

647  
2e



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**" CONSTITUCION DEL REGIMEN JURIDICO  
ACTUAL DEL FIDEICOMISO PUBLICO,  
GUBERNAMENTAL O DE ESTADO "**

**SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ROSA ELENA PEREZ MUÑOZ**



MEXICO, D. F.

1967



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.

## INTRODUCCION.

Pág.

### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES Y CONCEPTO DEL FIDEICOMISO

1.-Origen historico del fideicomiso en México.-----	1
2.-Antecedentes legislativos del fideicomiso en Méxi co, Leyes y Reglamentación que los regulan actualmen- te. -----	16
a).-Proyecto Limantour. -----	16
b).-Proyecto Escal. -----	18
c).-Proyecto Vera Estañol. -----	20
d).-Ley General de Instituciones de Crédito y Estable cimientos Bancarios de 1924. -----	20
e).-Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926.-----	21
f).-Ley General de Instituciones de Crédito y Esta- blecimientos Bancarios de 1926. -----	24
g).-Ley General de Instituciones de Crédito de 1932.-	26
h).-Ley Bancaria de 1941.-----	28
i).-Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. -----	29
3.-Definición y Elementos del fideicomiso.-----	39
4.-Régimen jurídico del fideicomiso.-----	45
5.-Clasificación de los fideicomisos.-----	53

### CAPITULO II

#### EL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO

1.-Concepto de fideicomiso público.-----	60
2.-Diferencias del fideicomiso público.-----	63

3.-Marco jurídico del fideicomiso público.-----	67
4.-Elementos del fideicomiso público.-----	87
I.-Fideicomitente.-----	87
a).-Derechos y Obligaciones del fideicomitente.-----	89
b).-Pluralidad de fideicomitentes.-----	94
II.-Fiduciario.-----	95
a).-Derechos y Obligaciones del fiduciario.-----	97
III.-El Fideicomisario.-----	101
a).-Derechos y Obligaciones del fideicomisario.-----	102
5.-Objeto de los fideicomisos públicos.-----	105
6.-Forma del fideicomiso.-----	106
7.-Fines del fideicomiso público.-----	112
8.-La operación del fideicomiso público.-----	115
9.-Duración de los fideicomisos públicos.-----	119

### CAPITULO III

#### CONSTITUCION DEL REGIMEN JURIDICO ACTUAL DEL FIDEICOMISO PUBLICO, GUBERNAMENTAL O DE ESTADO.

1.-Procedimiento relativo a la constitución de los fideicomisos públicos.-----	120
2.-Bases de los fideicomisos públicos.-----	127
3.-Comité Técnico y Delegados Fiduciarios Generales y Especiales.-----	133
4.-Variantes del fideicomiso Público en materia bancaria: los Fondos de Fomento.-----	149
5.-Fideicomiso público como entidad de la Administración Pública Federal como un instrumento de Política Económica y Social.-----	155

6.-Regimen Actual del fideicomiso público.-----	158
7.-Registro del fideicomiso público.-----	179
8.-Naturaleza jurídica del fideicomiso público.-----	180
9.-Extinción de los fideicomisos públicos.-----	190
Conclusiones.	
Bibliografía.	

" CONSTITUCION DEL REGIMEN JURIDICO ACTUAL  
DEL FIDEICOMISO PUBLICO, GUBERNAMENTAL O  
DE ESTADO."

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y CONCEPTO DEL FIDEICOMISO

1.- ORIGEN HISTORICO DEL FIDEICOMISO EN MEXICO

- a).- EL USE.
- b).- EL TRUST ANGLOSAJON.

2.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL FIDEICOMISO EN MEXICO, LEYES Y REGLAMENTACION QUE LO REGULAN ACTUALMENTE.

- a).- PROYECTO LIMANTOUR.
- b).- PROYECTO GREEL
- c).- PROYECTO VERA ESTANOL
- d).- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 1924.
- e).- LEY DE BANCOS DE FIDEICOMISO DE 1926.
- f).- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 1926.
- g).- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO DE 1932.
- h).- LEY BANCARIA DE 1941.
- i).- LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.

- 3.- DEFINICION Y ELEMENTOS DEL FIDEI COMISO.
- 4.- REGIMEN JURIDICO DEL FIDEI COMISO.
- 5.- CLASIFICACION DE LOS FIDEI COMISOS.

## CAPITULO II

### EL FIDEI COMISO PUBLICO EN MEXICO

- 1.- CONCEPTO DE FIDEI COMISO PUBLICO.
- 2.- DIFERENCIAS DEL FIDEI COMISO PUBLICO.
- 3.- MARCO JURIDICO DEL FIDEI COMISO PUBLICO.
- 4.- ELEMENTOS DEL FIDEI COMISO PUBLICO.

#### I.- FIDEI COMITENTE.

- a).- DERECHOS Y OBLIGACIONES FIDEI COMITENTE.
- b).- PLURALIDAD DE FIDEI COMITENTES.

#### II.- FIDUCIARIO.

- a).- DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL FIDUCIARIO.

#### III.- EL FIDEI COMISARIO.

- a).- DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL FIDEI COMISARIO.

- 5.- OBJETO DE LOS FIDEI COMISOS PUBLICOS.
- 6.- FORMA DEL FIDEI COMISO.
- 7.- FINES DEL FIDEI COMISO PUBLICO.
- 8.- LA OPERACION DEL FIDEI COMISO PUBLICO.

## 9.- DURACION DE LOS FIDEI COMISOS PUBLICOS

### CAPITULO III

CONSTITUCION DEL REGIMEN JURIDICO ACTUAL DEL FIDEI--  
COMISO PUBLICO, GUBERNAMENTAL O DE ESTADO.

- 1.- PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA CONSTITUCION DE LOS FIDEI COMISOS PUBLICOS.
- 2.- BASES DE LOS FIDEI COMISOS PUBLICOS.
- 3.- COMITE TECNICO Y DELEGADOS FIDUCIARIOS GENERALES Y ESPECIALES.
- 4.- VARIANTES DEL FIDEI COMISO PUBLICO EN MATERIA ---  
BANCARIA: LOS FONDOS DE FOMENTO ECONOMICO.
- 5.- FIDEI COMISO PUBLICO ENTIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL COMO UN INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL.
- 6.- REGIMEN ACTUAL DEL FIDEI COMISO PUBLICO.
- 7.- REGISTRO DEL FIDEI COMISO PUBLICO.
- 8.- NATURALEZA JURIDICA DEL FIDEI COMISO PUBLICO.
- 9.- EXTINCION DE LOS FIDEI COMISOS PUBLICOS.

C O N C L U S I O N E S .

## INTRODUCCION

El tema que se trata en la presente tesis, es el referente a la " CONSTITUCION DEL REGIMEN ACTUAL DEL FIDEICOMISO PUBLICO, GUBERNAMENTAL O DE ESTADO", este es de gran interés, debido a que el Fideicomiso Público en nuestro país ha alcanzado una importancia extraordinaria, ya que el mismo, es un instrumento con el que cuenta la Administración Pública, para promover determinadas actividades económicas y así alcanzar los objetivos y fines específicos que se ha propuesto, por lo tanto viene hacer un medio adecuado para contribuir al desarrollo de la economía y a la solución de grandes problemas nacionales; esta figura adoptada por el Gobierno Federal tiene una gran actividad que no se agota en el terreno de la empresa pública o en la constitución y operación de Fondos de Fomento Económico, sino que también puede ser empleado por el Estado para la realización de múltiples actos jurídicos, los cuales siempre serán

eminentemente de interés Público, Social, Económico -  
y Cultural.

El Fideicomiso Público, es trascendental -  
para el desarrollo económico y social del país, ya -  
que su fin inmediato es el de ayudar y beneficiar a -  
todos los sectores de la nación sin marginar a nadie.

## C A P I T U L O I

## ANTECEDENTES Y CONCEPTO DEL FIDEICOMISO

El estudio de las Instituciones Jurídicas, se remontan con frecuencia a épocas muy antiguas en busca de los orígenes de las mismas.

Los tratadistas del Derecho Mexicano, señalan como antecedente más importante de nuestro fideicomiso al antiguo USE, y al moderno TRUST Anglosajón, siendo este introducido a través de Panamá en el año de 1924.

## a).- EL USE

El Lic. Batiza, nos dice que para el jurista Maitland la palabra USE, "es un término curioso que podría decirse ha equivocado su propio origen; pudiera pensarse que proviene del latín USUS, pero, en realidad, deriva de OPUS y desde tiempos remotos en los siglos VII y VIII, como puede comprobarse en documentos jurídicos lombardos y francos, encontramos en el latín bárbaro o vulgar ad opus como equivalente a

" en su representación", "(1).

El nacimiento del Use es indefinido, - el Lic. Jorge Piña Medina nos dice que, " es un tanto obscuro el origen primitivo del Use, pero puede afirmarse que en cierta forma fue un instrumento ideado - por el pueblo, primero para defenderse de las pesadas e injustas cargas que imponían el sistema feudal y -- los señores feudales sobre sus vasallos, y en segundo lugar, para burlar el régimen imperante en esta época.

En sus orígenes, el Use era un instrumento utilizado por un propietario de tierras que -- transfería parte de ellas a sus sirvientes o vasallos como compensación (enfiteofes) para el uso de otro, -- (feoffor).

El que recibía la propiedad se llamaba Feoffee to uses y al beneficiario se le llamaba Cestui que Use."(2)

---

1.- Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso. Cuarta Edición. --- Edit. Porrúa. México. 1980. Pág. 33.

2.- Piña Medina, Jorge. Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México. Fomento Cultural de la Organización SOMEX, A.C., Primera Edición. 1982. Pág. 9.

Los acontecimientos que le dieron auge al empleo del USE, son:

1.- La Ley de Manos Muertas

2.- Las Guerras Dinásticas o Guerra de las --  
Rosas.

1.- La Ley de Manos Muertas, trata de eliminar el acaparamiento de riquezas en manos de la Iglesia,-- por lo que estas corporaciones no podían adquirir las propiedades de los inmuebles directamente, sin embargo recurriendo al Use, podían gozar del beneficio de dichos inmuebles sin ser propietarios del mismo.

2.- Las Guerras Dinásticas o Guerra de las --  
Rosas; durante la Guerra, las propiedades de los vencidos eran confiscadas para los vencedores, razón por la cual, para prevenir estas confiscaciones transmitían sus bienes a una persona de confianza, quedando esta en posesión de los mismos para uso exclusivo del otorgante y de sus herederos.

Esta figura se utilizaba también, para burlar acciones reivindicatorias sobre las tierras, o para --

defraudar acreedores de los poseedores de dichas tierras por este motivo el parlamento tuvo que intervenir para impedir esos abusos, ampliando la aplicación de las Leyes de las Manos Muertas, que declaraban a favor del soberano la confiscación de tierras transmitidas en Uso.

Es claro que el derecho, no viera con buenos ojos estos negocios, que tenían el propósito de eludir sus principios y así el Feoffe to Use o prestanombre, quien tenía el título legal de los bienes, no siempre escuchaba la voz de su conciencia, quedándose en ocasiones con los bienes dados en Uso, ya que no había forma de obligarlos a cumplir con lo pactado, defraudando descaradamente la confianza depositada en él; y en tanto la víctima también había querido violar las disposiciones, por lo que es de hacer notar lo que dice el tratadista Pierre Lepaulle en el sentido de que el " Use, no sólo estaba reservado al fraude, pues había casos en los que la gente

dejaba sus bienes en Uso por razones confesables como por ejemplo la partida de un viaje a lejanas tierras, etc, entonces la víctima del prestanombre no tenía -- porque guardar silencio y protestaba por la falta de honrades de su amigo"(3).

Ante la imposibilidad de dirigirse a los tribunales del Derecho Común, canalizaban sus -- quejas al Rey, quien como soberano era considerado -- como fuente de toda justicia, pero posteriormente -- debido al crecimiento del reino y a consecuencia de -- las guerras del monarca hubo de ocuparse de los asuntos de gobierno, delegando facultades de justicia al canciller (confesor del Rey), quien a su vez, ante las excesivas cantidades de quejas, tuvo la necesidad de rodearse de asesores, cuyas sentencias forman una -- copiosa jurisprudencia.

Al iniciarse en Inglaterra, la práctica de los Uses, surge un doble concepto de dominio o

---

3.- Lepaulle, Pierre. Tratado Teórico y Práctico de los Trusts. Traducido por Pablo Macedo. Edit. Porrúa. Pág. 23.

propiedad, es decir, se reconocen dos sujetos propietarios de un mismo bien y así tenemos que la propiedad legal (reconocida por el Derecho Común) radicaba en el Feoffe to Uses, y la propiedad equitativa correspondía al Cestui que Use, el cual era reconocido por la equidad.

b).- EL TRUST ANGLOSAJÓN

El Trust Anglosajón, surge del antiguo Use, a este respecto el Lic. Jorge Piña Medina dice que "Enrique VIII en 1535 consiguió que el parlamento promulgara el Statute Of Uses, en cuyo preámbulo se expresa una lista de las maldades que existían provocadas por los Uses"(4).

Los tribunales de esa época determinaron que el Statute Of Uses, no afectaba al Use sobre el Use y entonces los Uses tomán el nombre de Trust, por considerar que está palabra era la adecuada para designar la institución transformada de acuerdo con la jurisprudencia que se deriva de la aplicación del

4.-Ob. Cit. Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México. Pág. 19.

Statute Of Uses.

Para el Lic. Jorge Serrano el Trust -  
 es: "Una relación fiduciaria con respecto a determi-  
 nados bienes por lo cual la persona que los posee --  
 (trustee) está obligada en derecho equidad a manejar  
 las en beneficio de un tercero (cestui que trust). -  
 Este negocio surge como resultado de un acto volitivo  
 expreso de la persona que crea el Trust(settlor)?"(5).

El Licenciado Jorge Piña Medina dice  
 que:"En la legislación sobre los Trusts en Estados -  
 Unidos se origina en el proyecto de David Field, para  
 un Código de Derecho Sustantivo para el Estado de --  
 Nueva York, y continúa señalando que en Louisiana se  
 dio un breve estatuto sobre el Trust en 1920 y abro-  
 gada en 1938, por el Louisiana Trust Code de 1964.

En Texas también hay una ley sobre --  
 el Trust, promulgada en 1943".(6).

---

5.- Serrano Trasviña, Jorge. Aportación al Fideicomiso.  
 Primera Edición. México.1950. Pág.88.

6.- Piña Medina, Jorge. Las Instituciones Fiduciarias  
 y el Fideicomiso en México. Fomento Cultural de la --  
 Organización Somex, A.C. Primera Ed.1982. pág.24.

El Lic. Rodolfo Batiza, menciona la definición del Trust, y dice: "Que la de mayor autoridad doctrinaria en los Estados Unidos es la propuesta por el Instituto de Derecho Norteamericano (American Law Institute), cuya traducción es como sigue:--

"El Trust, según el término, se emplea en el Restatement de esta materia, cuando no está limitada por las palabras de 'beneficiencia', 'resultante' o 'interpretativo'; es una relación fiduciaria con respecto a bienes que sujeta a la persona que tiene el título sobre los mismos a obligaciones de equidad para manejarlos en beneficio de otra, y que surge como resultado de una manifestación de voluntad para crearla"; y agrega al respecto que:

Esta definición tampoco ha escapado por completo a la crítica. Keeton objeta la exclusión que en ella se hace al Trust, "caritativo" o de beneficiencia, pero que el Instituto citado justifica en la diversidad del destino de los bienes en uno y otro Trust: a favor de personas determinadas en el privado;

para la colectividad en el de beneficencia.

Para Powell la idea fundamental que sustenta al concepto de Trust descansa sobre una base esencialmente simple, que consiste en la escisión de un derecho de propiedad por lo que hace a su administración y a su provecho económico; de acuerdo con ella, una o varias personas tienen la propiedad de ciertos bienes, mismos que administrarán en beneficio de otras o para un fin preestablecido".(7).

Los Sujetos que van intervenir en el Trust son los siguientes:

- a).- SETTLOR .
- b).- TRUSTEE.
- c).- GESTUI QUE TRUST.

a).- Settlor.- El Lic. Villagordoa menciona que: "Este va a ser el creador del Trust, generalmente una vez constituido desaparece esta persona --

---

7.- Batiza, Rodolfo. El fideicomiso. Teoría y Práctica Cuarta Edición. Editorial Porrúa. Méx. 1980. Pág. 52.

a no ser que se reserve el derecho de revocar el Trust, alterarlo o enmendarlo, contando o no con el derecho de revocación. Puede reservarse el de dirigir al Trustee en materia de inversiones en todos sus aspectos y el de vigilar los actos que, a su juicio lo precisen.

