este impuesto, se tendrá que cumplir con las disposiciones establecidas en -- esta ley en materia de traslación y acreditamiento del -- impuesto así como con las demás obligaciones.

En el artículo 10. de esta ley se establece -- que están obligados a pagar las personas físicas o mora- les que en territorio nacional realicen los actos o actividades gravadas para efectos de este impuesto; con lo -- que nuevamente surge la duda de si el fideicomiso, sin -- ser una persona, es o no sujeto del impuesto, sin embar- go, y dada la interpretación al I.S.R. y a que ésta ley es de carácter indirecto y no merma el patrimonio del -- que efectúa las operaciones, será necesario que cuando -- se efectúen actividades por las cuales la ley establezca que existe causación del I.V.A. , sea el fiduciario --- quien se encargue de cumplir con esta obligación.

Para efectos del Impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, Isai, es sujeto de impuesto por la enajenación que se realiza a través del fideicomiso y debe- rá pagar el impuesto el adquirente del bien inmueble -- aplicando, al valor calculado conforme a las disposicio- nes de la ley, el 10% sobre este valor y enterándolo -- dentro de los quince días siguientes al acto que se realice bajo los siguientes supuestos:

En la que el fideicomitente designa o se obli- ga a designar fideicomisario diverso de él y siempre que no tenga derecho a readquirir del fiduciario los bienes.

Cuando el fideicomitente pierde el derecho a -- readquirir los bienes del fiduciario, si se hubiera re- servado tal derecho.

En la cesión de derechos que se tenga sobre -- los bienes afectos al fideicomiso, en el acto en que el fideicomisario cede sus derechos a un tercero.

En la cesión de derechos que se tenga sobre -- los bienes afectos al fideicomiso, en el acto en que el fideicomitente ceda sus derechos si entre estos se incluyen el que los bienes se transmitan a su favor.

Está establecido que al consignarse el acto en escritura pública, los notarios tendrán la obligación -- de calcular y enterar el impuesto causado.

Finalmente y a modo de acotación al margen. El Código Fiscal establece la obligación, en su art. 27, de solicitar la inscripción al registro federal de contribu- yentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, -- pero atendiendo a que los fideicomisos carecen de perso-

nalidad jurídica, no existe esta obligación y las declaraciones deberán presentarse con el registro de la Institución Fiduciaria.

Con este pequeño resumen de lo que sería el régimen fiscal del fideicomiso podemos colegir que la situación, fiscalmente hablando, no es muy distinta a la de una empresa, pero es pertinente aclarar que esto ha sido por modificaciones a la ley desde 1981 a la fecha, antes de ese año se consideraba al fideicomiso como no causante de impuestos por no ser una persona, siendo utilizado para evadir las obligaciones fiscales, lo que orilló a las autoridades a modificar este criterio y establecer el sistema de transparencia jurídica, asimilando las actividades realizadas a través de la figura fideicomiso, con actividades contempladas y gravadas dentro del propio ordenamiento, como empresariales.

Estas leyes rigen lo mismo para cualquier otro tipo de fideicomiso, si tomamos en cuenta que uno de los requisitos del fideicomiso es la traslación del dominio de los bienes fideicomitidos al fiduciario, causando el I.S.R. y el I.S.A.I.

#### 4.2.1.2.- Versatilidad del Fideicomiso

Sin duda las dos más grandes ventajas que el fideicomiso tenía eran su régimen fiscal y su versatilidad. A la primera la ha venido estrechando la legislación actual hasta el punto de que es igual a la de una empresa.

La versatilidad como principal ventaja sobre las demás figuras estudiadas es, con mucho, una enorme ventaja si tomamos en cuenta que el fideicomiso no tiene más límites que la licitud y la posibilidad, si hemos de ser estrictos, en sentido físico y jurídico, con lo que a través del fideicomiso, se puede hacer cualquier cosa

Este cualquier cosa puede parecer hueco y ejemplificarlo sería sencillo en este punto.

Yo, Estado, puedo crear una empresa "x", S.A., pero también puedo crear el fideicomiso para la creación de la empresa "x", S.A.; puedo crear la junta municipal "z", o el fideicomiso para llevar a cabo los fines destinados a dicha junta; puedo crear la comisión "y" o un fideicomiso con el mismo fin. Hasta aquí solo se han establecido paralelismos. Pero también puedo crear un fideicomiso en virtud del cual se crea la empresa "x" S.A., - para ayuda al municipio "z" y realizar los fines previstos para la comisión "y". Esto significaría que una sola figura puede cumplir con tres fines aparentemente diferentes, con la sola limitación de que esto sea posible

---

física y jurídicamente.

#### 4.2.1.3.- Otras Ventajas

Es indudable que una de las ventajas que la -- Administración Pública ha encontrado, es su propia realización, su implementación y funcionamiento casi instantáneo sin tantas restricciones y sin tener que seguir todo un camino legal sumamente intrincado para su creación, -- sin mas requisitos que la voluntad del ejecutivo en ese sentido.

Si hemos de ser sinceros, esto fué mas cierto en su inicio, no obstante, a medida que el número de Fideicomisos Públicos se incremento, después de una serie de críticas al dispendio administrativo, situación que -- se vio agudizada por la crisis de los años setentas e -- inicios de los ochentas, lo que obligó a la Administración Pública a tomar medidas de control mas estrictas que desembocaron en una "purga" de fideicomisos y en general de organismos del sector paraestatal para evitar -- duplicidad de funciones, contando con un control sectorial por secretarías, agrupando a cargo de cada una, los organismos, empresas y fideicomisos que tenfan injerencia en los fines de dicha secretaría, responsabilizándola de su funcionamiento y sus logros. Con el establecimiento del decreto del 10 de enero de 1979, se sientan -- las bases de un mayor control al Fideicomiso Público, -- tanto en su creación como en su funcionamiento y operatividad, así como en establecer con precisión cuando dejaba de ser de utilidad y se convertía en una carga al presupuesto, para, a solicitud de la propia Secretaría responsable, o de la S.P.P. (1) se procediera a su liquidación según la naturaleza del propio fideicomiso.

Con todo, las restricciones operativas descritas son de índole totalmente administrativo y entran en el ámbito de influencia del Poder Ejecutivo, sin otra -- restricción que la de solicitar presupuesto cada año al Congreso de la Unión.

A nadie escapa el carácter presidencialista de nuestro régimen político y es por demás evidente que el uso de una figura como el fideicomiso colabora a sus fines, dado su velocidad de implementación, así como su movilidad y posibilidades de cambios estructurales en cualquier momento. Lo que podría hacerse con cualesquiera de los otros mecanismos paralelos empleados por la Administración Pública, pero no con la misma velocidad.

---

1.- Decreto del 10 de enero de 1979, publicado en el diario oficial el 27 de febrero del mismo año.

4.3.- Desvirtuación del Fideicomiso de Estado frente al Fideicomiso en estricto sentido.

Ya se ha mencionado que el Fideicomiso Público podría encuadrarse como una especie del género Fideicomiso, pero esta sola explicación no sólo no es suficiente para explicar la magnitud de lo estudiado sino que, podría resultar engañoso, minimizándolo.