Puede tener el carácter de Settlor cualquier persona que tenga la capacidad de hacer testamento, de contratar, de gozar y ejercitar sus derechos patrimoniales; que pueda disponerlos a su arbitrio y en fin que sea Sui Juris"(8).

b).- TRUSTEE.- Este autor dice que: "El Trustee se convierte en el titular legal de bien o derecho que se fideicomite. Para ser Trustee no sólo se requiere tener capacidad de gozar de los bienes y derechos que constituyen su materia, sino necesita tener la capacidad de ejercitar tales derechos, pues de lo contrario un tribunal de equidad deberá proce-

---

8.- Villagorda Lozano, José. Doctrina General del Fideicomiso. Edit. Porrúa. Segunda Edición. Pág. 20.

dar a la remoción del Trustee designado que carezca de la capacidad de ejercicio, para evitar de esta manera los perjuicios que se le puedan ocasionar a los beneficiarios del Trust.

Generalmente hablando, el Settlor del Trust puede validamente nombrar a cualquiera como Trustee, por ejemplo un niño, un incapaz, un insolvente o un extranjero. En una época se pensó que una corporación no podía ser Trustee por la misma razón que no podía cometer un delito, a saber, que no tenía conciencia o alma; pero en la actualidad se ha establecido bien lo contrario; en efecto es muy común que una corporación sea el Trustee.

En sentido estricto, el Estado no puede ser Trustee porque no puede ser demandado. Los extranjeros ahora pueden generalmente ser Trustees a menos que estén inhabilitados por disposición legal.

Nombramiento de Trustee por la Corte.— Si por alguna razón un cargo de Trustee quedara vacante y la obligación se transfiere a la Corte para nom---

brarlo, la Corte tratará de designar a uno que sea capaz de manejar un Trust Estate y quien probablemente será justo con todos los Cestuis?(9)

Obligaciones del trustee, el Lic. Villagor\_  
 dos menciona las siguientes:

a).- " Debe proteger el negocio y defender\_  
 lo contra toda clase de ataques provenientes de ter\_  
 ceros, del beneficiario y aún del Settlor; el Trustee está obligado a defender la existencia y consecución del negocio, debiendo hacer la defensa en --  
 todo caso, salvo razón de manifiesta improcedencia.

Si en cumplimiento de este deber el trustee  
 recurre a la vía judicial, deberá seguir el proce--  
 dimiento en todas sus instancias hasta la termina--  
 ción correspondiente.

b).- Para habilitarlo a cumplir con sus --  
 deberes en la consecución del Trust y alcanzar su --  
 objetivo, se impone al trustee el deber de tomar --

posesión inmediata constituido el negocio de los bienes fideicomitidos, salvo disposición contraria en el acto constitutivo.

c).- Como regla general, el trustee debe proceder al registro de los bienes fideicomitidos desde que toma posesión del cargo haciendo constar la existencia del Trust y el carácter que se le otorga.

d).- El Trustee está obligado a cuidar de la seguridad de los bienes fideicomitidos. Dentro de esta obligación se involucran los siguientes:

1).- Deberá pagar los impuestos, derechos o intereses de cualquier clase que graven el patrimonio del Trust; 2) Deberá asegurar los bienes inmuebles. En caso de que falte dinero para cubrir los gastos que se motivan con la conservación del patrimonio del Trust, el Trustee puede recurrir a la venta de algunos bienes fideicomitidos y aún solicitar créditos ofreciendo aquellos como garantía, todo ello previa notificación que se haga a los beneficiarios, quienes pueden

oponerse, aportando por sí mismos la cantidad requerida al efecto.

e).- En ningún caso está autorizada la fusión del patrimonio del Trust con el personal del Trustee, para evitar el riesgo que el primero pudiere correr en perjuicio de los beneficiarios, siendo aquél responsable con sus bienes personales del daño sufrido por los últimos, en caso de contravención.

f).- En los casos de inversión, "el Trustee puede recurrir a un consejo técnico, pero ello no lo libra de la necesidad de obrar prudentemente, - en cuyo defecto no exime de responsabilidad".

Cabe agregar en estos casos de inversión que el Trustee debe tener como objetivos, entre otros el interés del Cestui y de los futuros beneficiarios la seguridad del capital; el lucro debe ser razonable, salvando siempre el riesgo especulativo y descartando cualquier sistema de juego<sup>(10)</sup>.

---

10.- Idem. Pág. 24.

c).- CESTUI QUE TRUST.- El autor antes --- citado dice que " En la época actual cualquiera que sea capaz de tener propiedad para sí puede ser el --- beneficiario de un Trust. En el tiempo de la esclavitud, un esclavo por supuesto, no podía tener una propiedad y además era incapaz de ser un Cestui. En una época se sostuvo que cuando a un extranjero se le --- designaba como un Cestui que Trust no podía tener un interés en el Trust; pero esto ha sido prácticamente abrogado en todas partes por los estatutos vigentes - en la época actual.

La Capacidad para ser Cestui en un Trust - privado, se finca en aquellas personas que a su vez tengan la capacidad necesaria para adquirir bienes o derechos iguales a los que se fideicomiten en su beneficio."(11)

---

11.- Idem. Pág. 25.

## 2.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL FIDEICOMISO EN MEXICO, LEYES Y REGLAMENTACION QUE LO REGULAN ACTUALMENTE.

El primer antecedente del Fideicomiso en el Derecho Mexicano, lo van a constituir los Bonos de Empresas Ferroviarias, de fecha 29 de Noviembre de 1897, ya que es la primera vez que se emplea expresamente el Trust en la fusión y consolidación de los Ferrocarriles de México, mediante la emisión de bonos colocados en el extranjero a través del fideicomiso celebrado el 29 de febrero de 1908, por el Gobierno y las Empresas Ferrocarrileras con Instituciones Fiduciarias Norteamericanas.

Después de esto, van a surgir una serie de proyectos para introducir el Trust Anglosajón, a nuestro país y el primero es el "Proyecto Limantour", que a continuación se explica:

### a).- PROYECTO LIMANTOUR.

El Lic. Pablo Roberto Almazán, menciona: "Que este proyecto, aunque se denominó "Limantour", su autor fue el Licenciado Jorge Vera Estañol, según

afirmación del señor Lic. Pablo Macedo.

Constaba de ocho artículos y en él, la institución quedaba configurada como el encargo hecho al fideicomisario, por virtud de un contrato entre dos o más personas, de ejecutar cualesquier actos, operaciones o contratos lícitos respecto de bienes determinados en beneficio de alguna o de todas las partes del mismo contrato, o de un tercero; o para hacer efectivos los derechos o cumplir las obligaciones creadas expresamente en el contrato, o que fueran consecuencia legal del mismo.

Respecto de los bienes sobre los que se constituía, el fideicomiso importaba un derecho real; la ley definiría la naturaleza y efectos en ese derecho y los requisitos para hacerlo valer.

Este proyecto supeditaba la creación de estas "instituciones comerciales" a la autorización y vigilancia de la Secretaría de Hacienda y preveía exenciones y privilegios en materia de impuestos en favor de las mismas.

Es de hacer mención que el término con que se denominó a este tipo de instituciones dentro del proyecto era erróneo, al llamarlas "Fideicomisarias" y no Fiduciarias, como debía haber sido lo correcto"(12)

Este es el primer antecedente del fideicomiso en México, pero nunca dejó de ser un proyecto.

b).- PROYECTO CREEL.

El autor antes citado nos menciona: "Que al atravesar el país por la crisis de la Revolución, prácticamente se detuvo la evolución legislativa del objeto de nuestro estudio y fue hasta 1924, siete años después de establecida la Constitución de 1917, cuando en la primera Convención Bancaria celebrada en la capital de la República en el mes de febrero, se presentó otro proyecto sobre Compañías Bancarias de Fideicomiso y Ahorro, cuyo autor fue don Enrique C.-- Creel.

12.- Almazan Alanís, Pablo. (Coautor). Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México. Fomento Cultural de la Organización SOMEX, A.C., Primera Ed. Pág. 29.

Este proyecto corregía la terminología del anterior al sustituir la expresión "instituciones fideicomisarias" por la denominación "compañías bancarias de fideicomiso y ahorro"; proponía que se autorizara al Ejecutivo para expedir una ley sobre la materia que detallara las bases constitutivas y de operación de las compañías citadas; y sin mencionar el trust ni el fideicomiso se basaba en los trust and saving banks norteamericanos. El nombre de instituciones comerciales dado en el proyecto de 1905 es cambiado por el de compañías bancarias.

La principal operación que regulaba el proyecto Creel era la aceptación de hipotecas, de contratos de fideicomiso, de toda clase de propiedades, bonos de compañías, ferrocarriles, etc; así como recibir bienes de viudas, huérfanos y niños".(13).

Este proyecto tampoco tuvo ningún resultado práctico, por lo que quedó como un antecedente --- nada más.

---

13.- Idem. pág. 30

## c).- PROYECTO VERA ESTAÑOL

Este proyecto se presentó en marzo de 1926, por el Licenciado Jorge Vera Estañol. El Lic. Pablo - Roberto Almazán dice que : "Este documento fue denominado "Proyecto de Ley de Compañías Fideicomisarias y de Ahorro", con lo que incurría como su antecesor de 1905, en el uso de una terminología errónea, ya que - como hemos anotado, el término "fideicomisaria" apunta más al beneficiario del fideicomiso, que a la - institución o "compañía"(como se le nombró en aquél - entonces), mejor conocida como fiduciaria.

El proyecto, presentado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mantuvo básicamente las - ideas expuestas por su autor en el de 1905\*(14).

Pero este proyecto igual que los anteriores también fue descartado.

## d).- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 1924.

El Lic. Rodolfo Batiza, menciona que esta -

14.- Idem. Pág. 31

ley trató de comprender dentro de su órbita todos — aquellos negocios bancarios que afectaban al interés público, así como también esta ley denomina Bancos de fideicomiso, los que sirven los intereses del público en varias formas y principalmente administrando los capitales que se les confían e interviniendo, con la representación común de los suscriptores o tenedores de bonos hipotecarios al ser emitidos éstos o durante el tiempo de su vigencia".(15).

Después de esta ley se viene a establecer una nueva Ley que es la que se denomina:

e).— LEY DE BANCOS DE FIDEICOMISO DE 1926.

En esta ley se va dar una estructura al — Fideicomiso Mexicano, el autor Batiza, menciona: " Que esta Ley contaba con un articulado de 86 preceptos, se distribuía en cinco capítulos, a saber: Objeto y constitución de los bancos de fideicomiso, operaciones de fideicomiso, departamento de ahorros, operaciones banca

15.—Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso. Cuarta Edición - Edit. Porrúa. México 1980. Pág. 104.

rias de depósito y descuento, y disposiciones generales"(16)

Esta Ley tiene influencia de las ideas del Dr. Alfaro, Jurista Panameño, quien elaboró un proyecto de Ley en 1920, para adoptar el trust en su país - quien identificó al fideicomiso como un "Mandato Irrevocable" definición que nuestra Ley acogió igual que tantas otras disposiciones tomadas de tal proyecto.

El Lic. Pablo Roberto Almazán dice que en la:" Exposición de Motivos determinaba que la institución del fideicomiso era nueva en México y que en consecuencia, esa ley importaba una creación, mejor dicho la legislación de una institución jurídica moderna que en otros países, especialmente en los anglosajones se practicaba hacía largo tiempo, con fecundos resultados permitía que las operaciones financieras - y comerciales se hicieran sin las trabas del derecho tradicional.

---

16.- Idem. Pág.109.

Este autor menciona que los lineamientos más importantes de la Ley eran los siguientes:

El Objeto propio de estas instituciones eran las operaciones por cuenta ajena y en favor de tercero autorizadas en el artículo 1o.

Para su establecimiento, se requería el otorgamiento de una concesión, con la exigencia de ser constituida como sociedad anónima (art. 2o.)

Sus órganos de administración y vigilancia y la forma de estructurarse se regulaban en los artículos 3o. y 4o.

El Artículo 5o. prohibía a los bancos o compañías establecidas en país extranjero, tener en la República agencias o sucursales cuyo objeto fuera practicar operaciones de fideicomiso.

El artículo 6o., de capital importancia, dice que; "El fideicomiso, propiamente dicho es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al banco con carácter de fiduciario determinados bienes, para que disponga de ellos o de sus productos según la vo

luntad del que los entrega, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario".

El artículo 22 establecía las operaciones que podrían encargarse a los bancos de fideicomiso, -- complementadas con las del artículo 23, para bancos de fideicomiso con operaciones por cuenta ajena.

Los demás preceptos de la ley precisaban -- los requisitos necesarios para la organización y el -- funcionamiento de este tipo de bancos, así como las -- operaciones que estaban autorizadas para llevar a -- cabo."(17)

f).- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 1926.

Esta Ley es publicada el 29 de nov. de 1926.

Las disposiciones más importantes de esta ley para el Lic. Pablo Roberto Almazán son las siguientes:

El artículo 3o. reiteró la prohibición a las instituciones de crédito extranjeras de llevar a cabo operaciones de fideicomiso en México.

El artículo 5o. fracción V, señalaba los bancos de fideicomiso como instituciones de crédito; el artículo 6o. complementaba el artículo 5o. con la necesidad del otorgamiento de concesión por parte del Ejecutivo de la Unión para su establecimiento.

Se exigía su constitución como sociedades anónimas con un número no menor de quince fundadores y con un capital mínimo de \$ 500.000.00 en el Distrito y \$250.000 en los Estados y Territorios; se aumentaba el capital exigido en \$ 250,000.00 para el Distrito Federal o \$ 125,000.00 para los Estados o Territorios por cada uno de sus departamentos de ahorro o bancarios, si los tuviera (art. 11, fracciones I y II inciso E y 98)

De acuerdo con el art. 14, la duración de las concesiones en ningún caso excedería de treinta años, contados desde el 24 de Diciembre de 1924.

Los Artículos 97 a 101 normaban el objeto y constitución de los bancos de fideicomiso, mientras que los artículos del 102 al 150, se definía la institución en los mismos terminos que el art.6o. de la ley ante-

rior.

Su vigencia fue de escasos seis años"(18)

El Lic. Fausto Jiménez Martínez sostiene:

"Que estas Leyes siguen la doctrina planteada por el jurista panameño Ricardo J. Alfaro, cuando define al fideicomiso como un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al Banco, con el carácter de fiduciario determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente en beneficio de un tercero llamado fideicomisario".(19).

g).- LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO DE 1932.

El Lic. Fausto Jiménez menciona : "Que la presente ley es promulgada el 26 de agosto de 1932, publicada al día siguiente en el Diario Oficial y en vigor a partir del 15 de Septiembre del mismo año,-- desde su exposición de Motivos anuncia que pretende -- corregir los errores o lagunas más evidentes de la --

18.- Ct. Ob. Instituciones Fiduciarias. Pág.35

19.- Jiménez Martínez Fausto. Apuntes Elaborados. México. 1982. El Regimen Jurídico del Fideicomiso Público en México. Pág.2

legislación de 1926 y manifiesta el legislador que el fideicomiso expreso puede servir a propósitos que no se lograrían sin él, por el mero juego de otras instituciones jurídicas que exigirían una complicación extraordinaria en la contratación. Esta Ley siguiendo a Pierre Lepaulle sostiene que en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria y agrega que el fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado.

Aún cuando el fideicomiso unicamente se perfecciona con la destinación de ciertos bienes a la realización de un fin encargado a una institución fiduciaria, más adelante agrega que dicha institución tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto, al constituirse el mismo; pues el fiduciario no podría

cumplir con los fines del fideicomiso si no fuera el titular de los bienes o derechos que forman la materia del fideicomiso"(20).

Esta Ley regula al fideicomiso en su capítulo V, de los artículos 346 al 359.

h).- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES.

Esta Ley es derogada parcialmente, ya que en lo que no se contraponga con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, sigue vigente.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, es publicada en el Diario Oficial el 31 de mayo de 1941, entrando en vigor el 2 de junio del mismo año. Esta Ley reglamenta el orden institucional, y las operaciones que puedan realizar las sociedades o instituciones de crédito que disfruten de la concesión para llevar a efecto --

Operaciones Fiduciarias, y las regula en los artículos 44 al 46 bis, 126, 127, 135 al 138, 153 bis, en los que señala que solo las sociedades o instituciones de crédito, que tengan concesión de la Secretaría de Hacienda, pueden realizar operaciones fiduciarias, así mismo establece un capital mínimo con que debe de contar la institución fiduciaria, autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; prevé la creación de comités técnicos; menciona el secreto fiduciario y la responsabilidad en que incurre la institución por su violación; se separa el personal de la institución y del fideicomiso; se indica su duración, que solo será mayor de 30 años cuando se trate de Fideicomisos Públicos; del artículo 131 al 138, se regula la intervención de las instituciones fiduciarias en la ejecución de contratos; el art. 153 bis, señala la pena de 2 a 10 años a quien incurra en violación de cualquier prohibición o incumplimiento de obligaciones.