El Fideicomiso Público efectivamente deriva -- del fideicomiso pero lo rebasa con mucho, convirtiéndose mas que en una simple especie de un género, en un ente jurídico-político-social de implicaciones mucho mas profundas.

A lo largo del presente estudio hemos podido • Observar la evolución sufrida por el fideicomiso, hemos visto como surge de una Institución eminentemente ciclista, como en el derecho Inglés no pierde esta esencia. pues los tribunales de equidad solo tratan de dirimir problemas entre ciudadanos en una interpretación mas --- flexible de la ley. Y de cómo, finalmente, la adjudicación a un derecho romanista de una figura de derecho -- consuetudinario y dual como lo es el sistema jurídico Inglés, habiendo probado su ineficiencia en intentos anteriores, por un uso fraudulento y que la comunidad Británica resolvió brillantemente con su tribunal de equidad, el legislador nacional no queda a la zaga de brillantez al darle otra solución y convertir al fiduciario en inamovible y eligiendo para este puesto no a una persona física, quizá digna de fé pero propensa a sucumbir, -- sino a una Institución que en aquel entonces y aún ahora goza de un gran prestigio y de gran confianza de parte -- del público en general, como lo es una Institución de -- Crédito.

Independientemente de lo positiva que resultó la medida, ésto convirtió al fideicomiso en una figura -- de derecho mercantil, no sólo por el carácter en este -- sentido de la Institución de Crédito como fiduciario, -- sino también por haberlo incluido en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito como ley sustantiva y -- la de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares como ley adjetiva, estando comprendidas, ambas, en -- la legislación mercantil, trastocando su original sentido.

Cuando surge el Estado, haciendo un uso reiterado e irracional de esta figura, pero no como un particular que se somete a los términos de un contrato mercantil como parte del mismo, sino que, sustentándose como -- entidad Pública, con plenos derechos y plena jerarquía,

ubicando, además, al fideicomiso como entidad pública y por si esto fuera poco, creando una serie de medidas de control administrativo por parte del Ejecutivo, con la intervención de varias de sus Secretarías, tanto con carácter de fideicomitente, como de coordinadoras, desplazando las funciones de la Institución Fiduciaria, convirtiéndola en una intermediaria financiera, y creando toda una serie de normas, adjetivas, con lo que la figura gravitó del derecho mercantil al administrativo, sin haber perdido sus reminiscencias del derecho civil originales. Convirtiendo a un contrato como podría serlo uno de arrendamiento o comodato, en un ente, una persona con capacidad decisoria e independencia, al asimilar la figura Fideicomiso a lo que con la figura es susceptible de crear, y diciendo que los Fideicomisos son Auxiliares del Gobierno Federal, cuando sería mas correcto decir que los entes o unidades económicas surgidas a través del fideicomiso son auxiliares de la Administración Pública-Federal, en el último de los casos.

Esto sólo ocurre con los Fideicomisos Públicos y sólo es evidente en aquellos de gran envergadura, por concurrir en ellos todas las características ya mencionadas de injerencia política y económica y en ocasiones también social. A esto podríamos añadir el escaso conocimiento jurídico que, la mayoría de los empleados y no pocos funcionarios de los fideicomisos, tiene de esta figura, y que provoca en su uso, verdaderas irregularidades como sería el de sustentar al fideicomiso como un ente, como una empresa con personalidad jurídica propia, con registro público de contribuyentes, etc. .

El uso repetitivo y la máxima social de que el uso da la validez, aunado a las demás diferencias asentadas, está haciendo del Fideicomiso Público una figura definitivamente distinta del fideicomiso original.

#### 4.3.1.- Desvirtuaciones de Técnica Jurídica

Villagordoa señala (1) siete diferencias de índole jurídico, entre el fideicomiso y el fideicomiso público, diferencias que ya han sido señaladas y que en esencia son: su legislación administrativa, la titularidad de la S.P.P. como fideicomitente único, los bienes fideicomitados surgidos de bienes nacionales y que sólo podrán destinarse al interés público, el surgimiento de éste a través de un fenómeno de publicitación por parte del Estado, la atribución que el Gobierno Federal conser

1.- Villagordoa, Lozano José M., Op. cit., pág. 288

va y que es significativa y el señalamiento por parte de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de que los fideicomisos son entidades de la Administración Pública Paraestatal, además de que su existencia obedece a disposición expresa, expedida por el Presidente de la República o el Congreso de la Unión, facultando a la --- S.P.P. a celebrar el contrato respectivo.

Todas estas diferencias han sido ya señaladas y comentadas ampliamente.

En opinión de Acosta Romero, el Fideicomiso -- Público es "un contrato por medio del cual el Gobierno - Federal, a través de sus dependencias y en su carácter - de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes -- del dominio público o del dominio privado de la federa-- ción, o afecta fondos públicos, en una Institución Fidu-- ciaria, para realizar un fin lícito, de interés públi--- co." (1)

Esta definición sólo ratifica el supuesto inicial de ser el Fideicomiso Público una especie dentro de el género Fideicomiso. Lo que realmente va a despegar, - gradualmente, a estas dos Instituciones jurídicas son to das las diferencias asentadas y ratificadas por el Lic. Villagordoa Lozano, sobre todo la tremenda injerencia - que el Gobierno sigue manteniendo sobre los Fideicomisos Públicos y que se comprueba con las medidas de control implementadas para estos efectos, por la coordinación a través de sus secretarías de estado y por la vigilancia y control de todos los fideicomisos públicos por la S.P. P., la S.H.C.P. y la Secretaría de la Contraloría. Al -- grado de haberlos incluido como entidades de la Adminis-- tración Pública y Auxiliares del Ejecutivo Federal, en-- tendiendo por entidad: " del lat. ens., entis, ser. lo -- que constituye la esencia o sustancia de una cosa...cor poración considerada como unidad." (2).

Con lo que, jurídicamente hablando, desvirtúa totalmente la esencia del fideicomiso dado que en este - se confiaba a una persona llamada fiduciario la consecución de un fin lícito determinado, en el Fideicomiso Público esta confianza se ha reducido a cero, no por con-- vertida en desconfianza, sino por ser el propio Estado, a través del comité técnico, del delegado fiduciario especial, de la Secretaría coordinadora para cada fideico-- miso, de la S.P.P., la S.H.C.P. y de la Contraloría, la que ejerce, en realidad, las funciones que en principio competen al fiduciario, y no sólo esto, sino que incluye en estos conceptos, una serie de características que

- 
- 1.- Acosta, Romero Miguel., Derecho Bancario, editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1983. pág. 340
  - 2.- Enciclopedia, Op. cit., pág. 1274

se oponen sustancialmente al concepto de fideicomiso original, al crear una especie de persona, una especie de ser que para algunos efectos tiene vida propia, para -- otros depende del fiduciario y para casi todo del Estado directamente y donde la máxima autoridad la tiene, después del Estado, el comité técnico, ahora juntas de Gobierno, siendo, como ya dijimos alguna vez, el fideicomiso lo que su comité técnico decide que sea y creando la imagen, bien gabada, de Fideicomiso Público como sinónimo de empresa paraestatal con diferencias que los legos no pueden o no saben explicar, pero con fines y funciones similares, por lo que, para la mayoría de la gente, son lo mismo.