1).- LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO. -

La presente Ley es publicada en el D.O. de

la federación el día 14 de Enero de 1985, y reglamenta el fideicomiso en los siguientes artículos:

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

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

- 1.- Instituciones de banca múltiple; y
- 2.- Instituciones de banca de desarrollo."

El art. 3o, hace una enumeración de las operaciones que podrán realizar las instituciones de

crédito y en la fracción XV, señala : "Que podra practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones"

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

En ningún caso estos bienes estarán afectos a otras responsabilidades que las derivadas del fideicomiso mismo, mandato, comisión o custodia, o — las que contra ellos correspondan a terceros de acuerdo con la ley".

Art. 61.- "En las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 30 de esta ley, las instituciones desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de sus delegados fiduciarios.

La institución responderá civilmente por los daños y perjuicios que se causen por la falta de cumplimiento en las condiciones o términos señalados en el fideicomiso, mandato o comisión, o la ley.

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

Art. 62.- "Las operaciones con valores que realicen las instituciones de crédito en cumplimiento de fideicomisos, mandatos, comisiones y contratos de administración, se realizarán en los términos de las disposiciones de esta ley y de la Ley del Mercado de Valores, así como de las disposiciones de carácter -

general que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión del Banco de México y la Comisión Nacional de Valores, con vistas a procurar el desarrollo ordenado del mercado de valores".

Art. 63.-"El personal que las instituciones de crédito utilicen directa o exclusivamente para la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la institución, sino que, según los casos, se considerará al servicio del patrimonio dado en fideicomiso.

Sin embargo, cualesquier derechos que asistan a esas personas conforme a la ley, los ejercerán contra la institución de crédito, 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".

Art. 64.-"En los fideicomisos que tengan por objeto garantizar el cumplimiento de obligaciones, se aplicará el procedimiento establecido por el artículo 341 de la Ley General de Títulos y Operaciones -

de Crédito, a petición del fiduciario, para dar cumplimiento a lo establecido en el acto constitutivo del fideicomiso o en sus modificaciones".

Art. 65.—"Cuando la institución de crédito, al ser requerida, no rinda las cuentas de su gestión dentro de un plazo de quince días hábiles, o cuando sea declarada, por sentencia ejecutoriada, culpable de las pérdidas o menoscabo que sufran los bienes dados en fideicomiso o responsable de esas pérdidas o menoscabo por negligencia grave, procederá su remoción como fiduciaria.

Las acciones para pedir cuentas, para exigir la responsabilidad de las instituciones de crédito y para pedir la remoción, corresponderán al fideicomisario o a sus representantes legales, y a falta de éstos al Ministerio Público, sin perjuicio de poder el fideicomitente reservarse en el acto constitutivo del fideicomiso, o en las modificaciones del mismo, el derecho para ejercitar esta acción.

En caso de renuncia o remoción se estará

a lo dispuesto en el párrafo final del art. 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito?

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

El artículo 84, establece que a las instituciones de crédito les está prohibido, una serie de operaciones mercantiles y en la fracción XVIII dice:—"Que en la realización de las operaciones a que se refiere la fracción IV del artículo 30 de esta Ley:

a).- Celebrar operaciones con la propia institución en el cumplimiento de fideicomisos, mandatos o comisiones. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar, mediante acuerdos de carácter general, la realización de determinadas operaciones cuando no impliquen un conflicto de intereses;

b).- Responder a los fideicomitentes, mandantes o comitentes, del incumplimiento de los deudores, por los créditos que se otorguen, o de los emisores, por los valores que se adquirieran, salvo que sea por su culpa, según lo dispuesto en la parte final del art. 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, o garantizar la percepción de rendimientos por los fondos cuya inversión se les encomiende.

Si el término del fideicomiso, mandato o comisión constituidos para el otorgamiento de créditos éstos no hubieran sido liquidados por los deudores, la institución deberá transferirlos al fideicomitente o fideicomisario, según el caso, o al mandante o comitente, absteniéndose de cubrir su importe.

Cualquier pacto contrario a lo dispuesto en los dos párrafos anteriores, no producirá efecto legal alguno.

En los contratos de fideicomiso, mandato o comisión se insertará en forma notoria este inciso y-

una declaración de la fiduciaria en el sentido de que se hizo saber inequívocamente su contenido a las personas de quienes hayan recibido bienes para su inversión.

c).- Utilizar fondos o valores de los fideicomisos, mandatos o comisiones mediante los cuales -- reciban fondos destinados al otorgamiento de créditos para realizar operaciones en virtud de las cuales resulten o pueden resultar deudores sus delegados fiduciarios; los miembros de su consejo directivo, tanto propietarios como suplentes, ésten o no en funciones; los servidores públicos de la institución; los comisarios propietarios o suplentes, ésten o no en funciones los auditores externos de la institución; los miembros del comité técnico del fideicomiso respectivo; los ascendientes o descendientes en primer grado o -- cónyuges de las personas citadas, o las sociedades en cuyas asambleas tengan mayoría dichas personas o las mismas instituciones ; "etc.

El título quinto de la presente ley, es el -

relativo a la PROTECCION DE LOS INTERESES DEL PUBLICO el cual se encuentra establecido en los artículos 93, 94, 95 y 96 , en este artículo se menciona ante quien se presentarán los usuarios del servicio público y -- crédito hacer sus reclamaciones y que procedimiento -- es el que se va llevar para ese efecto.

### 3.- DEFINICION Y ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO.

La ley de Títulos y Operaciones de Crédito en el artículo 346 establece que: " En virtud del --- fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria. "

El Lic. Villagordoa define al fideicomiso - de la siguiente manera: " Como un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la --- titularidad de ciertos bienes y derechos al fiducia--- rio, quien está obligado a disponer de los bienes y - a ejercitar los derechos para la realización de los - fines establecidos en beneficio del fideicomisario"(21)

El Lic. Emilio Krieger, da un concepto de - fideicomiso y señala que : " Es un negocio jurídico - que se constituye mediante declaración unilateral de voluntad del fideicomitente, quien destina ciertos -- bienes a un fin lícito determinado, encomendando la -

---

21.-Cit. Ob. Villagordoa. Pág.122.

ejecución de esa afectación patrimonial a una institución fiduciaria"(22)

El Lic. Carlos Dávalos Mejía, en su obra, - Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras, hace un estudio del fideicomiso y lo define de la siguiente manera: " Un contrato Mercantil de Crédito y Bancario" por lo siguiente:

Es un contrato mercantil en virtud de que así lo señala la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; además porque su mecánica fundamental descansa en la transmisión de buena fé que se hace al fiduciario, de parte de los bienes del fideicomitente, de los que, en principio, se beneficiará un tercero;

Un contrato mercantil de crédito o fiduciario, institucionalmente bancario, ya que para su legal perfeccionamiento, es indispensable la participación de una institución de crédito autorizada para --

22.- Krieger, Emilio. Manual del Fideicomiso Mexicano Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. -- México, D.F. 1976. Editorial Dimensión. Pág. 32.

fungir como fiduciaria (art. 350 primer párrafo de -  
L.G.T.O.C.) " (23).

El Dr. Raúl Cervantes Ahumada define -  
al fideicomiso de la siguiente manera: " Es un nego-  
cio jurídico per medio del cual el fideicomitente ---  
constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad -  
se atribuye al fiduciario, para la realización de un -  
fin determinado" (24).

El Lic. David Peñaleza Santillán, ----  
también define al fideicomiso en su obra El Fideico-  
miso Público en México, pero lo que él hace es acoger  
la definición que da la Ley General de Títulos y Ope-  
raciones de Crédito en su artículo 346.

Para el Dr. Miguel Acasta Romero, el -  
fideicomiso es: " Un instrumento legal mediante el --  
cual una persona física o moral transfiere parte de -  
sus bienes a la institución fiduciaria, para que con-

23.- Confrontar. Dávalos Mejía, L. Carlos. Títulos y ---  
Contratos de Crédito, Quiebras. Colección de Textos Ju-  
rídicos Universitarios. 1984. Pág. 431.

24.- Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones -  
de Crédito. Ed. Herrero, S.A. Decimatercera Ed. 1984. Pág. 289

ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señale en el contrato respectivo"(25).

El fideicomiso es útil institucionalmente a las personas físicas y jurídicas y se adapta a las necesidades de las mismas.

Una definición más amplia del fideicomiso sería uniendo la del Lic. Dávalos Mejía y la Dr. Aesta Romero y quedaría de la siguiente manera:

El fideicomiso es : " Un contrato mercantil bancario, por medio del cual una persona física o moral transfiere la propiedad de parte o la totalidad de sus bienes a una institución fiduciaria (autorizada) para que con ellos se realice un fin lícito y determinado, que puede ser para beneficio de él mismo o para terceras personas, lo que se señalará previamente en el contrato respectivo".

El Fideicomiso cuenta con tres elementos--

---

25.- Capítulo redactado por el Dr. Aesta Romero Miguel Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México. Fomento Cultural de la Organización Somex, A. C.--- Primera Ed. 1982. pág. 166.

personales, que son:

EL FIDEICOMITENTE

EL FIDUCIARIO

EL FIDEICOMISARIO

Para que pueda nacer a la vida jurídica el fideicomiso, es necesario que concurren dos elementos personales, el fideicomitente y fiduciario, pues el fideicomisario puede o no determinarse en el contrato.

La Ley General de Título y Operaciones de Crédito define los elementos personales del fideicomiso de la siguiente manera:

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

FIDUCIARIO.- El artículo 350 establece --  
lo siguiente: "Sólo pueden ser fiduciarias las insti-  
tuciones expresamente autorizadas para ello conforme  
a la Ley General de Instituciones de Crédito.

En caso de que al constituirse el fideico-  
miso no se designe nominalmente a la institución fi-  
duciaria, se tendrá por designada la que elija el ---  
fideicomisario o, en su defecto, el juez de primera -  
instancia del lugar, en que estuvieren ubicados los -  
bienes, de entre las instituciones expresamente auto-  
rizadas conforme a la ley?

FIDEICOMISARIO.- El Artículo 348 de la re-  
ferida ley señala que: " Pueden ser fideicomisarios  
las personas físicas o jurídicas que tengan la capa-  
cidad necesaria para recibir el provecho que el fidei-  
comiso implica", debo hacer hincapie en que no es un  
elemento personal esencial del fideicomiso, ya que --  
puede nacer a la vida jurídica sin la presencia de --  
esta figura.

#### 4.- REGIMEN JURIDICO DEL FIDEICOMISO

Al fideicomiso, no es posible encuadrarlo dentro de un marco legal definido, ya que este se regula de acuerdo al fin para lo que fue creado y la actividad que desarrolla.

El régimen legal del fideicomiso, esta disperso en un conjunto de ordenamientos que establecen su constitución, funcionamiento y extinción; así como los derechos y obligaciones de las partes que intervienen y en general todas las consecuencias jurídicas del mismo.

A continuación se citan algunos de los ordenamientos que regulan al fideicomiso:

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 3o., otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio y de instituciones de crédito.

En nuestra Carta Magna, se menciona que el

Congreso legisla en materia de Instituciones de Crédito y de Comercio, concepto que abarca la regulación de una institución de carácter mercantil como es el fideicomiso

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del 27 de Agosto de 1932, regula al fideicomiso en sus artículos 346 al 359.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada en el Diario Oficial el 31 de Mayo de 1941, también establece los fideicomisos en sus artículos: 1o., 2o. fracción IV, 5o., 8o., en el capítulo VI, es el relativo a las Operaciones Fiduciarias, en sus artículos 44, 45, 45 bis; art. 41 bis, 135, 137, 138, 153, en estos ordenamientos como los anteriores se regula al fideicomiso, estos artículos siguen vigentes en lo que no se contrapongan con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas.-

Esta Ley es publicada en el D. O. el 29 de dic. de --

1950 y reformada el día 31 de Dic. de 1984, en el -- artículo 29 establece lo siguiente: "El fideicomiso -- sólo se aceptará como garantía cuando se afecten bie-- nes o derechos presentes no sujetos a condición. En lo conducente, se aplicarán al fideicomiso las propor-- ciones y requisitos exigidos por esta ley para las -- demás garantías"

**Ley General de Crédito Rural.** -- Publicada -- en el Diario Oficial el 5 de Abril de 1976, en esta ley se pretende ayudar por medio de fideicomisos al sector ejidal, comunal y de colonos y pequeños pro-- pietarios minifundistas; regula el fideicomiso en -- sus artículos 2, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, -- 140 y 147.

**Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos .** -- -- Esta Ley es publicada en el D.O. el 20 de Abril de -- 1943, en el artículo 29 establece que: " Las insti-- tuciones de crédito desempeñarán las sindicaturas -- en las quiebras, del modo previsto para las funcio-- nes fiduciarias.

Las Cámaras de Comercio y de Industria podrán desempeñar las sindicaturas que les correspondan por medio de alguno de los componentes de su consejo directivo, o bien, por delegación del cargo para cada caso, en alguno de sus miembros, o de abogado, al que proveerán de poder especial bastante y al que podrán sustituir discrecionalmente.

Las Cámaras de Comercio y de Industria serán responsables de la gestión de sus apoderados, sin perjuicio de las responsabilidades en que éstos incurran personalmente.

Las sociedades mercantiles desempeñarán el cargo por alguna de las personas autorizadas para usar de la firma social, o por aquella a la que concedan poder especial bastante, pero ellas asumirán la responsabilidad de la gestión de su representante.

Ley Orgánica del Banco de México.- Esta también regula al fideicomiso, (es publicada en el D.O. el 31 de Dic. de 1984) en los siguientes artículos, 6o., 15 fracción VII y 16.

Ley Orgánica de Nacional Financiera.- Pu-  
blicada en el D.O. el 26 de Dic. de 1986. En el ar-  
tículo 5o., fracciones X y XI establece lo siguiente:  
La sociedad con el fin de fomentar el desarrollo in-  
tegral del sector industrial y promover su eficien-  
cia y competitividad, en el ejercicio de su objeto -  
canalizará apoyos y recursos y estará facultado ---  
para:

Propiciar acciones conjuntas de financia-  
miento y asistencia con otras instituciones de cré-  
dito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones  
auxiliares de crédito y con los sectores social y ---  
privado; y ser administradora y fiduciaria de los ---  
fideicomisos, mandatos y comisiones constituidos ---  
por el Gobierno Federal para el fomento de la indus-  
tria o del mercado de valores.

La sociedad deberá contar con la infraes-  
tructura necesaria para la adecuada prestación de ---  
servicios y realización de operaciones, en las dis-  
tintas regiones del país.

Art. 11.- En los contratos de fideicomiso que celebre la sociedad, ésta podrá actuar en el mismo negocio como fiduciaria y como fideicomisaria y realizar operaciones con la propia sociedad en el cumplimiento de fideicomisos, como excepción a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 348 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y al inciso a) de la fracción XVIII del artículo 84 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.- (publicada en el D.O. el 20 de Enero de 1986). Esta ley regula al fideicomiso en el art. 9o. señala que: "Como excepción a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 348 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en los contratos de fideicomiso que se constituyan para garantizar los derechos del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, éste podrá actuar en el mismo negocio como fiducia--

rio y fideicomisario.

Ley Orgánica del Banco Nacional del Pequeño Comercio.- Esta Ley es publicada en el D.O. de la federación el día 20 de Enero de 1986, tiene por objeto la promoción y financiamiento para el desarrollo económico nacional y regional del comercio en pequeño y del abasto, regula el fideicomiso en sus artículos 7o., y 9o.

Ley Orgánica de la Administración Pública - esta ley también regula al fideicomiso, pero se explica posteriormente

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el D.O. de la federación el día 14 de enero de 1985, también establece al fideicomiso.

Ley Federal de la Reforma Agraria , en sus artículos 167, 168, 169 y 170, señala el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el cual es un fideicomiso público que tiene como fin el manejo de los fondos comunes ejidales.

Ley General de Deuda Pública en sus artículos 1, 17, y 19, regula al fideicomiso, pero estos -- artículos se explicarán posteriormente.

El Fideicomiso, también se encuentra establecido en el Código Civil para el Distrito Federal -- en los artículos 2o., 8o., 542, 543, 1473, 1478, 1479, 1482, 1794, 1795, 1798 al 1802, 1824 al 1830, 1949, 2224, 2225, 2227 y 2228.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1986 cita al fideicomiso en el capítulo IV, ésta Ley derogó a la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Por lo que se refiere a los fideicomisos -- en los que el Gobierno Federal es el fideicomitente, se regula por el Decreto del 27 de febrero de 1979.