Esto en sí no resultaría problema, lo que sí es un problema y grave es que los mismos doctos de la -- materia incurran en contradicciones aceptando o incluyendo el concepto fideicomiso en la rama del derecho administrativo.

Todos estos comentarios que podrian tomarse como exagerados y sujetos mas a disertaciones filosóficas sin una utilidad pragmática evidente, no lo son en realidad si vemos el problema desde una perspectiva de conflicto de poderes. En el caso de un amparo, por ejemplo, no procede supuesto que éste sólo procede enderezarlo -- contra autoridad y la Institución Fiduciaria no lo es, -- como tampoco puede serlo el fideicomiso, quien carece de personalidad, y el fideicomitente que sí lo es, descarga su responsabilidad sobre el fiduciario porque así lo establecen las leyes mercantiles sobre la materia.

En una impugnación laboral, en donde el emplea do invoque, por ejemplo, el art. 10 de la Ley Federal -- del Trabajo que a la letra dice: " patrón es la persona -- física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajados, el patron de aquel lo será también de éstos." En -- esos momentos, el patrón Estado invocará la existencia de un fideicomiso y esgrimiendo el art. 45 fracciones -- IV y XIV de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en lo conducente, amparando se en la legislación mercantil vigente.

Sin embargo en lo operativo, el Estado bien -- poco recuerda esta legislación mercantil y en lo general se maneja discrecionalmente partiendo del supuesto de -- libertad contractual y aprovechando todas las facultades que se reserva como fideicomitente al establecer las condiciones del fideicomiso. Libertades que no entrañarían problema de no ser porque el Estado, como se ha mencionado reiteradamente, no se limita como otro particular --



sino que contrata con su carácter de Estado. Disponiendo casi absolutamente de los destinos del fideicomiso, destinos preestablecidos pero susceptibles de ser modificados en cualquier tiempo que el fideicomitente estime pertinente hacerlo.

#### 4.3.2.- El Fideicomiso de Estado como una Nueva Figura.

Todo lo anterior nos conduce, ineludiblemente, a la aseveración de que el Fideicomiso Público constituye una figura nueva en relación al fideicomiso clásico, esta figura surge no de la noche a la mañana por obra de un decreto ni por voluntad del Sr. Presidente, surge de una evolución paulatina dado el uso que se le fue dando, de las necesidades por parte del Gobierno de adecuar cada vez mas esta figura a sus particulares intereses, de la crítica que la sociedad hacía señalando los errores - y vicios mas evidentes y finalmente, del ajuste que los legisladores deben hacer frecuentemente a fin de adecuar la realidad social y la realidad jurídica, lo que en --- otros términos sería, la teoría a la práctica y que por razones naturales, en este proceso evolutivo siempre --- ocupará el último lugar pues aún en aquellas leyes que - pretenden ser muy avanzadas y aspiran corregir errores - del futuro, usualmente se modifican una vez que entran en contacto con la dinámica social que es impredecible. .

##### 4.3.2.1.- Dinámica Social

Retomando algunos de los conceptos vertidos en capítulos anteriores relacionados con política y administración, vimos ya cómo surgió el Fideicomiso Público, -- por una serie de leyes y principios socialmente aceptados y que, a todo aquello que pretende resistirse lo arrasa en su camino, por lo que los grandes conductores sociales nunca han intentado frenar estas corrientes, se limitan, dentro de lo posible, a guiarlas, a crear cauces mas o menos seguros por donde transitarán. Si bien hay ocasiones que la realidad social rebasa con mucho estos cauces, derramándose y provocando movimientos sociales de gran envergadura, las más de las veces se debe a que la gente que sustenta el poder se olvida de crear y mantener en funcionamiento estos canales, embebidos por el poder adquirido o sobreestimando su propio poder, subestiman el poder social, con fatales consecuencias para ellos.

Pero, la historia lo ratifica, un gobernador - dedicado a sus funciones, tendrá siempre presente el crear adecuados canales para que la sociedad libere, a través de ellos, su dinámica.

Algunos de los principios sociales se remontan

a fechas antiquísimas lo que confirma que la costumbre y el uso como tal, se hace ley, pero la voz del pueblo, es mas que evidente, puede trastocar cualquier régimen, por lo que no se puede dejar este rubro sólo en manos de la costumbre, es necesario mantener campañas de concientización pública a través de los medios de comunicación: radio, cine, televisión, periódicos, revistas, cuentos, -- anuncios, y todo aquello que indique a la sociedad en -- que debe pensar y como debe hacerlo.

Todo esto nos da un panorama de enajenación absoluto con el uso y manejo de la dinámica social, pero -- como sabemos, la sociedad es mucho mas compleja, siempre existirán personas atípicas que tratarán de mover a la -- sociedad en otro sentido al establecido. Y aún entre los grupos en el poder, no siempre habrá un acuerdo absoluto y en estas distensiones habra fugas ideológicas muy im--portantes.

Es por demas evidente, también, que no se puede manejar igual la situación en tiempos de paz que en -- tiempos de guerra, en bonanza que en crisis, encontrando que la sociedad en situaciones conflictivas es particu--larmente difícil de manejar, no sólo por lo conflictuada que se encuentre, sino también por el surgimiento de una mayor y más fuerte corriente de oposición y una gran cantidad de corrientes contradictorias entre si, pero que -- atomizan el poder dislocándolo.

Todo este preámbulo, aparentemente sin razón, tiene la de situarnos en lo que es una dinámica social -- actual, dentro de toda la complejidad de la enajenación masiva y la creación y convulsión constante por los cambios provocados por sus miembros, a veces paulatinos y -- en otras, sumamente violentos, y lo que ha dado en lla--marse consenso nacional, la voz viva del pueblo, el apoyo de las masas. Que aunque suene a demagogia y lo sea en realidad, por el solo hecho de que las masas así movidas sigan el rumbo premarcado y no otro, da una idea de que de una u otra forma, la demagogia funciona o a lo menos, de que ha funcionado hasta hoy.

Sea como fuere, con necesidades reales o artificiales o con una mezcla de ambas, la dinámica social -- es la generadora de todo lo demás, entendiendo "todo lo demás" en el más estricto sentido, pues la sociedad será la que se determine sus leyes, su forma de gobierno de economía, y su tipo de "sociedad", será la que decida sobre quien se queda en el poder y quien sale, sobre si tal o cual conducta es o no un delito, sobre si tal o -- cual Institución jurídica de cualquier tipo, funciona o no funciona, es, en pocas palabras, la generadora de ---

---

nuestro "modus vivendi"

El hecho de que sea toda la sociedad o sólo -- unos cuantos los que participan activamente en estas decisiones, para estos efectos, resulta intrascendente, lo realmente importante es que la sociedad toda, lo acepta, por la fuerza o de buen grado, pero lo acepta y como tal se crea, día a día como gota a gota que llena un vaso, - los cambios estructurales y coyunturales de nuestra sociedad, se constituyen o se destruyen sociedades enteras. Lo hemos visto en la historia, los cambios violentos no se dan nunca solos, previo al cambio aparentemente violento y sin razón, hallaremos siempre todo un cúmulo de razones pequeñas, casi imperceptibles que se acumulan en un lapso mas o menos largo, mas o menos corto, según el proceso de que se trate.

Así tenemos que lo que para nuestros abuelos - era tabú ahora se discute libremente, lo que era un delito ahora se ve con naturalidad, el peor de los crímenes puede ser ahora discutido para su virtual despenalización.

Y así como sucede en este renglón sucede en todo el quehacer humano, en todo lo que la humanidad ha hecho, en toda nuestra cultura, pues querámoslo o no, la sociedad en su conjunto y con su dinámica va a marcar la pauta, va a ser el ariete que abra todas las puertas por donde transitarán libremente las disciplinas sociales.

#### 4.3.2.2.- Dinámica de la Administración Pública

Entratándose de los Fideicomisos Públicos y -- por razones ya asentadas anteriormente, se pierde de vista que fué primero, si la necesidad social o la solución administrativa.

Si hemos de ser lógicos y congruentes con todo lo planteado debemos aceptar que surge de una u otra forma la necesidad social en primer término, que a esta necesidad social, la Administración Pública, buscando paliativos postrevolucionarios, implementa la empresa pública y los primeros organismos descentralizados, surgiendo Instituciones como el I.M.S.S. y reivindicando empresas como Pemex, o mas recientemente la Cia. de Luz y Fuerza y la Banca Nacional.

Estas actividades de la Administración Pública no son mas que respuestas a reclamos populares, reclamos de salud, de vivienda, de estabilidad social y económica y a estas necesidades y reclamos, la Administración va a responder de distintos modos, dependiendo de una serie de variables que maneja en su momento histórico, bien --

---

creando simples paliativos, bien con resultados a corto mediano y largo plazo.

En este contexto el fideicomiso respondió a -- una serie de requerimientos de la Administración Pública sobre todo el de flexibilidad y maniobrabilidad, lo que hace posible corregir el rumbo en cualquier momento y -- hasta hechar marcha atrás de ser necesario, lo que difícilmente se puede hacer con otro tipo de Instituciones.

En un régimen centralista como el nuestro (--- léase presidencialista) el uso de una figura como el Fideicomiso, vino a dar una mayor movilidad a la Administración actual.

Es obvio que la dinámica social, que mencionáramos en el título anterior irá siempre a la vanguardia, pero la Administración Pública está decidida a no quedar muy atrás, y en lo posible marcarle un camino previo, en su afán de encontrarle soluciones a todos los problemas nacionales, aún antes de que estos surjan, previendo males mayores o futuros, y para estos efectos el fideicomiso ofrece una gran facilidad de manejo lo que asegura su uso cada día mas indiscriminado por parte del sector oficial.

#### 4.3.2.3.- Dinámica Jurídica a la zaga.

En esta loca carrera de necesidades y satisfactores, es de suponer que la reglamentación de unas y --- otras llegará siempre con retraso, en esto, los medios actuales de comunicación son, los principales culpables pues mientras hasta hace un siglo hacían falta días y -- hasta semanas o meses para que una noticia se propagara por todo el mundo, en la actualidad esto puede ser posible en horas o hasta en minutos.

Aparejado a todos los beneficios que ésto trae consigo, conlleva una serie de inconvenientes, como son los de crear necesidades artificiales que para unos pueblos, en otra parte de la tierra y con otro tipo de desarrollo pueden ser problemas reales. Un ejemplo claro lo tenemos en la propia figura que estamos estudiando, el Fideicomiso, de origen latino pero que, al no poderse controlar debidamente perdió fuerza y se le combatió --- hasta erradicarlo, germinando en un sistema binario como el Inglés, encontrándole soluciones a su modo; más tarde esta figura ya evolucionada pretendió implantarse a un régimen jurídico como el nuestro, antes aún de su legalización (1908) que fué hasta 1925, lo que dió por resultado que aún ahora muchos estudiosos sobre la materia -- no han llegado a ponerse de acuerdo sobre algunas de sus características, a pesar de la brillante solución que el legislador, en su momento, adoptó a efecto de que el im-

plante funcionara. Esto nos dará una idea de los problemas en que los peritos en derecho han de incursionar -- para dar soluciones a necesidades importadas.

Podría pensarse también, que el derecho no va a la zaga y antes al contrario, primero se regula una -- cosa y después se ven los resultados en la práctica. Aunque ocasionalmente ocurre así, no son estos los resultados y el ejemplo más claro lo tenemos en la reglamentación fiscal, elaborada y expedida el último día del año y que regulará las funciones del año que inicia, y que es necesario corregir en minutas inciertas en el diario oficial hasta muy avanzado el año siguiente, esto se debe a que la ley se enfrenta a una realidad social que -- siempre será mas fuerte que ésta y las alternativas son la de adecuar la ley a la realidad social o la de tener y mantener una ley ociosa e inoperante.

En este contexto y olvidándonos un poco de la implantación de que fue objeto la figura de fideicomiso para tratar de la adecuación de la figura Fideicomiso Público. El legislador sólo pudo observar e ir modificando aquello que era más evidente. En esta situación se presenta un nuevo problema, la figura originalmente incluida en el marco mercantil, un marco de entera libertad para el comerciante y por lo mismo se legisla muy poco sobre el particular, aún está vigente el Código de Comercio de 1889.

En derecho mercantil, de aparente poco movimiento legislativo, surge una figura que la Administración Pública usa, y por ese solo hecho, sale de la esfera de acción de esta rama del derecho y se sitúa como derecho administrativo, pasando de derecho privado a derecho público. Pero el legislador no hace nada, la figura continúa, en lo sustantivo, igual que en 1926 y actualizada en 1932, administrativamente, adjetivamente, se han elaborado algunos decretos para su funcionamiento operativo más que para su regulación o configuración jurídica. El fideicomiso sigue siendo una figura regulada por el derecho mercantil, dentro de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, dentro de su capítulo V. Y todo lo que administrativamente se diga de lo que es el fideicomiso, es un contrasentido en razón puramente jurídica y que a la fecha nada se ha hecho por aclarar.

Es normal que el legislador responda sólo a -- problemas inminentes. El hecho de que hasta que el fideicomiso Público se convirtió en un caos, se legisló sobre su regulación y control, que no sobre su naturaleza, lo confirma. Como no ha surgido ningún nuevo problema, es muy probable que volverá a ser motivo de algún tipo de regulación cuando surjan nuevos problemas o cuando el

---

Ejecutivo lo juzgue conveniente.

Dentro de lo planteado en los dos subtítulos anteriores, podemos concluir que dentro del seno de la sociedad surgen necesidades que el Poder Público en sus funciones de gobierno, busca solucionar y que el poder legislativo se encarga de regular, digamos protocolizar estas soluciones, encuadrándolas en un marco legal adecuado.