## 5.-CLASIFICACION DE LOS FIDEICOMISOS.-

La Legislación mercantil no preve la clasificación del fideicomiso, en cambio la legislación Bancaria si le ha hecho.

El Lic. Carlos Dávalos Mejía, señala que : " La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en la circular 14421/751, de fecha 24 de abril de 1970 distribuyó con fines unicamente utilitarios los fideicomisos del derecho mexicano de la siguiente manera:

### FIDEICOMISOS DE GARANTIA

CREDITOS

VALORES DE RENTA FIJA O VARIABLE

INMUEBLES

EFFECTIVOS

OTROS.

### FIDEICOMISOS EN ADMINISTRACION

CREDITOS

VALORES DE RENTA FIJA

VARIABLE

INMUEBLE

EFFECTIVO

OTROS

FIDEICOMISOS DE INVERSION

CREDITOS

A INSTITUCIONES DE CREDITO

A EMPRESAS PARTICULARES

EN VALORES:

EN CUENTA CORRIENTE CON EL BANCO DE MEXICO

DE RENTA FIJA

DE RENTA VARIABLES

EN EFECTIVO

OTROS."(26)

La definición de estos fideicomisos es la siguiente:

FIDEICOMISOS DE GARANTIA.- El Lic. Rodolfo Batiza dice: " El fideicomiso de garantía como su nom--

26.-Dávalos Mejía, I. Carlos. Títulos y Contratos de --- Crédito, Quiebras. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. 1984. Pág. 432.

bre lo indica, se utiliza para garantizar el cumplimiento de obligaciones principalmente crediticias. El clausulado, del contrato, por lo general contiene la estipulación en el sentido de que el fideicomiso es traslativo de dominio e irrevocable mientras que la obligación que garantiza permanezca insoluta, sea en cuanto a suerte principal o accesorios legales; fija el plazo de vencimiento, la tasa de interés, los intereses moratorios, los casos de vencimiento anticipado de la obligación ya porque el deudor no cumpla puntualmente con un cierto número de pagos periódicos de intereses; o deje de pagar los impuestos o cargas fiscales tratándose de inmuebles; previene el procedimiento que debe seguirse para la venta si la obligación no es cumplida al vencimiento, detallando los requisitos de publicaciones, deducciones al precio cuando la venta no se realiza en la fecha señalada etc.

El "Fideicomiso de Garantía" que recae sobre inmuebles, en forma igual a la de los, demás ---

fideicomisos relativos a esta especie, de bienes, — requiere para su celebración el permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los términos del artículo 2o. del Reglamento de la Ley Orgánica, — de la Fracción I del artículo 27. Constitucional. De hecho, fue ese tipo de fideicomisos el que primero se práctico sistemáticamente en México, y mediante — el las Instituciones Bancarias garantizaban, ante si mismos los préstamos que concedía su departamento de crédito, práctica seguida durante algunos años hasta que fue prohibida por la Comisión Nacional Bancaria, pero indebidamente se permite a un banco oficial. El "Fideicomiso de Garantía" ha venido a desplazar, en gran medida a la hipoteca, y a hacer más sencillo, — ágil y seguro el manejo del crédito"(27).

FIDEICOMISO DE ADMINISTRACION.— El Lic. — Villagordoza señala que son : " En virtud de los cuales se transmiten al fiduciario determinados bienes

---

27.— Cfr. "Estudios sobre Fideicomiso". Asociación de Banqueros de México. El desarrollo del Fideicomiso en México. Por el Lic. Batiza. Ed. de Méx. Turístico. Pág. 78.

o derechos, para que dicho fiduciario proceda a efectuar las operaciones de guarda, conservación o cobro de los productos de los bienes fideicomitados que le señale él fideicomitente, entregando los productos o beneficios al fideicomisario"(28).

En este tipo de fideicomisos generalmente se le encomiendan bienes al fiduciario, usualmente-- inmuebles, para que se encargue de vigilar las buenas condiciones de conservación, así como celebrar contratos de arrendamiento, cobrar rentas, promover juicios de desahucio, pagar los diversos impuestos que gravan esta clase de propiedad y todo es en interés del beneficiario.

FIDEICOMISOS DE INVERSION.- El Lic. Emilio Krieger manifiesta lo siguiente: " Que se entiende - el fideicomiso consistente en el encargo hecho por-- el fideicomitente al fiduciario de conceder préstamos con un fondo creado al efecto. Los intereses que se perciben son entregados, atendiendo a la duración

---

28.-Villagordoa Lozano, José. Doctrina General del Fideicomiso. Edit. Porrúa. Segunda Edición. 1982. Pág. 194.

del contrato, por adelantado o en pagos periódicos - al fideicomiso o beneficiario ( normalmente el mismo fideicomitente) ; al vencimiento, o bien se hace -- una renovación, se concede el préstamo a otra persona o se devuelve el fondo al beneficiario. Celébranse así dos contratos: el de fideicomiso, en el cual constan el nombre o la razón social de las partes: Fideicomitente, Fiduciaria y Fideicomisario; la suma de dinero que integre el fondo fideicomitado; el fin del fideicomiso pactándose en que consistirá, -- en el otorgamiento de mutuos con interés así como -- las demás cláusulas que dan cuerpo al contrato, como la irrevocabilidad del fideicomiso durante la vigencia del mutuo, la obligación del fiduciario de actuar como un buen padre de familia, su responsabilidad por pérdidas o menoscabos de los bienes causados por su culpa, el monto de sus honorarios o comisiones, - la sumisión de las partes a, los tribunales del lugar de la celebración del contrato etc.

Viene después el contrato de mutuo, en el cual se estipula el plazo, la tasa del interés y -- la forma en que se garantiza el adeudo " (29)

29.- Krieger, Emilio. Manual del Fideicomiso Mexicano, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, -- S.A., México, D. F., Editorial Dimensión Pág.32.

## CAPITULO II

## I.- CONCEPTO DE FIDEICOMISO PUBLICO

El Fideicomiso Público, también llamado gubernamental o de Estado, no se va agotar en una forma contractual, ya que la Ley le confiere el carácter de utilidad auxiliar del Ejecutivo de la Unión.

Esta institución, ha sido utilizada con mucha frecuencia en los últimos años, ya que se trata de un contrato que nos permite que se concentren e independicen los bienes que la Administración Pública dispone para la realización de un objetivo.

Este tipo de Fideicomisos, se vienen a constituir mediante Acuerdo Presidencial, Ley o Decreto, y debe estar autorizado por el Presidente de la República a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, donde se darán los objetivos y características generales de los mismos, que deberán ser la realización de proyectos y actividades que apoyen -

les planes de desarrollo económico y social, prioritarias a juicio del propio ejecutivo.

El Fideicomiso Público, esta organizada y sujeta a las reglas establecidas, en el decreto del 10 de Enero de 1979, y publicado en el Diario Oficial el 27 de febrero del mismo año, en el cual establecen las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.

Deben ser considerados Fideicomisos Públicos, los que son constituidos por Pemex, La Comisión Federal de Electricidad, la UNAM, etc., así como los que constituya los Gobiernos de los Estados y Municipios.

Los Fideicomisos Públicos que son constituidos por los Gobiernos de los Estados y Municipios van estar sujetos a las disposiciones que al respecto dicten o hayan dictado, los gobiernos de los Estados e Municipios, este tipo de fideicomisos tienen

el carácter de Fideicomisos Público, Locales o Municipales.

El Doctor Miguel Acosta Romero, da -- una definición clara y precisa de lo que es el Fideicomiso Público y dice que 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 de la federación, o afecta fondos públicos, es una institución fiduciaria ( por lo general, instituciones nacionales de crédito) para -- realizar un fin lícito de interés público"(30)

---

30.- Dr. Acosta Romero Miguel. Ob. Cit. Las Instituciones Fiduciarias. Pág. 455.

## 2.-DIFERENCIAS DEL FIDEICOMISO PUBLICO

El autor José Manuel Villagordea nos menciona: "que la legislación administrativa fija características sui generis al Fideicomiso Público; esta figura al ser utilizada por el Estado para el logro de sus fines, adquiere marcadas diferencias con el fideicomiso privado, entre las que enumeramos las siguientes:

1.- Es la legislación de carácter administrativo la que faculta al Poder Ejecutivo Federal a crear, incrementar, modificar o extinguir fideicomisos, aún cuando los principios fundamentales de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley Bancaria entre otras, también le son aplicables.

2.- La Secretaría de Programación y Presupuesto siempre será titular de uno de los elementos personales de esta figura, el fideicomitente situación que no podrá variar cuando sea el Gobier-

no Federal quien constituya el fideicomiso, tratándose de la Administración Pública Centralizada. Interviene, tanto en su constitución e incremento, como en su modificación y disolución; en las dos primeras acciones siendo conductor de la autorización del Presidente de la República, y en las últimas -- haciendo la proposición respectiva ante el Ejecutivo Federal.

3.- El Patrimonio fideicomitado se forma con bienes o derechos del Estado, por lo tanto -- los fideicomisos que nos ocupan sólo podrán constituirse con base en un interés público.

4.- El fideicomiso creado por el Gobierno Federal se debe a un fenómeno de publicitación de esta institución.

Debe aclararse que la iniciativa de -- incremento, modificación, puede provenir de diferentes fuentes, a saber:

1.- El Presidente de la República;

2.- El coordinador de sector correspondiente; por sí o a petición de la institución de crédito que funja como fiduciaria;

3.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del coordinador de sector

Sea que la iniciativa provenga de la fiduciaria, cuando la ley o el acto constitutivo del fideicomiso así la faculten, o bien la Secretaría de Programación y Presupuesto, ésta debe recabar la opinión del titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que funja como responsable del sector dentro del que se encuentre agrupado el fideicomiso y de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

5.- El Gobierno Federal conserva una atribución significativa sobre los fideicomisos de la administración pública, pues realiza sobre ellos la supervisión administrativa señalada en diversos ordenamientos legales ( Ley General de Deuda Pública, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, ejerce facultades de supervisión, independientemente de los controles que le confieren otros ordenamientos legales. De la misma manera el comité técnico se constituye con representantes de las diversas dependencias de la Administración Pública Centralizada, que tienen una intervención significativa en la realización de sus fines.

6.- De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los Fideicomisos son entidades de la administración pública paraestatal, además auxiliares del Ejecutivo de la Unión.

7.- Su existencia se origina por una disposición expedida por el Presidente de la República o el Congreso de la Unión, que faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto a celebrar el contrato respectivo? (31).

---

31.- Villagordoza Lozano, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. Edit. Porrúa. Segunda Edición. Pág. 286.

### 3.- MARCO JURIDICO DEL FIDEICOMISO PUBLICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73. fracciones X y XXIX inciso 3o, otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio y de instituciones de crédito. El Congreso legisla en materia de comercio y de instituciones de crédito, concepto que abarca la regulación de una institución de carácter mercantil como es el fideicomiso, como se cita anteriormente.

El Fideicomiso, es un contrato mercantil de crédito y bancario, por lo tanto debe estar regulado en la legislación mercantil y bancaria.

En la legislación mercantil, está regulado por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en los artículos 346 al 359, en los cuales señala quien tiene el carácter de fideicomitante, fiduciario, y fideicomisario, los bienes que pueden ser objeto del fideicomiso, su duración y los que son prohibidos, pe-

ro en una forma general, y por lo que respecta a la --  
 legislación bancaria se encuentra establecida en la --  
 Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Cré-  
 dite, la que regula las operaciones del Fideicomiso --  
 · Público y Privado en forma general, pero las primeras--  
 disposiciones legales que citan al Fideicomiso Público  
 son: La Ley de Ingresos de la Federación, publicada --  
 en el D.O. el 31 de Dic. de 1969; la Ley para el Cen--  
 trol por parte del Gobierno Federal de los Organismos  
 Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, -  
 a continuación se mencionan algunos ordenamientos que  
 actualmente regulan al Fideicomiso Público:

a).- Ley Orgánica de la Administra-  
 ción Pública Federal, en los siguientes términos:

Art. 1o.- "En el que establece las  
 bases de organización de la Administración Pública ---  
 Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las  
 Secretarías de Estado, los Departamentos Administrati-  
 vos y la Procuraduría General de la República integran  
 la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, — las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

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

### III.- Fideicomisos.

Art. 47.- “Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3 fracción III, de esta ley, son aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyan, — con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas — prioritarias del desarrollo, que cuentan con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada".

b).- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976, regula al fideicomiso público en los siguientes artículos:

Art. 2o.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión financiera, así como pagos de pasivo e deuda pública, que realizan:

VIII.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, el Departamento del Distrito Federal e alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

Art. 9.- Sólo se podrán constituir e incrementar fideicomisos de los mencionados en la fracción VIII del artículo 2o. de esta ley con autorización del presidente de la República, emitida por

conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto la que en su caso propondrá al propio Ejecutivo --- Federal la modificación o disolución de los mismos --- cuando así convenga al interés público.

Art. 24.- Las entidades a que se --- refieren las fracciones VI a VIII del art. 2o., presentarán sus proyectos de presupuesto anuales, y sus modificaciones, en su caso, oportunamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su aprobación. Los proyectos se presentarán de acuerdo a las normas --- que el Ejecutivo Federal establezca a través de dicha --- Secretaría.

Art. 26.- La tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, --- efectuará los cobros y los pagos correspondientes a --- las entidades previstas en las fracciones III y IV del art. 2o., de esta ley.

Las entidades citadas en las fracciones V a VIII del mismo artículo 2o., recibirán y --- manejarán sus fondos y harán sus pagos a través de ---

sus propios órganos.

Art. 27.- El presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá disponer fondos y pagos correspondientes a las entidades citadas en las fracciones V a VIII del artículo 2o. incluidas en el presupuesto de egresos de la Federación, se manejen, temporal o permanentemente de manera centralizada en la Tesorería de la Federación, en los términos previstos en el primer párrafo del art. 26 de esta ley.

c).- Ley General de la Deuda Pública - Esta ley regula al Fideicomiso Público, es publicada en el Diario Oficial el 31 de Dic. de 1976, en los siguientes artículos:

Art. 1o.-" Para los fines de esta ley, la deuda pública esta constituida por obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.

II.- El Departamento del Distrito Federal.

III.- Los Organismos Descentralizados.

IV.- Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

V.- Las instituciones que presten el servicio público, de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y

VI.- Los Fideicomisos en los que -- el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguno de los antes mencionados".

Art. 7.- "El manejo que hagan las entidades de recursos provenientes de financiamientos contratados en los términos de esta ley, será supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que pedirá coordinarse con la Secretaría de Estado -- o el Departamento Administrativo al que corresponda el sector respectivo".

Art. 8o.- "Los financiamientos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contrate o autorice, deberán estar comprendidos en el programa financiero elaborado en los términos en el capítulo III de esta ley y en el programa general de deuda."

Art. 9.- "El Congreso de la Unión -- autorizará los montos del endeudamiento directo neto -- interno y externo que sea necesario para el financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación así como del Departamento del Distrito Federal. El Ejecutivo -- Federal informará al Congreso de la Unión del estado -- de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al -- remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará -- trimestralmente de los movimientos de la misma. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria."

Art. 10.- El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas corres-

pondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá preponer los montos de endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundar su presupuesto. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

El Ejecutivo Federal hará las proposiciones que correspondan en las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal quedando sujetos los financiamientos relativos a las disposiciones de esta ley, en lo conducente.

Art. 11.-"Para determinar las necesidades financieras a que se refiere el artículo anterior, La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá conocer por conducto de la Secretaría de Estado o departamento administrativo encargados de la coordinación del sector que corresponda, los proyectos y programas de actividades debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que requieran de financiamientos para su realización."

Art.12.-"Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento del presupuesto federal."

Art.13.-"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las facultades que le concede el capítulo II de esta ley, autorizará en su caso, los financiamientos que promuevan las entidades del sector público; cuando éstos sean del exterior o se concerten en moneda extranjera, tendrán en cuenta la opinión de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos."

Art.14.-"Las entidades deberán indicar claramente los recursos que utilizarán para el pago de los financiamientos que promuevan"

Art.15.-"En ningún caso se autorizarán financiamientos que generen obligaciones que excedan, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan."

Art.16.-"El monto de las partidas que las entidades deban destinar anualmente para satisfacer compromisos derivados de la contratación de financiamientos, será revisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que se incluyan en el presupuesto de egresos de la Federación."

Art.19.- Las entidades mencionadas en las fracciones II a VI del artículo 1o. de esta ley que no estén comprendidas dentro del presupuesto de egresos de la Federación requieren autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de toda clase de financiamientos.

La autorización sólo podrá comprender aquellos financiamientos incluidos dentro del programa de deuda, salvo el caso de los que se obtengan para fines de regulación monetaria.

Art.30.-"Se crea la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público — como órgano técnico auxiliar de consulta de la Secretaría de Hacienda, en materia de crédito externo, que se integrará con un representante propietario y un suplente de:

a).- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público que la presidirá.

b).-El Banco de México,S.A.;Nacional Financiera,S.A.;Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos,S.A.; Banco Nacional de Crédito Rural,S.A.; Banco Nacional de Comercio Exterior,S.A.;Sociedad Mexicana de Crédito Industrial,S.A.; Financiera Nacional — Azucarera,S.A.; y de las entidades del sector público que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere conveniente? ' "

d).-- Ley de Obras Públicas.-- Esta Ley es publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de Dic. de 1980, y regula al Fideicomiso Público en los siguientes artículos:

Art. 1o.-- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación ejecución, conservación, mantenimiento, demolición, y control de la obra pública que realicen:

V.-- Los organismos descentralizados;

VI.-- Las empresas de participación estatal mayoritaria, y

VII.-- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o cualquiera de las entidades mencionadas en las fracciones V y VI.

Art. 3o.--" Para los efectos de la presente ley se entenderá por :

I.- Secretaría: la Secretaría de Programación y Presupuesto;

II.- Contraloría: La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;

III.- Dependencias: las señaladas en las fracciones I a IV del artículo 10. de esta ley;

IV.- Entidades: las mencionadas en las fracciones V a VII del propio artículo 10.;

V.- Sector: el agrupamiento de entidades coordinado por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe el Ejecutivo Federal;

VI.- Dependencias coordinadoras de sector: las secretarías de Estado o Departamentos Administrativos a que se refiere la fracción anterior;

e).- Ley General de Bienes Nacionales.- Esta ley es publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1982, y regula a los fideicomisos Públicos en los siguientes artículos:

Art.-10.- "El patrimonio Nacional se compone de:

I.- Bienes de dominio público de la Federación, y

II.- Bienes de dominio privado de la Federación?

Art. 80.- Salvo lo que dispongan otras leyes que rijan materias especiales respecto del patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología lo siguiente:

Fracción VII.- Proponer al titular del Ejecutivo Federal la participación estatal en empresas o asociaciones, o la constitución de fideicomisos dentro de cuyo objeto social o fines se encuentre la realización de operaciones inmobiliarias. La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá siempre en los contratos de fideicomiso que celebre el Gobierno Federal, el carácter de fideicomitente.

f).- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, esta ley otorga a la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del

Distrito Federal, entre otras atribuciones, la de verificar si las entidades a que se refiere el art. 20. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública realizan sus operaciones, en lo general y en lo particular con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del -- Distrito Federal, y cumplierón con las disposiciones legales aplicables en la materia, si ejercieron correctamente y estrictamente sus presupuestos conforme a -- los programas y subprogramas aprobados; si ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y si aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecida por la Ley.

g).- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.- Esta ley es publicada en el Diario Oficial el día 8 de febrero de 1985, la misma es de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

Las acciones relativas a la planeación, -- programación, presupuestación y control que, en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios relacionados con los mismos, realicen las dependencias y entidades, y

Los actos y contratos que lleven a cabo -- y celebren las dependencias y entidades relacionadas con las materias a que se refiere el párrafo anterior.

Para los efectos de esta ley se entendera por:

**Dependencias:** Las Unidades de la Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el Departamento del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal;

**Entidades:** Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, los organismos descentralizados o o las empresas de participación estatal mayoritaria.

h).- Ley Orgánica de Nacional Financiera.-

Esta ley es publicada en el Diario Oficial el día 26 de diciembre de 1986, y regula al fideicomiso público en los siguientes artículos :

Art.10.-"La presente ley rige a Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios"

Art. 50.- La sociedad, con el fin de fomentar el desarrollo integral del sector industrial y promover su eficiencia y competitividad, en el ejercicio de su objeto canalizará apoyos y recursos y estará facultada para:

Fracción XI.- Ser administradora y fiduciaria de los fideicomisos, mandatos y comisiones constituidos por el Gobierno Federal para el fomento de la industria o del mercado de valores.

La sociedad deberá contar con la infraestructura necesaria para la adecuada prestación de servicios y realización de operaciones, en las distintas regiones del país.

Art. 11.-"En los contratos de fideicomiso que celebre la sociedad , ésta podrá actuar en el mismo negocio como fiduciaria y como fideicomisaria y -- realizar operaciones con la propia sociedad en el --- cumplimiento de fideicomisos, como excepción a lo --- dispuesto en el último párrafo del artículo 348 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y al inciso a) de la fracción XVIII del artículo 84 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y --- Crédito?"

i).- Decreto por medio del cual se establecen las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, financiamiento y extinción de los Fideicomisos Públicos de fecha 10 de Enero de 1979 publicado en el Diario Oficial el 27 de febrero del mismo año.

j).- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Esta ley es publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986, el artículo 1o. lo., en lo conducente dice:

" La presente ley, reglamentaria en lo condu

cente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la administración pública federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda."

Por lo que esta ley regula al Fideicomiso Público, pero la misma se analizará en el tercer capítulo.

El Marco Jurídico del Fideicomiso Público es muy amplio, ya que existen ordenamientos que lo regulan en una forma general, pero también en particular, dependiendo para la actividad para lo que fue creado.

#### 4.- ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO PUBLICO

Los elementos que constituyen al Fideicomiso Público son los siguientes:

I.- FIDEICOMITENTE

II.- FIDUCIARIO

III.- FIDEICOMISARIO

El primer elemento del Fideicomiso es el Fideicomitente, el Dr. Miguel Acosta Romero nos dice: "Que la figura del Fideicomitente puede estar constituida de la siguiente manera:

a).- El Gobierno Federal

b).- Los Gobiernos de las Entidades Federa-  
tivas.

c).- Los Ayuntamientos de los Municipios"(32)

El Lic. Villagordo, menciona que : " Es más adecuada la terminología del artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al hablar de la Secretaría de Programación y Presupu

---

32.- Ob. Cit. Las Instituciones Fiduciarias, Capítu-  
lo redactado por el Dr. Miguel Acosta Romero. Pág.456.

esto como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada (que no es sinónimo de Gobierno Federal, pues ésta sólo parte del instrumental que utiliza el Poder Ejecutivo Federal para ejercitar -- las facultades que la Constitución le confiere), ya que también pueden constituir fideicomisos las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como el Departamento del Distrito Federal, según lo previenen los artículos 2o., fracción VIII de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, lo. fracción VI de la Ley General de Deuda Pública y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"(33).

Por lo tanto, el fideicomitente en los Fideicomisos Públicos, es desempeñado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, es la que establece los objetivos y características generales del fideicomiso.

El Lic. Fausto Jiménez Martínez hace-

---

33.- Ob. Cit. Lic. Villagordo. Pág. 293.

una enumeración de los derechos y facultades del --- Fideicomitente y es la siguiente:

- 1.- Señalar los fines del Fideicomiso.
- 2.- Designar a los Fideicomisarios y a la o las Instituciones que desempeñen el cargo de -- fiduciario.
- 3.- Reservarse determinados derechos -- sobre la materia del fideicomiso.
- 4.- Prever la Formación de un comité -- técnico o de distribución de fondos, dar las reglas de su funcionamiento y fijar sus facultades.
- 5.- Exigir al fiduciario la rendición de cuentas de su porción cuando se haya reservado es- te derecho expresamente en el acto constitutivo del Fideicomiso o en las modificaciones del mismo.
- 6.- En los Fideicomisos onerosos, exi- gir al fideicomisario la contraprestación a que ten- ga derecho.
- 7.- En caso de incumplimiento, exigir de la contraparte el cumplimiento o la rescisión ---

del contrato de fideicomiso, con el resarcimiento de los daños y perjuicios causados.

Respecto de las obligaciones del Fideicomitente podemos destacar como la principal, la de transmitir al fiduciario los bienes y derechos materia del fideicomiso. Asimismo, el fideicomitente asume las obligaciones recíprocas que haya contraído por el ejercicio de los derechos que expresamente se haya reservado" (34)

El Lic. Villagordoa, nos señala los derechos y obligaciones del Fideicomitente, conforme a lo que establece la Legislación Mercantil, en conjugación con lo que establecen las Leyes Administrativas, así como el Decreto del 27 de febrero de 1979, y señala las siguientes:

1.- "Constituir y contratar los fideicomisos del Gobierno Federal (art. 2o, del Decreto).

2.- Precisar en los contratos respectivos o en sus modificaciones, los fines del fideicomiso

34.- Regimen Juridico del Fideicomiso Público en México  
co. Ponencias. Apuntes del Lic. Fausto Jiménez M. Pág. 13.

so, así como sus condiciones y términos, siguiendo las instrucciones del Ejecutivo Federal (idem.)

3.- Cuidar que en los contratos se precisen los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca el fideicomitente o que se deriven por derechos de terceros, así como los derechos que éste se reserve y las facultades que fije en su caso, al comité técnico (idem, Párrafo tercero).

4.- Recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente para la integración de los comités técnicos. En todos los casos un representante del fideicomitente, cuando menos, formará parte del comité técnico (art. 49, párrafo tercero de la L.O.A.P.F.)

5.- Inscribir los fideicomiso en el Registro de la Administración Pública Paraestatal, así como los datos relativos a las modificaciones o

reformas que afecten la constitución o estructura de los fideicomisos (art. 26 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos -- Descentralizadas y Empresas de Participación Estatal y 16 del Decreto.) .

6.- Emitir opinión cuando el coordinador de sector proponga la modificación o extinción -- de los fideicomisos del Gobierno Federal y recabar -- la correspondiente a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; opiniones que deberán emitirse dentro de un plazo de treinta días contados a partir de la fecha en que les sea solicitada(art.3 del Decreto).

7.- Precisar en los casos en que las -- instituciones Fiduciarias se vean en la necesidad -- de otorgar mandatos para auxiliarse en el cumplimiento de las funciones secundarias ligadas a la encomienda fiduciaria, las facultades que se transmitan, -- cuidando que las mismas no incluyan poderes que impliquen la expresión de voluntad de mando o decisión.

Asimismo, pactar que, en ningún poder se otorgarán facultades a los mandatarios para sustituir los poderes que se les confieran, salvo que se trate de mandatos para pleitos y cobranzas (idem, art. 6).

8.- Incluir un representante, por lo menos, en los comités técnicos de los fideicomisos (idem art. 8).

9.- Precisar las facultades del comité técnico, conforme a las instrucciones del Ejecutivo federal, si las hubiere, indicando cuáles asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que corresponden al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria (idem, art. 9).

10.- Determinar en el contrato relativo y de acuerdo con la naturaleza del fideicomiso, si corresponde o no suprimir las notificaciones a que se refiere el art. 45, Fracción IX, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, sin perjuicio de la obligación que tiene el --

fiduciario de llevar el registro especial a que la misma norma se refiere (idem. art. 12);

11.- En los contratos constitutivos de fideicomisos del Gobierno Federal, se deberá— reservar éste la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondán a los fideicomisarios, e a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la ley e que la naturaleza de sus fines, no lo permita ( idem-art.14);

12.- Coordinar la vigilancia de — los fideicomisos del Gobierno Federal, con la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros(idem.art.13)"(35).

b).- PLURALIDAD DE FIDEICOMITENTES

La figura del fideicomiso, la — crea una persona, ya sea física e moral, sin embargo — cabe la posibilidad de que exista pluralidad de fideicomitentes, los cuales van ir integrando paulatinamente al patrimonio afectado en diversos momentos.

La pluralidad de fideicomitentes se da en los fideicomisos, en los que los fideicomitentes originales hacen una invitación general para quienes tengan interés en la realización del fin de un fideicomiso determinado y aperten bienes al patrimonio afectado.

Estos fideicomitentes, son simples adherentes al contrato de fideicomiso original.

En los Fideicomisos Públicos, también existe pluralidad de fideicomitentes, y estos están constituidos por personas físicas, morales (públicas e privadas); las cuales van incrementar el patrimonio fideicomitido con los recursos que aperten al fideicomiso.

El segundo elemento del fideicomiso es:

## II.- El Fiduciario.

Para el Lic. Villagerdo el Fiduciario es: "La persona que tiene la titularidad de los bienes e derechos fideicomitidos y que se encarga de la realización de los fines del fideicomiso. El fiduciario lleva a efecto la realización e cumplimiento -

de los fines por medio del ejercicio obligatorio de -  
 los derechos que le ha transmitido el fideicomiten---  
 te", (36) durante toda la vigencia del fideicomiso.

La Ley General de Títulos y Opera-  
 ciones de Crédito, señala en el art.350 :Que sólo pue-  
 den ser fiduciarias las instituciones expresamente au-  
 torizadas para ello conforme a la Ley General de Ins-  
 tituciones de Crédito.

La Ley General de Instituciones de  
 Crédito y Organizaciones Auxiliares, en el art.2o. pá-  
 rrafo IV, establece que para la realización de Opera-  
 ciones Fiduciarias se requiere de "concesión" del Go-  
 bierno Federal; en el art.44 inciso a, dice que las ins-  
 tituciones fiduciarias, están autorizadas para practi-  
 car operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley  
 General de Títulos y Operaciones de Crédito.

El Fiduciario es la Institución de  
 Crédito, que va realizar el fin del fideicomiso, per-  
 lo tanto tiene derechos y obligaciones.

a).--DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL FIDUCIARIO.

Los derechos y obligaciones que se plasman son de acuerdo al Decreto relativo a los fideicomisos que establezca el Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial del 27 de Febrero de 1979, y son los siguientes:

1.- La Institución fiduciaria, sera la responsable de realizar los fines del fideicomiso y de asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y de las estipulaciones contractuales.

2.- Cuando se trate de Fideicomisos en los que para el debido cumplimiento de su encomienda, la Institución Fiduciaria se vea en la necesidad de utilizar personal dedicado directa y exclusivamente al fideicomiso, tendra la necesidad de contratar personal ajeno a la institución bancaria, el cual sera contratado previa opinión del Comité Técnico o de Distribución de Fondos.

3.- Las Instituciones Fiduciarias, a través del delegado fiduciario general, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación

ón de los fideicomisos, deberá someter a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requerirán.

4.- La fiduciaria, va a mantener dentro de los Comités Técnicos de los fideicomisos, un representante que concurrirá con voz pero sin voto.

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

6.- La Institución Fiduciaria, debe presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través y con la conformidad de la dependencia coordinadora respectivamente, debidamente firmadas

por un Delegado Fiduciario General, los proyectos anuales del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de acuerdo con las normas que establezca el Ejecutivo Federal, por conducto de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto, sin perjuicio de proporcionarle directamente la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que les señale.

7.- Las Instituciones Fiduciarias, establecerán los sistemas de auditoría interna que consideren adecuados.

8.- La Institución Fiduciaria, consultará al Gobierno Federal, por conducto del Coordinador de Sector en casos de urgencia, o cuando no sea posible reunir al Comité Técnico, quedando facultado para ejecutar aquellos actos que éste autorice.

9.- Cuando se le faculte para contraer obligaciones de pasivo, derivadas de financiamiento, además de cumplir con las disposiciones legales administrativas que correspondán, y de haber obtenido el dictamen relativo del Comité Técnico, el Delegado

Fiduciario General, deberá presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los proyectos y programas de actividades que requiere de financiamiento y cuando no se encuentre comprendido el financiamiento en el presupuesto anual, se requerirá la previa aprobación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

10.- Recabar la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por escrito, para gestionar o contratar cualquier financiamiento en los términos de la Ley General de Deuda Pública.

11.- Solicitar la autorización de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuando se trate de enajenación de bienes inmuebles propiedad de un fideicomiso federal, excepto cuando se haya autorizado expresamente a la Institución Fiduciaria para realizar tales enajenaciones, en el acto constitutivo del fideicomiso.

El último elemento del Fideicomiso es :

### III.- FIDEICOMISARIO

El fideicomisario.- La Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, en el art. 348, establece que: Pueden ser fideicomisarios, las personas físicas e jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

La Ley manifiesta que no es necesaria esta figura para que se constituya el fideicomiso, ya que se puede constituir y llevarse a efecto sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado.

El Fideicomisario, es la persona física e moral que siempre recibirá el beneficio del fideicomiso.

En el Fideicomiso Público, el fideicomisario es el que recibe el beneficio del fideicomiso, pero no son personas específicas, si no que pueden recaer en organismos públicos e privados, así como en áreas prioritarias del desarrollo del país, donde el Estado sienta obligación de resolver problemas de -

desarrollo económico y social, pero incluso puede -- recaer en el propio fideicomitente.

a).- DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL FIDEICOMISARIO.