#### 4.4.- Beneficios Sociales

Dejando de lado los intereses políticos y la técnica jurídica podemos concluir que el Fideicomiso Público ha jugado un papel muy importante para el desarrollo económico y social del país, al haber emprendido empresas que un particular o un grupo de ellos no habrían logrado y que al Estado mismo le hubiese resultado oneroso y hubiese tenido que distraer recursos del erario Público para su consecución. Al lograr de una manera efectiva y rápida que una gran cantidad de particulares colaboraran en su propio beneficio.

El Estado no hizo sino coordinar, mediante el Fideicomiso, el esfuerzo conjunto de los ciudadanos y, mediante financiamiento directo o actuando como banco de segundo piso para la canalización de recursos a actividades prioritarias, se lograron obras muy positivas:

No pretendemos hacer una loa insulsa a los logros obtenidos, éstos pudieron y debieron ser más y mejores de haber habido una mayor y mejor administración.

El dispendio y el gasto superfluo, característico de la Administración Pública no dejó de aparecer en este renglón, pero con todo y tal vez por su dinámica y por el manejo, aunque sólo indirecto, de las Instituciones de Crédito, por su bien ganada confianza, es que podemos hablar de reales beneficios sociales y económicos para el país.

---

## 5.- Tendencias Deseables

Quisiera patentizar que la crítica que se hace referencia en esta tesis es, como se ha reiterado, en todos sentidos y es así que se habló de lo positivo y de lo negativo.

En este capítulo habrá que enfatizar lo uno y lo otro, proponiendo la corrección de todas las desviaciones técnicas del Fideicomiso Público a efecto de que sirva más y mejor a la comunidad que ha estado sirviendo

Y si hemos sido capaces de implantar una figura totalmente extraña a nuestro derecho, también lo seremos de crear una nueva estructura, reglamentada por el derecho administrativo, paralela al fideicomiso pero con características propias y sujeta a una evolución separada del mismo. Es la fruta que ya está lo suficientemente madura y puede aspirar a constituirse en un nuevo ser -- con vida propia, quitándole los lastres del derecho mercantil y sus reminiscencias civilistas y dejándola mas libre sobre bases administrativas donde podrá desarrollarse evitando muchas de las anomalías que actualmente se suscitan.

### 5.1.- Enfoque Doctrinal

Los doctos en la materia se han limitado a observar el hecho y a aceptarlo tácitamente, lo comentan y lo estudian como una parte del fideicomiso en general, -- pero doctrinalmente no hay opiniones claras en su contra quizá por ser una figura relativamente nueva, como Fideicomiso Público, se hable mas de la empresa de participación estatal y del uso indebido que la administración le ha dado.

A falta de comentarios directos sobre el fideicomiso recogeré, también, algunas opiniones sobre estas empresas, habida cuenta del paralelismo existente.

De conformidad con el artículo 3o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder -- Ejecutivo se auxiliara, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal: I.- Organismos descentralizados; II.- Empresas de participación estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones de Seguros y de Fianzas; y III.- Fideicomisos.

Ruíz Massieu, hablando de la identidad entre -- entidad paraestatal y empresa Pública, expresa que son términos próximos pero no sinónimos pues mientras la primera es una figura legal, la segunda es una construcción

---

doctrinal administrativa: " Hablar de empresa Pública no es hablar de un instituto legal porque la legislación ha sido avara y sólo en unos cuantos ordenamientos legales utilizan este término tan socorrido en las ciencias administrativas, en la economía, en la ciencia política y en la vida administrativa." (1) Parangonando al término Fideicomiso Público, podemos deducir lo mismo, jurídicamente se habla de fideicomiso, solo en el ámbito administrativo, político y económico se escucha con mas frecuencia el término Fideicomiso Público.

No cabe totalmente la comparación si, como hemos visto en materia administrativa existe legislación expresa sobre Fideicomisos Públicos y en términos bastante mas aceptados, aunque convengamos con Rufz Massieu -- que en derecho sustantivo no existe tal separación, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito menciona exclusivamente "Fideicomiso".

La mayoría de los autores estudiados se limitan a la mención del término Fideicomiso Público como un tipo especial de fideicomisos, solo unos cuantos se atreven a hacer una muy velada crítica al mismo, quizá por razones políticas, una crítica abierta a un sistema utilizado por la Administración Pública, sin el tacto y la diplomacia que la situación impone, es riesgo corrido temerariamente. Es de esperar y suponer que, pasado algún tiempo de esta euforia pro Fideicomiso Público, cuando el tema no sea ya enfocado tanto en su matiz político y se le pueda dar un enfoque jurídico más técnico, habrá voces capacitadas que emitirán su opinión en ese sentido

Autores como David Peñaloza Santillán, señala: "El Fideicomiso Público, a partir de su proliferación en los últimos años, ha sido objeto de severas críticas. Estimamos que muchas de ellas pueden ser válidas, pero estas situaciones de ninguna manera deterioran la naturaleza del fideicomiso." (2) y mas adelante ratifica una opinión ya vertida al afirmar que: " El éxito de los fideicomisos en México, radica en la capacidad administrativa, operativa y financiera de las Instituciones de Crédito autorizadas como fiduciarias y que se traduce en la confianza de que los propósitos deseados serán alcanzados." (3) pero también señala que : " al amparo del fideicomiso, se han cometido abusos de poder, excesos de libertinaje, corruptela, etc, sin embargo, consideramos que los graves problemas que ha traído el uso exagerado del fideicomiso, no debe considerarse como fallas de esta figura, sino, de la falta de preparación de algunos funcionarios." (4)

1.- Peñaloza, Santillán David., Op. cit., pág. 226

2.- Loc. cit.,

3.- Loc. cit.,

4.- Loc. cit.,



Opinión ésta, con la que no estamos totalmente de acuerdo, pues si bien es cierto que existe falta de preparación de funcionarios y empleados y que esto ha contribuido a este caos, es mas cierto aún que la falta de control sobre una figura extremadamente dúctil, habiendose lo quitado de las manos de una Institución de Crédito -- para depositarlo en las de una persona llamado Delegado Fiduciario Especial o en un grupo colegiado denominado - comité técnico, quienes, dejando muy de lado los aspectos técnicos de la encomienda para interesarse mas en lo olítico, fué un albur muy peligroso y, en la práctica se ha visto, muy costoso. Situación que el mismo Peñaloza reconoce mas adelante al afirmar que: "...se le ha quitado su carácter de servicio bancario para darle un carácter eminentemente político, confiriendo el manejo del -- mismo a personas que tienen trayectoria en el ámbito gubernamental, pero ningún conocimiento de lo que es el -- campo fiduciario, con los consecuentes fracasos..."(1)

"En nuestra opinión, (continua Peñaloza Santillán) es necesario restituir al fideicomiso, su carácter de servicio bancario, desligándolo de los vaivenes de la política nacional..."(2) Esta oponión del autor, muy lo able pero por demás ingenua entratándose del Fideicomiso Público al que, necesariamente, habrá que buscarle - otras alternativas.