Los Derechos del Fideicomisario que a -- continuación se mencionan, son conforme al criterio del Lic. Fausto Jiménez, y son los siguientes:

1.- Aquéllos que se deriven del acto -- constitutivo del fideicomiso.

2.- Exigir a la institución fiduciaria -- el cumplimiento de los fines del fideicomiso.

3.- Atacar la validez de los actos que la institución fiduciaria cometa en su perjuicio, de -- mala fe.

4.- Atacar la validez de los actos que -- aquella institución cometa en su perjuicio, en exceso de las facultades que el acto constitutivo o la ley le confieran.

5.- Cuando proceda, reivindicar los bienes que a consecuencia de actos excesivos o de mala fe de la fiduciaria, hayan salido del patrimonio del fideicomiso.

6.- Elegir institución fiduciaria cuando haya renunciado la que originalmente fungió con ese carácter; fuese removida o si en el acto constitutivo del fideicomiso no fuere designada.

7.- Dar su consentimiento para reformar el acto constitutivo cuando se trate de formar un comité técnico o de distribución de fondos.

8.- Aquellos otros derechos que por las peculiaridades de cada fideicomiso pudieran corresponderle de acuerdo con lo que se haya pactado en la constitución respectiva.

Menciona que respecto a las obligaciones del Fideicomisario sólo podemos decir que existen dos situaciones:

a).- Cuando se designa fideicomisaria a una persona a quien se desea beneficiar por un acto de liberalidad del fideicomitente.

b).- Cuando el Fideicomiso se celebró por mutuo acuerdo entre fideicomitente y fideicomisario y como consecuencia del mismo, el fideicomiten

te transmite al fiduciario ciertos bienes o derechos y a cambio de esta enajenación, el fideicomisario -- debe pagar una contraprestación al fideicomitente, -- que en la generalidad se traduce en dinero.

En el primer caso el fideicomisario estará obligado a cumplir aquellas cargas que el propio fideicomitente pueda imponer en su carácter de donante y sólo podría considerarse como una modalidad, -- que debe cumplir el fideicomisario.

En el segundo caso el fideicomisario --- está obligado a dar la contraprestación pactada, --- pues de lo contrario el fideicomitente puede demandar la rescisión del contrato de fideicomiso por el incumplimiento incurrido del fideicomisario" (37), este -- no puede ser, porque los únicos que pueden demandar -- la rescisión del contrato son los que lo celebrarán -- y en este caso son el fideicomitente con la fiduciaria unicamente.

37.- Régimen Jurídico del Fideicomiso Público en México. Ponencias. Apuntes del Lic. Fausto Jiménez Martínez Páginas. 16, 18 y 19.

## 5.- OBJETO DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS

El Objeto, de los Fideicomisos Públicos, es muy amplio, podríamos llegar a pensar que es cuantos fideicomisos existan, el distinguido Dr. Miguel Acosta Romero hace una clasificación del Objeto del fideicomiso y es la siguiente:

a).- "La inversión ( se entiende que de fondos públicos).

b).- Manejo y administración de obras públicas.

c).- Prestación de servicios.

d).- La producción de bienes para el mercado". (38)

El Objeto de los Fideicomisos Públicos, siempre es en beneficio de la colectividad y de nuestro país, a continuación se dan algunos ejemplos:

1.- La regularización de la tierra, se le dió gran importancia en las delegaciones que no tenían regularizadas sus colonias, esto se realizó

38.- Capítulo redactado por el Dr. Miguel Acosta Romero Las Instituciones Fiduciarias. Ob. Cit. Pág. 459.

por medio de un fideicomiso, denominado FIDEURBE.

2.- Realiza planes de construcción de -- conjuntos habitacionales para personas de bajos ingresos e ingresos medios y se realiza por medio del --- FOGA, que es un fondo de garantía y apoyo a los créditos para la vivienda y también el F.H.P., que es -- el fondo para habitaciones Populares.

3.- El Fideicomiso de Netzahualcoyotl, -- donde actúan conjuntamente autoridades municipales, -- federales y locales.

4.- El FOMIN, es un fideicomiso que tiene por objeto apoyar la instalación de nuevas industrias o la ampliación de las ya existentes, por medio de aportaciones temporales al capital social de la -- empresa y al funcionamiento de esta, normalmente el -- fondo va ofrecer asistencia técnica, legal y administrativa.

5.- Otro de los objetos de los Fideicomisos, es el de mejorar los ingresos y condiciones de -- vida de los productos agropecuarios, principalmente los de bajo ingreso.

6.- El objeto del FONEP, es el de realizar programas de desarrollo económico y social.

7.- FOMACOT, este es un fideicomiso, -- que tiene por objeto, el de beneficiar a una parte -- de nuestra población, como es la clase trabajadora -- de nuestro país.

Podemos decir que estos fideicomisos, -- se vienen realizando en nuestro país cotidianamente, y que el objetivo principal de los fideicomisos que se mencionaron con anterioridad, es el de beneficiar a una parte de la población o a toda la comunidad, -- así como a los Estados y Municipios, es decir al -- sector de la población que así lo requiera.

## 6.- FORMA DEL FIDEICOMISO

Para poder establecer cual es la forma en los fideicomisos, hay que remontarnos a la noción histórica de la misma.

El Lic. Bravo González dice que la ---  
FORMA, es : " El molde objetivo por el cual las partes debían pasar su convenio para que éste deviniera obligatorio; sirve principalmente para efectos de --- prueba, para que un cúmulo de negocios parecidos sean uniformes y para que las partes se den cabal cuenta--- de que su cumplimiento les traerá consecuencias patrimoniales"(35).

En Derecho antiguo, todos los contratos eran formales ya que si no eran revestidos de la --- forma son contratos nulos.

Para el Derecho Angloamericano, la forma más común que se emplea para la creación del trust es la transferencia de bienes por actos entre vivos o

---

39.- Compendio de Derecho Romano. Lic. Bravo Gonzales y Sara Bialostoski. Séptima Ed. Méx. 1975. Edit. Pax. Méx.- Pág. 107.

por disposición testamentaria.

En el Proyecto Alfaro, se consagran dos formas básicas de creación del Trust; en el art. 18 se establece, que el Fideicomiso puede estar constituido por testamento, para que tenga efectos después de la muerte del fideicomitente y por el acto entre vivos.

El Lic. José Adolfo Pérez, señala que:—  
"En el Proyecto Vera Estañol, no se detallan los requisitos formales a que debía de sujetarse la constitución del fideicomiso, pero suponía la forma escrita,—pues habla de "acto constitutivo"(art.23), y de su inscripción para algunos fideicomisos, el cual debería ser en el Registro Público de Hipotecas(art.15)".(40)

Para el Derecho Positivo Mexicano, es un acto que debe constar por escrito, ya que en el art. 352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, establece que : La constitución del Fideicomiso deberá siempre constar por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre la transmisión de propiedad de las cosas que se den en el

---

40.—Capítulo Redactado por el Lic. José Adolfo Pérez —  
Ob. Cit. Las Instituciones Fiduciarias. Pág. 246.

fideicomiso.

El art. 353 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, establece con mucha precisión que : "El fideicomiso cuyo objeto recaiga en bienes inmuebles deberá inscribirse en la sección de la propiedad del Registro Público del lugar en que los bienes estén ubicados. El fideicomiso surtirá efectos contra tercero, en el caso de este artículo, desde la fecha de inscripción en el Registro"

Si se trata de dinero o de valores al portador o de cosas corpóreas, se hace constar por escrito la constitución y la entrega a la institución fiduciaria.

Si se trata de títulos nominativos la formalidad para la constitución del fideicomiso, además de que conste por escrito el acto constitutivo es el endoso al fiduciario y , en su caso, la anotación en el Registro del emisor.

El Fideicomiso no es, en sí mismo un acto solemne y, por ello, los vicios de forma pueden ser subsanados y el acto constitutivo, por

regla general, tiene existencia, validez y eficacia - desde que se produce, sin embargo, esta regla general sufre una excepción tratándose de los fideicomisos constituidos per testamento; pues en ese caso, - el carácter solemne del testamento público abierto - priva de toda eficacia al testamento que no se hace - con estricto apego a los requisitos formales establecidos per el Código Civil y la nulidad del testamento en que se consigno, trae aparejado la invalidez --- del fideicomiso:

Respecto a la forma de los fideicomisos que establece el Gobierno Federal, el artículo 30. de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Pública, habla de la constitución o incremento del - fideicomiso y establece: Sólo se podrán constituir e incrementar fideicomisos con autorización del presidente de la República emitida per la Secretaría de - Programación y Presupuesto, la que en su caso propondrá al propio ejecutivo federal la modificación e di-solución de los mismos cuando así convenga al interés público.

## 7.- FINES DEL FIDEICOMISO PUBLICO

El Lic. Fausto Jiménez menciona que -  
 "Los fines del fideicomiso son las actividades jurídi-  
 cas que realiza el fiduciario, por instrucciones del -  
 fideicomitente, a través del ejercicio obligatorio de -  
 los derechos que le transmite dicho fideicomitente"(41)

En el Proyecto Alfaro se disponía que -  
 sólo podían constituirse fideicomisos siempre y cuando  
 su fin fuera lícito y que no fuera contrario a la mo-  
 ral o a las leyes.

En las Leyes de 1926, se disponía que,-  
 el fideicomiso sólo podía ser constituida cuando este  
 fuera lícito.

La Ley General de Títulos y Operaciones  
 de Crédito, establece en los artículos 346 y 347, que  
 el fideicomiso, será válido aunque se constituya sin -  
 señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito  
 y determinado.

En cuanto a los fines del fideicomiso -  
41.-Regimen Jurídico del Fideicomiso Público en México  
 Ponencias. Apuntes del Lic. Fausto Jiménez. Pág. 20.

Público, estos son variados en lo que son semejantes es que siempre el fin que se persigue es de interés público, son establecidos para satisfacer mejor las necesidades colectivas y obtener mejores rendimientos de los elementos de la Administración Pública. — Los fines concretos que desean los fideicomitentes — son pactados en cada contrato.

El Decreto del 27 de Febrero de 1979 — establece que:

En los contratos respectivos o en sus — modificaciones la Secretaría de Hacienda y Crédito — Público, debe precisar los fines del fideicomiso, — esto es siguiendo las instrucciones del Ejecutivo — Federal, dictadas a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Institución Fiduciaria, es la responsable de realizar los fines del fideicomiso y de — asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y de las estipulaciones contractuales.

En los Fideicomisos Públicos, el Gobier-

no Federal se va reservar la facultad de revocarlos cuando la naturaleza de sus fines así lo permita.

Los Fines del Fideicomiso Público, son siempre precisados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el fin que persigue sera de interés público, con una actividad lícita y determinada, para satisfacer mejor las necesidades colectivas y pueden ser revocadas por el Gobierno Federal cuando se haya cumplido con el fin que le dió origen o cuando así lo estime conveniente.

### 8.- LA OPERACION DEL FIDEICOMISO PUBLICO.

El Fideicomiso Público, opera a través - del Delegado Fiduciario Especial, ya que es el responsable de que se realice el fin para lo que fue creado el fideicomiso.

En el Decreto del 27 de Feb. de 1979 - en el art. 7o., establece que: El Delegado Fiduciario Especial, deberá actuar y manejar los registros, efectuar los gastos e inversiones, contraer obligaciones y en general ejercitar los derechos y acciones; es el funcionario que representa la institución fiduciaria y por su conducto se realiza la operación del fideicomiso.

El Comité Técnico, interviene en la operación del fideicomiso, ya que es un órgano colegiado que se designa en el acto constitutivo del fideicomiso o posteriormente para coadyuvar con el fiduciario en el desempeño y operación del fideicomiso, - (art. 8 del Decreto del 27 de feb. de 1979).

El Lic. David Peñaloza, dice que : "La --

correcta organización estructural de los fideicomisos, permite su adecuada operación pues él fiduciario está obligado a llevar a cabo eficientemente dichas operaciones, y los organismos rectores estarán en mejor posición para supervisarlos y controlarlos. El resultado de esta vigilancia permitirá evaluar los resultados — obtenidos y tomar oportunamente las medidas correctivas necesarias para las metas propuestas conforme a — las instrucciones y autorizaciones recibidas"(42).

El Lic. David Ibarra Muñoz, en la Conferencia acerca de la Reforma Administrativa y el Fideicomiso Público, dice que : " Uno de los problemas a — que se enfrentan en su operación los fideicomisos son — los siguientes:

a).- Liquidar aquellos fideicomisos que hayan cumplido con los objetivos para lo que fueron — creados o que no justifiquen su existencia, conforme a — los objetivos de política económica y social establecidos en el plan global de desarrollo y en los respecti-

---

42.- Perialoza Santillán, David. El Fideicomiso Público Mexicano. Edi. Cajica, S.A. Primera Ed. Puebla. 1983. Pág. 161

vos planes sectoriales.

b).- Evitar duplicidad de funciones suprimiendo aquellos fideicomisos que realicen actividades similares a los de otros fideicomisos.

c).- Transformar en organismos descentralizados o empresas de participación estatal, aquellos fideicomisos que encubran en la realidad operativa, la figura jurídica administrativa de las entidades mencionadas.

d).- Determinar con claridad aquellos fideicomisos que tienen un propósito transitorio y cuyo carácter "efímero" no debe llevar a prolongar su existencia una vez que cumplen con los fines para lo que fueron creados.

e).- Reservar para las Instituciones Nacionales de Crédito ya existentes, el manejo de programas o fondos financieros que no requerirán necesariamente la creación de una entidad adicional para el cumplimiento de los objetivos que se señalan, entendiendo así la liquidación de aquellos fideicomisos que puedan

ser manejados directamente por dichas instituciones -- financieras.

f).- Fortalecer las políticas de coordinación sectorial a fin de vincular cada vez más los -- fideicomisos a las áreas normativas y a los programas sectoriales que son responsabilidad de cada Coordinador de Sector.

g).- Profundizar en los criterios que -- permitan dentro de las acciones de evaluación de la -- administración pública federal, distinguir con claridad los elementos para conocer el grado de eficacia, -- eficiencia y productividad en el caso de los Fideicomisos Públicos" (43).

Por lo que los Fideicomisos Públicos, -- para su operación, siempre tienen que contar con el -- Delegado Fiduciario Especial, así como también de un -- Comité Técnico, ya que ambos intervienen directamente en la Operación del mismo.

---

43.- Conferencia de la Reforma Administrativa y el Fideicomiso Público. Sep. 24 de 1981.

## 9.- DURACION DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS.-

El art. 359 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, señala que quedan prohibidos los fideicomisos cuya duración sea mayor de treinta años, cuando se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público e institución de beneficencia. Sin embargo pueden constituirse con una duración indefinida cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico sin fines de lucro.

La Legislación Bancaria en el art. 66 establece que: "Cuando se trata de operaciones de fideicomiso que constituya el Gobierno Federal o que el mismo para los efectos de este artículo declare de interés público a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no será aplicable el plazo que establece la fracc. III del art. 359 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; si no que la duración de estos fideicomisos es indefinida, hasta que cumplan con el fin para lo que fueron creados e por que los mismos no cumplen con su cometido y no tiene caso su vigencia.

## CAPITULO III

## CONSTITUCION DEL REGIMEN JURIDICO ACTUAL DEL FIDEICOMISO PUBLICO, GUBERNAMENTAL O DE ESTADO.

## I.- PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA CONSTITUCION DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS.

De acuerdo con la Ley, no se requiere un determinado porcentaje de inversión por parte del Gobierno Federal, para que un fideicomiso sea considerado público, si no lo que le da ese carácter es - que se constituya por la Secretaría de Programación y Presupuesto, o bien que se integre con recursos de entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Los Fideicomisos Públicos, se van a - crear por medio de las siguientes formas:

- 1.- LEY
- 2.- DECRETO
- 3.- ACUERDO PRESIDENCIAL.

El Lic. Fausto Jiménez, menciona que:-  
" Independientemente y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 9o. de la Ley de Presupues

to Contabilidad y Gasto Público Federal, y 3o., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el Secretario de Programación y Presupuesto expide un acuerdo en el que establece:

1o.- Las causas que motivan la creación del fideicomiso;

2o.- La denominación del fideicomiso.

3o.- Los elementos personales como son:

a).- El Fideicomitente que siempre será el gobierno federal pero que también pueden ser en forma conjunta los gobiernos de las entidades federativas, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito u otras entidades públicas o privadas;

b).- La institución fiduciaria que en la generalidad es una institución nacional de crédito;

c).- El o los fideicomisarios;

4o.- Se determinará también la inte-

gración del patrimonio el que podrá estar formado — por bienes muebles e inmuebles, aportaciones en dinero, créditos y rendimientos.