Peñaloza Santillán, al igual que otros autores confieren un valor exagerado a las reformas administrativas recientes de sectorización, de regulación, de control, registro y manejo del fideicomiso y de la intervención de la S.P.P. como fideicomitente único del Gobierno Federal y afirma: " Con base en las reformas adicionales efectuadas a la Ley Organica de la Administración Pública Federal, la designación de la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único del Gobierno Federal, estimamos que el Fideicomiso Público también (sic) tiene un gran futuro en nuestro país."(3)

Los pocos autores que se atreven a hacer una -- crítica al Fideicomiso Público, mas lo hacen en este sentido, mas en lo operativo, mas en la forma que en el fondo, si bien existe una corriente bien definida que pugna por el regreso al purismo jurídico o cuando menos a un uso mas técnico, como se puede apreciar de las opiniones vertidas por el Lic. Peñaloza Santillán, así como por - otros autores como el Lic. José N. González Paras, que -

---

1.- Peñaloza, Santillán David., Op, cit., pág. 226 y siguientes.

2.- Loc. cit.,

3.- Loc. cit.,

al momento de escribir lo que transcribiremos en seguida, era coordinador auxiliar de estudios administrativos de la Presidencia de la República y en lo substancial - menciona: " La incorporación de las entidades paraestatales al ordenamiento legal de la Administración Pública - Federal, hace patente la estrecha interrelación que existe entre dos niveles del aparato administrativo gubernamental, esta vinculación impide concebir aisladamente la acción de cualquiera de las Instituciones que componen - el ámbito de la Administración Pública."

Y continúa discutiendo: "En este orden de ideas el análisis de la naturaleza y operación del Fideicomiso Público se inscriben necesariamente en el contexto de la Administración Pública Federal, y en particular de la -- paraestatal." (1) Como puede observarse, el común denominador entre los autores comentados es el aceptar el hecho en sí mismo, sin más explicaciones ideológicas ni de ninguna otra índole, simplemente el Fideicomiso Público, por el hecho de serlo, sale de la esfera mercantil y se sitúa en el ámbito administrativo y nada más, pero al mismo tiempo y a conveniencia, son parte del Estado pero no lo son: " Con esta denominación simplemente se quiere subrayar el hecho de que no se trata de órganos de autoridad como las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, sino que.....tiene una personalidad jurídica distinta del Estado..." (2)

Con todo, las críticas existen, como ya dijimos, hacia lo operativo, hacia la desorganización: " Con el tiempo dieron lugar a un conjunto orgánico desarticulado, sin coordinación, con fenómenos de duplicación, -- superposición,....de contradicciones de funciones..." ..se dificultaba cada vez mas el control y la evaluación de sus actividades, con el tiempo se empezó a abusar de esta figura, pues frecuentemente se pretendía resolver problemas administrativos de la mas variada índole a través de la formación de un fideicomiso.... para filmar películas, para editar diccionarios e incluso para liquidar a otros fideicomisos." (3)

Pero con todo, las fallas señaladas son en lo operativo, con la puesta en vigor de las reformas administrativas se pensaba, resolverían todos los problemas.

Otros expositores como el Lic. Leonardo Basave

- 
- 1.- El Fideicomiso Público en México, S.H.C.P. Op. cit., pág. 56 y siguientes
  - 2.- Loc. cit.,
  - 3.- Loc. cit.,

entonces director del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Fonhapo, fue más acerado en sus críticas al afirmar, refiriéndose a los fideicomisos para el desarrollo urbano: "No puede ni debe trasponer sus fronteras ahora bien definidas, tampoco debe, en función de una corriente eficazista, trasgredir lo que en doctrina, en jurisprudencia y en la legalidad le tipifican como figura jurídica."....en algunas ocasiones han sido factores referenciales de procesos desordenados en los que no siempre la congruencia pragmática o la racionalidad administrativa ha sido arquetipo ni prototipo... ..la complejidad del sector central, la naturaleza del ámbito paraestatal y, sobre todo, el principio de que -- los titulares de dicho sector -sus componentes- acordaban con el Presidente de la República, hasta antes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en virtud de la prodigalidad con que se podían crear organismos, es otra de las razones que explican cabalmente el desorden precedente."(1)

Con todo, la crítica se sigue refiriendo al -- caos existente antes de la reforma administrativa, aunque nos da una idea clara de como se pasaban por alto -- muchas disposiciones en lo operativo del fideicomiso, en donde la Institución Fiduciaria perdió totalmente, si es que alguna vez lo tuvo, el control sobre el mismo.

Basave, como los otros autores, no da soluciones por considerar que la solución esta dada y afirma categóricamente: "la depuración de entidades, en paralelo a la consolidación de planes y programas de desarrollo urbano citados, superó el crecimiento del número de entidades de manera desordenada que venían confluyendo con duplicación de funciones o con una mala distribución del quehacer, a acciones específicas del desarrollo urbano.. ...."(2)

En su intervención, el arq. Guillermo Carrillo Arenas, entonces director del Fideicomiso Acapulco, (3) se limitó a invitar un poco a la reflexión y a la conciencia al afirmar: " ..si bien es cierto que por lo valiosa y ágil que es, (refiriéndose a la figura del fideicomiso) no debemos permitir que ésta se prostituya encubriendo empresas que deberán operar como tales y enmarcadas en el régimen jurídico que las rige, no deberemos -- permitir que decaiga en términos de ineficiencia."

Como podrá observarse, las opiniones doctrinales en este sentido son escasas, y harto cautelosas, más

- 
- 1.- Ibidem, pág. 202 y siguientes
  - 2.- Loc. cit.,
  - 3.- Ibidem, pág. 224 y siguientes

prontas a la alabanza fugaz que a la crítica certera. A pesar de esta situación, se puede deducir el deseo, de alguno de los autores mencionados, de una utilización -- mas técnica de la figura, deseo utópico, pues resultaría mas fácil elaborar todo un andamiaje jurídico para la figura Fideicomiso Público, de acuerdo a sus muy particulares características a pretender limpiar de todo resabio de matiz político a esta figura que es, en esencia, eminentemente política o cuando menos politizada por su uso.

Así, lo que ilusamente proponía Peñalosa Santillán resulta mas un sueño que una real posición doctrinal. Sin embargo es la única opinión mas o menos clara pues los demás autores que tratan el tema o francamente lo eluden como Rodolfo Batiza, Luis Muñoz o Domínguez -- Martínez, o lo mencionan como un hecho, sin más explicaciones como Villagordoá, Acosta Romero y otros.

#### 5.2.- Estamos Frente a una Nueva Figura Jurídica

Pienso que las características del Fideicomiso Público, y la forma como se ha ido presentando su desarrollo y sobre todo, las medidas que la Administración Pública ha tomado para encarar ese desarrollo de la mejor manera posible, han hecho de esta figura, una figura nueva, totalmente reformada de la esencia jurídica de lo que es o de lo que entendemos por Fideicomiso.

En el Fideicomiso hay un desprendimiento de -- bienes patrimoniales, para entregárselos, encomendárselos a una persona de toda nuestra confianza a la realización de un servicio o un fin determinado siendo en esencia una entrega en base a confianza, por no estar en posibilidades de cumplir uno mismo la tarea, por imposibilidades físicas o técnicas o de cualquier otro tipo, pero al no poder hacerme cargo yo, se lo voy a encargar a otra persona que lo haga, esto, lo vimos, supera al simple mandato en donde el mandatario actúa en nombre y representación del mandante, en el fideicomiso la confianza llega al extremo de entregar la cosa al fiduciario -- quien actuará en nombre propio.

En el Fideicomiso Público se desvirtúa totalmente este principio, el Estado como fideicomitente, nunca pierde el control y casi podría decirse que hasta el dominio de la cosa, que aunque jurídicamente pasa a la Institución Fiduciaria, ésta es un parapeto con voz pero sin voto.

En estricto derecho podría argumentarse que no se ha roto, en ningún momento, ninguno de los preceptos

---

señalados que regulan el Fideicomiso en México, pues es potestad del fideicomitente reservarse todos los derechos que desee en este caso, y hacer uso de este derecho. Se dirá que es potestad del mismo fideicomitente designar un comité técnico y así lo hace, que es su potestad fijar los límites y prerrogativas de dicho comité y también lo ejerce, y todo lo cual encuadra en el marco legal vigente, pero resulta que sería la Institución Fiduciaria la que debería determinar la procedencia o improcedencia de designar delegado fiduciario especial, sería la propia fiduciaria quien debería designarlo, en su caso, y éste, rendirle cuentas, pero no es así, la designación venía siendo públicamente realizada por el Ejecutivo Federal, ahora, por ley, solo él tiene facultades para hacerla, a quien le rendía cuentas a través del comité técnico y de la Secretaría Coordinadora. Diríamos también que el Estado, como fideicomitente respetuoso, debería actuar como un particular que elabora un contrato como otro cualquiera, pero no es así, en esta operación jamás pierde su investidura de autoridad, como autoridad ordena la creación de un nuevo Fideicomiso Público, establece las bases, fines y políticas del mismo, así como la persona o personas que habrán de atenderlo y como autoridad decide en todo momento sobre lo que debe hacerse o dejar de hacerse, siempre dentro de un marco legal establecido, dando en todo momento su lugar a la fiduciaria y cumpliendo con las formalidades que la ley exige - en cada caso, pero la decisión final es del Estado. A -- que el fiduciario y el fideicomiso entonces.

Podrán rebatirme en este punto diciendo que si se sigue el camino tradicional, la Institución Fiduciaria depende igual de la S.H.C.P. quien depende del Ejecutivo y el resultado sería el mismo sólo que por un camino mas largo y tendrán razón pues llegamos al punto crucial al decir que el fideicomitente, el fiduciario y a veces el mismo fideicomisario lo son el propio Estado -- que a modo de un gran titiritero maneja sus marionetas tras bambalinas.

Final y fatalmente quien tiene la última palabra es el mismo Estado.

Si después de ver todas estas diferencias no aceptamos estar frente a una nueva figura jurídica, ahora atípica pero con urgente necesidad de ser tipificada. Entonces todo el trabajo no ha tenido sentido.

### 5.3.- Retorno al Camino Perdido

Al principio de este trabajo se planteaba ésta como una alternativa deseable, autores como Peñalosa Santillán o José N. González Paras lo refieren en el mismo

---

sentido.

Pensamos que esto ya no es posible, que se han dado demasiados pasos en otro sentido, que se ha llegado demasiado lejos como para intentar retroceder, porque -- además, la figura, con todos sus problemas de todo tipo, en la praxis ha funcionado, tal vez no como debería funcionar, tal vez podría ser mas eficiente, pero el hecho es que ha funcionado y ésto de si es importante tomarlo en cuenta, por lo que no considero que fuera una decisión acertada el hechar marcha atrás y restringir esta figura para ceñirla a sus limites originales, sencillamente no podría hacerse o se haría a costa de un gran burocratismo pues las decisiones seguirían partiendo -- del Ejecutivo, ya no vía delegado Fiduciario, sino a través de la S.H.C.P. a la Institución Fiduciaria y ésta al delegado con idénticos resultados.

Restringir la manera como se viene conduciendo a los Fideicomisos Públicos, sobre todo los mas grandes o importantes, es quitarles toda la inercia y frenarlos en momentos en los que lo menos necesario es frenar nada en donde lo mas urgente es el trabajo continuado y productivo de todos, la solución no es frenar y regresar, -- la dinámica social y administrativa ya se encaminaron -- por este sendero, lo único que resta es que el aparato legislativo les alcance y elabore un traje a la medida, estructurando y dando forma legal a lo que ya es el Fideicomiso Público, en lo sustantivo, salvando al Fideicomiso clásico y desligándolo para formar dos figuras, similares pero distintas, una en el ámbito mercantil y privado, la otra en el administrativo y público.

---

Con fecha 26 de abril de 1986 y publicado en - el diario oficial de la federación el 14 de mayo, se expiden decretos que reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y crean la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las cuales, necesariamente, inciden en el presente trabajo, por lo que considero pertinente, antes de referirme a las conclusiones, realizar un pequeño análisis de las leyes en cuestión, revisando los conceptos que por efectos de la propia ley, provoquen modificaciones de cualquier tipo al presente trabajo.

Primeramente realizaré un vaciado de los artículos que sufrieron alteraciones y que por su naturaleza atañe a nuestro estudio, antes de examinar la medida en que ésto afecta el trabajo en global.

En lo referente a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se modifico el artículo 47 quedando como sigue:" art. 47.- Los fideicomisos Públicos a que se refiere el artículo 3o. fracción III de esta ley, son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos."

Tocante a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, listaremos los artículos que tengan injerencia directa con nuestro trabajo:

Art. 2.- Son entidades paraestatales, las que con tal carácter determine la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Art. 6.- Para los efectos de esta ley, se consideran áreas estratégicas a las expresamente determinadas por el párrafo 4o. del art. 28 constitucional....Se considerarán áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25,26 y 28 de la propia -- constitución.....

Art. 8.- Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos en cargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente.....

Art. 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I.- la realización de actividades correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias; II.- la prestación de un servicio público o social; ó III.- la

---

obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Art. 15.- En las leyes o decretos relativos -- que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, para la creación de un organismo descentralizado, se establecerán, entre otros elementos:...V.- la manera de integrar el órgano de gobierno y la designación al Director General (1) así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a este;...IX.- el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.....

Art. 17.- La administración de órganos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y un Director General.

Art. 21.- El Director General será designado por el Presidente de la República.....

Art. 40.- Los fideicomisos Públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los -- que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley.....Los comités técnicos y los Directores Generales de los Fideicomisos Públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el capítulo 5o de esta ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza....

Art. 44.- En los contratos de fideicomiso.... entiéndase que las facultades del citado cuerpo colegiado, constituyen limitaciones para las Instituciones Fiduciarias.