Independientemente se puede establecer que el patrimonio podrá incrementarse mediante aportaciones del Gobierno Federal, Estatal, o de terceras personas;

5o.- Los fines del fideicomiso que — anteriormente mencionamos como un aspecto fundamen—tal del mismo y que pueden ser muy variados; V.gr.— de investigación de construcción, de planeación, — rehabilitación de alguna zona, o cualquier otra actividad lícita y de interés público;

6o.- La creación de un comité técnico o de distribución de fondos; cuyas facultades y forma de funcionamiento se establecen en el contrato — que celebre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la institución fiduciaria.

Se debe anotar que en los comités técnicos, siempre se incluirá un representante del coor

dinador de sector y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de que exista — una vigilancia para la buena marcha del fideicomiso.

El Comité estará presidido por uno de sus miembros, que tendrá voto de calidad. Normalmente el instrumento legal de creación indica quién — ejercerá las funciones de presidente, en caso contrario se ha observado que actúe como tal el representante del coordinador de sector, y

70.- La duración del fideicomiso.

Una vez expedido el acuerdo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a celebrar el contrato con la institución de crédito que actuará como fiduciaria"(44).

Una vez que se sabe cuales son las — causas que dan origen al fideicomiso, se va explicar cual es el procedimiento para la creación de los fideicomisos públicos.

---

44.- Régimen Jurídico del Fideicomiso Público en México, Ponencias. Apuntes del Lic. Fausto Jiménez Martínez. Pág. 45.

El Lic. David Peñaloza Santillán, --  
menciona que para la creación de los Fideicomisos --  
Públicos, se requiere:

1.-" Que exista una propuesta por parte del Secretario de Estado o Jefe de Departamento --  
Administrativo al que correspondería coordinar el --  
fideicomiso, en función de los objetivos propuestos.

2.- Que se apoye la propuesta con un estudio de factibilidad que justifique la conveniencia de su creación como un fideicomiso público, aportando la información adicional que se considere necesaria.

3.- Que canalice la propuesta al ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto; quien dara curso conforme a su criterio, añadiendo su punto de vista sobre el particular.

Para este efecto la Secretaría de Programación y Presupuesto, solicitara y tomará en cuenta la opinión de la Coordinación General de Estudios

Administrativos, en su carácter de Unidad de Asesoría y Apoyo Técnico del Ejecutivo Federal"(45).

Los Fideicomisos Públicos, sólo se pueden constituir con autorización del Ejecutivo Federal y por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en dicha autorización se establecen las bases, objetivos y características de los fideicomisos, en virtud de esto se procederá a la formalización del contrato con la institución fiduciaria respectiva, en la que se designara al Comité Técnico, a la sectorización del nuevo fideicomiso dentro del ámbito de responsabilidad de la dependencia del Gobierno Federal a que correspondán sus funciones y objetivos, lo cual tiene como consecuencia evitar la duplicidad de funciones y finalmente la inscripción del fideicomiso en el registro que para tal efecto lleva a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por lo que los fideicomisos públicos,

---

45.- Ob. Cit. Peñaloza Santillán David. Pág. 208.

son constituidos, para dar respuesta a los problemas de interés social, o como resultado de estudios exhaustivos, que pueden provenir de diferentes personas o entidades que obtengan elementos necesarios para su creación.

## 2.- BASES DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS.

Las bases de los fideicomisos públicos, son establecidos por el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le confiere el art. 89 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el art. 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 90., de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como también los artículos 17 y 19 de la Ley General de la Deuda Pública y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en los artículos 44,45 y 46.

Las bases de los Fideicomisos Públicos también se dan de acuerdo al programa de Reforma Administrativa del Sector Público, con el propósito de lograr una mayor coordinación de las dependencias y entidades que deben de participar en la realización de los fines de cada fideicomiso, para proteger los intereses patrimoniales de la nación y asegurar

el cumplimiento de la encomienda fiduciaria.

A continuación se explicarán las bases de los fideicomisos públicos de acuerdo al decreto del 27 de febrero de 1979, y son los siguientes:

1.- Autorización del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la que se va establecer los objetivos y características generales de los fideicomisos.

2.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la dependencia encargada de constituir y contratar los fideicomisos.

3.- En el contrato respectivo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá precisar los fines del fideicomiso, sus condiciones y términos siguiendo las instrucciones del Ejecutivo Federal dictadas a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

4.- En los Contratos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuidará que quedan debidamente precisados los derechos y acciones que co-

respondán ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos.

5.- También se debén precisar las limitaciones que establezca el fideicomitente, así como los derechos que éste se reserve.

6.- Señalar las facultades del Comité Técnico.

7.- La Institución Fiduciaria, será la responsable de realizar los fines del fideicomiso y de asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y de estipulaciones contractuales.

8.- La Secretaría de Hacienda, en los contratos va precisar los casos en que las instituciones fiduciarias tengan la necesidad de otorgar mandatos, para auxiliarse en el cumplimiento de las funciones secundarias ligadas a la encomienda fiduciaria.

Las facultades que se transmitén se tienen que cuidar que las mismas no incluyán poderes que impliquen la expresión de voluntad, de mando o decisión.

9.- En el contrato, se pactará que en ningún poder se otorgarán facultades a los mandatarios para sustituir los poderes que se les confieren -- solo que se trate de mandatos para pleitos y cobranzas.

10.- En el Comité Técnico de los fideicomisos se va incluir siempre por lo menos un representante del Coordinador de sector y otro de la Secretaría de Hacienda.

11.- La institución fiduciaria, mantiene un representante permanente en el Comité Técnico, -- que concurrira con voz pero sin voto.

12.- En los contratos de fideicomisos se precisarán las facultades del comité técnico, las -- cuales serán determinadas por el fideicomitente conforme a las instrucciones del Ejecutivo Federal, indicando cuales asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que -- correspondán al fiduciario.

13.- Las facultades que se le otorgán al comité técnico, constituyén limitaciones a la institu

ción fiduciaria.

14.- La institución fiduciaria, deberá -- abstenerse de cumplir las resoluciones que el Comité Técnico dicte en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente o en violación a las cláusulas del contrato del fideicomiso.

15.- Las instituciones fiduciarias, deberán presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto sus proyectos anuales de presupuesto, los -- cuáles deben estar debidamente firmados por el delegado fiduciario general.

16.- Los proyectos y programas que requirén de financiamientos, deberán ser presentados por -- delegado fiduciario general a la Secretaría de Hacienda, los cuales deben estar acompañados de la información que se les requiera y estarán obligados a obtener de la propia secretaría autorización por escrito para gestionar y contratar cualquier financiamiento -- en los términos de la Ley General de Deuda Pública.

17.- En los contratos de fideicomiso que-

constituya el Gobierno Federal, este se deberá reservar la facultad expresa de revocarlos sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

18.- La modificación y extinción de los fideicomisos públicos, debe ser propuesto por la Secretaría de Programación y Presupuesto, o por el Coordinador de Sector correspondiente, debiendo recabar previamente la opinión de la coordinación general de estudios administrativos y de la Secretaría de Hacienda, quienes la emitirán en un plazo de 30 días contados a partir de la fecha en que fuere solicitada.

### 3.- COMITE TECNICO Y DELEGADOS FIDUCIARIOS GENERALES Y ESPECIALES.

El Comité Técnico, es una figura típica - del fideicomiso mexicano, el cual tiene sus antecedentes en el Derecho Norteamericano, en los " Trust Companies", y estos para efectos de responsabilidad utilizaban la formación de comités, los cuales eran formados por personas concedoras en determinadas áreas y son utilizados para tomar decisiones y ayudar al -- fiduciario a tomar una decisión prudente.

El distinguido Lic. Rodolfo Batiza, menciona que : "El Comité Técnico, en nuestro país es -- introducido por primera vez en nuestra legislación, -- por la Ley Bancaria en 1941, en su artículo 45 frac-- ción IV en su último párrafo el cual a la letra dice:

Que en el acto constitutivo del fideico-- miso, o en sus reformas, que requerirán el consentimiento del fideicomisario, si lo hubiere, podrán los -- fideicomitentes prever la formación de un comité técnico o de distribución de fondos, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades o cuando la-

institución fiduciaria sobre ajustándose a los dictámenes e acuerdos de éste comité estara libre de toda responsabilidad" (46).

Una de las funciones que desarrolla el Comité Técnico es la de distribuir fondos del fideicomiso, que le son entregados y de esta manera -- cubrir su responsabilidad.

En el uso Bancario, se ha orientado -- en el sentido de no constituir fideicomisos con Comité Técnico, si no solamente en aquellos casos cuyo -- manejo sea tan importante que el fideicomitente considere que es necesario establecer un comité técnico, ya que es el encargado de vigilar el cumplimiento del fideicomiso y la distribución de fondos del patrimonio fiduciario.

Por lo tanto, no todos los fideicomisos, se constituyen con un comité técnico porque este sería muy costoso ya que va imponer una serie de cargas administrativas, costes de operación, honorarios

---

46.-Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso. Teoría y Práctica Cuarta Edición. Editorial Perrúa. Méx. Pág. 331.

que se fijarán de acuerdo con el uso bancario ya sea per anualidades o per sesión, además tiene que contar con una estructura administrativa que levante actas, lleve los libros de actas, cuide de la notificación de las convocatorias, etc., y todos estos gastos serían realizados por la fiduciaria con carga al patrimonio fideicomitido.

El Comité Técnico, es un órgano colegiado, que se designara en el acto constitutivo e en sus modificaciones del fideicomiso, para coadyuvar con el fiduciario en el desempeño del fideicomiso, conforme a las reglas y facultades que se le señalarán en el acto constitutivo.

El Dr. Miguel Acosta Romero, da un Concepto de Comité Técnico, y señala que es: " Un cuerpo colegiado, designado en el acto constitutivo de un fideicomiso o posteriormente por el fideicomitente y fiduciario, en el cual van existir representantes del fideicomitente, del fiduciario, y en su caso del fideicomisario (o de otros sectores interesados).

Además menciona que 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 toda la vigencia del fideicomiso"(47).

El Comité Técnico, es un órgano de decisión dentro de los haceres generales del fideicomiso público, sus facultades y reservas deben ser precisadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, dentro de este comité se incluire un representante del coordinador de sector, uno de la Secretaría de Programación y Presupuesto y un representante también de la institución fiduciaria que concurrirá con voz pero sin voto, además va actuar de acuerdo a las facultades que el fideicomitente le haya fijado en el contrato respectivo, entendiendo que estas facultades constituyen limitaciones para la institución fiduciaria, así mismo tampoco puede actuar en exceso de las facultades expresamente conferidas por el fideicomi-

---

47.-Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México. Capítulo redactado por el Dr. Miguel Acosta Romero. Primera Ed. Fomento Cultural de la Organización SOMEX, A. C. Pág. 489.

tente o en violación a las cláusulas del contrato — ya que en caso de que esto no suceda la institución fiduciaria queda liberada de toda obligación.

Este Comité Técnico, también dictamina en lo relativo a la contratación de obligaciones de pasivo derivadas de financiamientos cuando en los fideicomisos las instituciones fiduciarias estén facultadas para hacerlo.

La Presidencia del Comité Técnico, se determinará en el momento de su creación y en caso de ser así, la misma se entenderá conferida al representante o a uno de los representantes de la dependencia que actúe como coordinador de sector, al cual se le atribuye voto de calidad para caso de empate, este comité sesiona generalmente cada mes y para las decisiones se tomará en cuenta la mayoría de votos, pero en caso de empate, el presidente del comité tiene voto de calidad.

El comité técnico, esta integrado por:

1.- Un representante del Coordinador de -

Sector en que este agrupado el fideicomiso.

2.- Un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

3.- Un representante de la institución -- fiduciaria .

4.- Directores de otros fideicomisos Públicos , cuyo fin sea compatible con el fin del fideicomiso en cuestión.

El siguiente punto a desarrollar es el -- relativo a los Delegados Fiduciarios Generales y Especiales, este es de gran importancia, ya que dentro -- del fideicomiso tiene una gama de funciones, ya que -- son los encargados de llevar a cabo el buen desempeño del fideicomiso.

## DELEGADOS FIDUCIARIOS GENERALES Y ESPECIALES.-

El distinguido Lic. Rodolfo Batiza, en su obra "EL FIDEICOMISO", trata el tema de los Delegados Fiduciarios y dice al respecto lo siguiente "Los Delegados Fiduciarios, recuerdan al Trust Officer de las instituciones Norteamericanas y aparecen -- por primera vez mencionadas en nuestro país en las -- Leyes de 1926 en el precepto 36, el cual decía que al disponer que los bancos de fideicomiso desempeñarían sus funciones y ejercerían sus facultades por medio -- de las personas a quienes correspondería su representación conforme a la ley, su escritura constitutiva y estatutos y que tendrían el derecho de nombrar apoderados en quienes delegar sus facultades, siendo los -- bancos responsables de la gestión de tales representantes y apoderados".

Además continúa diciendo que: "Esta disposición pasó a la Ley Bancaria de 1932, en el art.92, que suprimió la autorización a los funcionarios para delegar facultades e introdujo otros cambios--

recogidos por la ley en vigor, al establecer, las instituciones fiduciarias desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de uno o más funcionarios que se designen especialmente al efecto, y de cuyos actos responderá directa e ilimitadamente la institución, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente. La Comisión Nacional Bancaria podrá, en todo tiempo, vetar la designación de los funcionarios que hubiere hecho la institución, o acordar que se proceda a la remoción de los mismos. Bastará para acreditar la personalidad de estos funcionarios, la protocolización del acta en la que conste el nombramiento por el consejo, o el testimonio del poder general otorgado por la institución fiduciaria, aun cuando en el acta o en el poder no se mencione especialmente el asunto o el negocio en que ostente la representación" (48).

---

48.- Batiza, Rodolfo. EL FIDELCOMISO. Teoría y Práctica. Cuarta edición. Edit. Porrúa. México 1980. Págs. 186 y 187.

El Delegado Fiduciario General, es el funcionario que será designado por la institución fiduciaria para encargarse del desempeño del fideicomiso, comisiones y mandatos fiduciarios, y de cuyos actos responde la institución fiduciaria, en una forma directa e ilimitadamente, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurrán ellos personalmente.

El artículo 24 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, establece que: El director general tendrá también la función de Delegado Fiduciario General, sin perjuicio de las facultades que correspondan al consejo directivo. Podrá delegar sus facultades y constituir apoderados. Será designado por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero para que se le pueda conferir ese nombramiento debe reunir una serie de requisitos los cuales son los siguientes:

- 1.- Ser ciudadano mexicano en pleno -

ejercicio de sus derechos.

2.- Tener conocimientos y reconocida experiencia en materia bancaria y crediticia.

3.- Haber prestado por lo menos 5 --- años sus servicios en puestos de alto nivel decisorio cuyo desempeño requiere conocimiento y experiencia en materia financiera y administrativa, con preferencia en instituciones del sistema financiero mexicano o en las dependencias encargadas de la regulación de sus -- operaciones.

4.- No tener alguno de los impedimentos que para ser consejero, señale la presente ley en las fracciones III y IV del artículo 22.

La Comisión Nacional Bancaria y de -- Seguros, podrá acordar que se proceda a la remoción o suspensión de los delegados fiduciarios, cuando consi- dere que tales personas no cuentan con la suficiente calidad técnica o moral para el desempeño de sus fun- ciones. Las resoluciones de remoción o suspensión, -- podrán ser recurridas ante la Secretaría de Hacienda

y Crédito Público dentro de los 15 días que sigan a la fecha que se notifique.

El art. 61 de la mencionada ley — establece que: Las instituciones desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de Delegados Fiduciarios, y estas instituciones responderán — civilmente por daños y perjuicios que se causarán por falta de cumplimiento en las condiciones e términos — señalados en el fideicomiso.

En Materia fiduciaria, las instituciones desempeñarán su cometido por medio de funcionarios que serán designados por el Consejo Directivo — en representación de la sociedad, los cuales son los delegados fiduciarios generales, para acreditar la — personalidad de estos funcionarios basta la protocolización del acta en que conste el nombramiento.

La institución respondera directa e ilimitadamente de sus actos sin perjuicio de las — responsabilidades civiles e penales en que ellos incurran personalmente; la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, tiene la facultad de vetar la designación

de nuevos delegados fiduciarios o también acordar que se proceda a la remoción de los mismos

La función de los delegados fiduciarios, es de carácter esencialmente jurídica, por lo que se requiere que sea una persona con amplia experiencia en la ejecución de negocios y de reconocida honorabilidad, por eso es que la mayoría de estos delegados son licenciados en derecho, actúa controlado y dirigido por la organización fiduciaria en general y excepcionalmente tendrá oportunidad de ejercitar su propio sentido común y responsabilidad, ya que es el encargado directo de llevar a su término el fin del fideicomiso.