Art. 60. transitorio.- En lo tocante a los fideicomisos a que se refiere el art. 40 de esta ley, se dictarán, desde luego, las disposiciones relativas para que en su caso, los comités técnicos se ajusten a la integración y funcionamiento que en esta ley se señala respecto a los órganos de gobierno, y se designarán en los casos que procedan a los comisarios públicos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

---

1.- En aparente contradicción con lo establecido en el art. 21 del mismo ordenamiento, en donde establece claramente que será facultad del Presidente de la República la designación de estos funcionarios.



De los ordenamientos referidos, se puede deducir, a priori, una ampliación de los requisitos para que un fideicomiso pueda ser considerado Público y que ahora por efecto del art. 47 reformado de la L.O.A.P.F. serían los de tener por objeto impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, el contar con un comité técnico y con una estructura orgánica análoga a las demás entidades.

El artículo 49 de la misma Ley referida, otorga más facultades a las Secretarías de Estado que sean coordinadoras de sector, quienes ahora podrán coordinar y programar presupuestos, agrupar en subsectores y participar en los órganos de gobierno, actividad, esta última que ya les correspondía.

En la Ley Federal de Entidades Paraestatales se establece lo que son órganos descentralizados en su art. 14, y en su art. 15 algunos elementos que, al crearse el órgano, deberán establecerse como son el régimen laboral.

De todo lo analizado, para efectos de nuestro trabajo, lo más importante sería que, de alguna manera, estas reformas vienen a validar esta tesis pues, si bien es cierto que la intención de las mismas dista mucho de la de crear una nueva figura jurídica donde se encuadre el concepto Fideicomiso Público, si restringe cada vez más el concepto, especializándolo y limitándolo a aquellos que, por su tamaño o importancia deban quedar bajo la tutela directa del Gobierno, reintegrando a la Fiduciaria la potestad sobre muchos fideicomisos que se consideraban públicos por sus fines y origen pero carecían de importancia y podían, a criterio del Ejecutivo Federal, ser manejados en un sentido más puro del concepto, equiparando a los demás a entidades paraestatales, y aunque continúa denominándolos Fideicomisos, e insiste en seguir el procedimiento formalista a través de contratos (ART. 41 y 44 L.E.P.) prevaleciendo en todo la figura original del fideicomiso, la realidad es que la figura se aleja cada vez más de su original, aproximándose a una especie de depósito, en donde la fiduciaria tiene los bienes fideicomitidos en su poder, pero la decisión corresponde al fideicomitente, directamente o a través de los órganos designados o que designe él mismo.

Es importante señalar la intervención que se le da a la Secretaría de la Contraloría, como fiscalizadora de entidades paraestatales y por ende de Fideicomisos Públicos.

Para efectos del presente trabajo, considero que las reformas citadas vienen a corroborarlo.

---

**Conclusiones:**

1.- Fideicomiso es un negocio jurídico unilateral en virtud del cual una persona denominada Fideicomitente destina y transmite la titularidad de ciertos bienes o derechos a una Institución de Crédito llamada Fiduciario mediante un contrato, a un fin lícito y posible en beneficio de un tercero, que eventualmente podrá ser él mismo, llamado Fideicomisario.

2.- El Fideicomiso, como negocio unilateral y como contrato, por el elemento de "confianza" que la Institución implica, es una figura con esencia civilista.

3.- El legislador mexicano, al implementar esta figura, crea una distinta, situandola hábilmente en la rama del derecho mercantil, en un afán de proteger a la sociedad toda, de un uso indebido. Sitúa a las Instituciones de Crédito, como las únicas capacitadas para -- fungir como Fiduciarios, con lo que convierte al Fideicomiso en un acto de comercio.

4.- El Estado, por un uso reiterado de esta -- Institución, y con base en los beneficios reales con --- ella obtenidos, implementa una serie de reglas para su mejor aprovechamiento, desde una perspectiva Administrativa.

5.- Esto crea un conflicto de técnica jurídica pues el Estado no establece lineamientos ni diferencias. Utilizando al Fideicomiso como una entidad paraestatal con lo que gravita la figura, ahora al derecho administrativo, pero solo de hecho, sin sustentación legal alguna.

6.- La figura así empleada, deja, en esencia, de ser Fideicomiso para convertirse en una figura atípica semejante a éste, pero distinta en fines y objetivos, así como en los medios para su creación y funcionamiento, debido al andamiaje administrativo existente y que -- no opera para el Fideicomiso clásico.

7.- Se propone la elaboración normativa de una nueva figura que bien podría llamarse Fideicomiso Público o Fideicomiso de Estado, regulada en forma independiente del actual Fideicomiso, desligandolos en el ámbito jurídico para convertirlas en dos figuras semejantes pero distintas, como lo ocurrido inicialmente entre esta misma figura y el mandato.

---

## Bibliografía:

- Acosta, Romero Miguel., Derecho Bancario, editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1983
- Acosta, Romero Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo, editorial Porrúa, S.A. México, D.F. - 1979.
- Aguilar, Carbajal Antonio., Contratos Civiles, editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1977.
- Batiza, Rodolfo., El Fideicomiso, editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1980.
- Bauche, Garciadiego Mario., Operaciones Bancarias, editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1981
- Chinoy, Ely., La Sociedad, Una Introducción a la Sociología, editado por Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1977.
- De Pina, Rafael., Diccionario de Derecho, editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1979.
- Domínguez, Martínez Jorge A., El Fideicomiso Ante la Teoría General del Negocio Jurídico, editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1982.
- , El Fideicomiso Público en México, editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, D.F. 1981.
- , Estudios Sobre la Investigación Jurídica, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Antología de Lecturas Universitarias, México, -- D.F. 1978.
- , Estudios sobre Fideicomiso, editado por la Asociación de Banqueros de México, México, D.F. 1980.
- Giorgana, Frutos Victor M., Curso de Derecho Bancario y Financiero, editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1984
- González, Rivera Ernesto., El Fideicomiso como Instrumento de Administración de los Planes de Beneficio para empleados, tesis profesional, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F. 1978.
- , Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México, editado por el Banco Mexicano Somex, - S.A. México, D.F. 1982
- Lepaulle, Pierre., Tratado Teórico y Práctico de los Trusts, editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1975.
-

- , Manual del Fideicomiso Mexicano, editado por el -  
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, --  
S.A., México, D.F. 1976.
- Margadant, S Guillermo F., Derecho Romano, editorial Es--  
finge, S.A., México, D.F. 1977.
- Muñoz, Luis., El Fideicomiso, Cárdenas editor, S.A., Méxi  
co, D.F. 1980.
- Peñaloza, Santillán David., El Fideicomiso Público Mexi-  
cano, editorial Cajica, S.A., Puebla, Méx. 1983.
- Rodríguez, Ruiz Raul., La Auditoria Interna de la Opera-  
ción Fiduciaria, editado por la Asociación de --  
Banqueros de México, México, D.F. 1978.
- Villagordoa, Lozano José Manuel., Doctrina General del -  
Fideicomiso, editorial Porrúa, S.A., México, D.F.  
1982.
-