#### DELEGADO FIDUCIARIO ESPECIAL.-

El delegado fiduciario especial, se establece en el Decreto del 27 de febrero de 1979, en el art. 7o. con fundamento en el art. 45 fracción IV de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

El Lic. Carlos Dávalos dice que: "El -

delegado fiduciario especial, es el responsable de la materialización y concreción de las responsabilidades fincadas a la fiduciaria.

Deberá actuar, manejar los registros, efectuar los gastos de inversiones, contraer obligaciones, y en general de ejercitar los derechos y acciones que correspondán con apego estricto a las determinaciones de la institución de crédito que desempeñe el cargo de fiduciaria"(49).

El concepto que cita el Doctor Miguel Acosta Romero respecto al Delegado Fiduciario Especial es más amplio y sostiene que : "Es el designado por el Presidente de la República o por el Secretario de Estado que encabece el sector correspondiente, específicamente para actuar como administrador de un fideicomiso constituido por el Gobierno Federal y que en consecuencia, el consejo de administración de la institución fiduciaria tendrá a su vez que nombrar delegado fiduciario especial y seguir el procedimien-

---

49.- Dávalos Mejía, I. Carlos. Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras. Colecc. de Textos Jurídicos Universitarios. 1984. Pág.457.

to de aprobación ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros"(50).

Los Delegados Fiduciarios Especiales, tienen una serie de obligaciones y son establecidos en el art. 7o del Decreto del 27 de Feb. de 1979 y -- son los siguientes:

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

II.- Manejar de acuerdo con la fiduciaria, los recursos del fideicomiso, los títulos de crédito y cuanto documento consigne una obligación -- o sea necesario para ejercitar un derecho;

III.- Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del comité técnico, con la documentación respectiva;

---

50.- Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México. Capítulo redactado por el Dr. Miguel Acosta Romero. Primera Ed. Fomento Cultural de la Organización -- SOMEX, A. C. Pág. 86.

IV.- Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del comité técnico, -- así como al propio comité;

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

VI.- Cumplir con los demás requerimientos que le fije la fiduciaria.

Quando no haya Delegado Fiduciario Especial, al director o gerente le corresponde el cumplimiento de las obligaciones referidas anteriormente.

Los Delegados Fiduciarios Especiales deben proporcionar al Coordinador de Sector la información a que se refieren las fracciones anteriores, e incurrirán en responsabilidades cuando actúen en exceso de las facultades que se les hayan otorgado. -- Entre los Delegados Fiduciarios Generales y Especiales existen diferencias, pero estas no las señala la ley, si no que esto se hace por una cuestión meramen-

te administrativa, ya que en el Decreto del 27 de feb. de 1979 en el art.7o. menciona a los Delegados Fiduciarios Especiales y marca las diferencias entre los Delegados Fiduciarios Generales y Especiales , las -- cuáles son:

1.- Los Delegados Fiduciarios Generales son nombrados por la institución fiduciaria para desempeñar su cometido y ejercitar sus facultades, y es el encargado directo de la constitución y contratación del fideicomiso y de llevar a su término el -- fin del fideicomiso, la función que desarrolla es --- eminentemente jurídica.

2.- En cuanto al Delegado Fiduciario Especial, este es nombrado por el Presidente de la -- República o por el Secretario de Estado que encabeza el sector , la función que desarrolla dentro del ---- fideicomiso público es la de administrador del mismo y sus obligaciones sólo se refieren a la ejecución y cumplimiento de un fideicomiso determinado y que este constituido por el Gobierno Federal.

#### 4.- VARIANTES DEL FIDEICOMISO PUBLICO EN MATERIA BANCARIA, LOS FONDOS DE FOMENTO ECONOMICO.

El sistema Bancaria y Crediticio, no se agota en las Instituciones de Crédito y los Organismos Auxiliares, si no que cuenta con variantes que son: Los Fondos de Fomento, estos son creados por el Gobierno Federal, con el fin de apoyar actividades prioritarias del país, y esto lo realiza a través de la figura del fideicomiso.

El Lic. Victor Manuel Giorgana, dice al respecto que: "El fideicomitente de dichos fideicomisos será la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuando estas sean constituidas por la Administración Pública Centralizada, en el entendido de que previamente la indicada dependencia deberá recabar de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la Coordinación del Sector correspondiente, la autorización para la integración del comité técnico del cual formará parte cuando menos un representante de la mencionada Secretaría "(51).

---

51.- Giorgana, Victor Manuel. Curso de Derecho Bancario y Financiero. Edit. Porrúa. Méx. 1984. Pág. 217.

En el sistema bancario el fideicomiso---- público, tiene dos variantes que son las siguientes:

1.- " Las constituidas por las institucio- nes de Crédito de acuerdo con los lineamientos cita- dos y conforme a las disposiciones que fije el Gobier- no Federal ( por conducto de la Secretaría de Progra- mación y Presupuesto), en el contrato que al efecto-- celebre"(52).

2.- " La existencia de fondos de fideico- misos mediante los cuáles el Gobierno Federal destina fondos públicos, o bien realiza la actividad en mate- ria crediticia, a través fundamentalmente del Banco - Central y de Nacional Financiera. Esta es la otra --- variante y la define el Dr. Miguel Acosta R."(53).

La referencia legal de los fondos de ---- fomento económico lo encontramos en el art. 31, de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y --- Crédito.

52.-Villagordoa Lozano, José Manuel. Doctrina General-- del Fideicomiso. Edit. Porrúa. Méx. 1982. Pág. 317.

53.-Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Edit. Po--- rrua: Méx. 1978. Primera Edición. Pág. 344.

Los fideicomisos de la Banca Oficial, se agrupan de la siguiente manera:

1.- Fideicomisos para encargos específicos.

2.- Fideicomisos de Fomento.

El Lic. Alfonso García Macías, sostiene: "Que un fideicomiso para ser considerado como de Fomento debe reunir las siguientes características:

1.- Debe ser promovido por el Gobierno -- Federal, Estatal o Municipal;

2.- Debe estar radicado en el Banco Central o en la Banca Pública de desarrollo;

3.- Debe estimular y desarrollar debidamente alguna actividad económica que se considere -- prioritaria en los planes y programas de desarrollo.

4.- Debe lograr la movilización y el mejor aprovechamiento económico y social de los recursos financieros nacionales.

5.- Debe trabajar armónica y coordinadamente con la banca de fomento y con aquellas otras -

instituciones promotoras de desarrollo económico"(54).

Los Fondos de Fomento, han sido constituídos en Instituciones Nacionales de Crédito, pero fundamentalmente son creados en la Nacional Financiera - y el Banco de México, como ejemplo podemos citar los siguientes:

FOMIN.- Fondo Nacional de Fomento Industrial, este fondo es creado el 12 de abril de 1972, - se encuentra constituido en la Nacional Financiera, - para apoyar a los empresarios que deseen fundar nuevas industrias o ampliar las ya existentes.

Los principales objetivos de este fondo - son los siguientes:

- 1.- Crear nuevas fuentes de trabajo y ampliar las existentes.
- 2.- Impulsar la balanza de pagos por medio de la sustitución de importaciones y el fomento - de las exportaciones.
- 3.- Promover la tecnología propia.

---

54.-García Macías, Alfonso. El Fideicomiso Público en - la Banca de Fomento. Ponencia en el Primer Ciclo de - Conferencias sobre el Fideicomiso Público en México-- Sep. 28 de 1981.

FIRA.- Fideicomiso en relación con la --  
Agricultura, creado el 31 de diciembre de 1954, cons-  
tituido por el Banco de México, sus objetivos primor-  
diales son:

1.- Incrementar la participación de la --  
banca en el financiamiento agropecuario, especialmen-  
te al sector ejidal y productores de bajo ingreso.

2.- Estimular la producción de alimentos  
para satisfacer las necesidades nacionales, las de --  
exportación y las de productos para sustituir impor-  
taciones.

3.- Mejorar los ingresos y las condicio -  
nes de vida de los productores agropecuarios, espe--  
cialmente del sector de bajo ingreso.

4.- Estimular la formación de capital en  
el sector campesino.

FONATUR.- Este es, el Fondo Nacional de -  
Fomento al Turismo, se origina en la Nacional Finan--  
ciera el 16 de abril de 1974, y sus objetivos princi-  
pales son:

1.- Proporcionar estímulos para el desa -

rrollo de la industria turística nacional.

2.- Incrementar la oferta de alojamiento en cualquier parte del país, destacandose aquella --- que beneficie al turismo.

3.- Incrementar la participación de la -- Banca en los financiamientos de créditos para la construcción y ampliación de proyectos turísticos.

4.- Dotar de la infraestructura necesaria aquellos desarrollos turísticos, que permiten la in--versión de capitales en beneficio del incremento del turismo a nuestro país.

Como se plantea, los fondos de fomento -- constituyen un complemento del sistema financiero del Gobierno Federal, por lo que continúan en expansión, - estando presentes en sectores estratégicos para el desarrollo equilibrado del país.

Los Fideicomisos de Fomento, permiten canalizar recursos cuantiosos, para otorgar apoyo técnico y crediticio a las actividades productivas que dentro del desarrollo nacional así lo requerán.

5.- FIDEICOMISO PUBLICO, ENTIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL COMO UN INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL.-

La Administración Pública, debemos concebirla como un instrumento que se encuentra al servicio de la sociedad, por lo que está debe ser un medio que permita cumplir o instrumentar las decisiones políticas de una comunidad jurídicamente organizada.

El Estado actúa a través de la Administración Pública, para cumplir con los fines que le sean encomendados ya sean estos, económicos, políticos o sociales y por medio de esto se va tratar de alcanzar los objetivos y prioridades nacionales.

La Constitución señala en su artículo 90, que la Administración Pública Federal, será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Estas Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federa

ral, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El artículo 30. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que: El poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

**Organismos Descentralizados;**

**Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y**

**Fideicomisos.**

El Ejecutivo Federal va canalizar recursos a los Fideicomisos Públicos, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto y establecerá los objetivos y características de los mismos.

Por lo tanto, el Fideicomiso Público, es un instrumento con el que cuenta la Administración Públi

ca, para promover determinadas actividades económicas y así alcanzar los objetivos y fines específicos que se ha propuesto, por lo que viene a ser un medio adecuado para contribuir al desarrollo de la comunidad y a la solución de grandes problemas nacionales.

## 6.- REGIMEN ACTUAL DEL FIDEICOMISO PUBLICO.

El Gobierno Federal, utiliza la figura del fideicomiso, para destinar bienes del Estado a la realización de fines de interés público, por conducto de una institución de crédito.

En la doctrina el primero en señalar los fideicomisos dentro de la Administración Pública Federal, es el Lic. Miguel Acosta Romero, en su Teoría General del Derecho Administrativo.

A continuación se mencionan algunos ordenamientos, que regulan actualmente al Fideicomiso Público, y son los siguientes:

1.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el D.O., el 29 de Dic. de 1976 en los siguientes artículos :

Art. 3o.- "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal :

I.- Organismos Descentralizados;

II.- Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones --- Nacionales de Seguros y de Fianzas, y

III.- Fideicomisos."

Los artículos 90, 46, 49, 50, 51, y 54 de esta ley establecen :

Las dependencias y entidades de la --- Administración Pública se considerarán empresas de participación estatal mayoritaria, así como también señala, que los fideicomisos a que se refiere la citada ley serán los establecidos por la Administración Pública Centralizada, así como los que se crean con recursos de las entidades a que alude el artículo 30 de este ordenamiento.

2.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el D.O. el 31 de Dic. --- de 1976, regula al Fideicomiso Público en los artículos, 20, 30, 90, 10, 27, 28, en los que establece que sólo podrán constituirse o incrementar fideico---

mismos públicos con autorización del Presidente de la República, emitido por la Secretaría de Programación y Presupuesto; la cual también propondrá al propio Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público.

3.- Ley General de la Deuda Pública, publicada en el D.O. el día 31 de Dic. de 1976, también regula a este tipo de fideicomisos.

4.- El Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente a cada año fiscal, publicado en el D.O. el 31 de 1974, cita al Fideicomiso Público en los artículos, 18, 29 y 37.

5.- Ley de Ingresos de la Federación correspondiente a cada ejercicio fiscal.

6.- La Ley General de Bienes Nacionales publicada en el D.O. el día 8 de Enero de 1982.

Esta ley dice en el artículo 80, fracción VII lo siguiente:

Que salvo lo que dispongan otras leyes

que rijan materias especiales respecto al patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología lo siguiente:

VII.- Proponer al titular del Ejecutivo Federal la participación estatal en empresas o asociaciones, o la constitución de fideicomisos dentro de cuyo objeto social o fines se encuentre la realización de operaciones inmobiliarias. La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá siempre en los contratos de fideicomisos que celebre el gobierno federal, el carácter de fideicomitente.

7.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con Bienes Muebles, publicada en el D.O. el 8 de febrero de 1985, regula al fideicomiso en los artículos, 10, 20, y 30, en el artículo 20, establece que para los efectos de esta ley se entenderá por:

1.- Secretaría: La Secretaría de Programación y Presupuesto;

II.- Contraloría: La Secretaría de la

Contraloría General de la Federación.

III.- Dependencias: Las unidades de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, El Departamento del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal;

IV.- Entidades: Los organismos descentralizados, las Empresas de participación estatal — mayoritaria, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, los organismos — descentralizados o las empresas de participación — estatal mayoritaria;

V.- Sector: El agrupamiento de entidades coordinado por la dependencia que en cada caso — designe el Ejecutivo Federal, y

VI.- Dependencias Coordinadoras de Sector las dependencias a que se refiere la fracción — anterior.

En todos los casos en que esta ley haga referencia a las adquisiciones, arrendamientos y

servicios, salvo mención expresa, se entenderá que - se trata respectivamente, de adquisiciones de bienes muebles, arrendamientos de bienes muebles y de prestación de servicios relacionados con dichos bienes.

8.- Decreto de Agrupamiento Sectorial del 31 de marzo de 1981, en el que el Ejecutivo Federal ordenó el Agrupamiento por Sectores de diversas entidades de la Administración Pública Paraestatal, y establece 16 sectores encabezados por las siguientes Secretarías y Departamentos Administrativos:

1.- Secretaría de Hacienda y Crédito - Público.

2.- Secretaría de Programación y Presu-  
puesto.

3.- Secretaría de Gobernación.

4.- Secretaría de Comercio.

5.- Secretaría de Patrimonio y Fomento  
Industrial.

6.- Secretaría de Agricultura y Recursos  
Hidráulicos.

- 7.- Secretaría de la Reforma Agraria.
- 8.- Secretaría del Trabajo.
- 9.- Secretaría de la Defensa Nacional.
- 10.- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- 11.- Secretaría de Educación Pública.
- 12.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- 13.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 14.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 15.- Secretaría de Turismo.
- 16.- Departamento de Pesca.
- 9.- El Acuerdo del 17 de Enero de 1977, regula al Fideicomiso Público; y establece que las Entidades de la Administración Pública se agrupa por Sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se -

determina.

El art. 2o. de la citada ley, establece que corresponderá al coordinador de cada sector:

a).- Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que este de acuerdo agrupa, en el sector correspondiente en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

b).- Orientar y coordinar la planeación programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades listadas en el sector -- respectivo. Para ese efecto presentará a la Secretaría de Programación y Presupuesto con su conformidad, los proyectos del presupuesto anual de las entidades mencionadas en términos de los artículos -- 6o., 17, y 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

c).- Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobados -- por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades del sector co--

responsable que requerirán de financiamiento para su realización, en los términos del artículo 2o., de la Ley General de Deuda Pública.

d).- Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades del sector correspondiente, con la intervención que en su caso corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.

e).- Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, así mismo, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas de procedimientos de trabajo y producción de las entidades listadas en el sector que correspondá.

f).- Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requerirán para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo.

Art. 4o.- La Secretaría de Programaci-

ón y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del -  
Coordinador del Sector correspondiente someterá a la  
consideración del Ejecutivo Federal :

A).- La modificación de la estructura  
y bases de organización y operación de las entidades  
de cada sector, siempre que se requiera para el me-  
jor desempeño de sus funciones el cumplimiento de --  
sus fines o la más eficaz coordinación de sus acti--  
vidades, y,

B).- La Iniciativa para fusionar, di-  
solver o liquidar las entidades agrupadas en cada --  
sector que no cumpla con los fines y objetivos socia\_  
les para lo que fuerón creados, o cuyo funcionamien\_  
to no sea conveniente desde el punto de vista de la  
economía nacional o del interés público.

10.- El Decreto del 27 de Febrero de -  
1979, regula al Fideicomiso Público y establece las  
bases para su constitución, incremento, modificación,  
organización, funcionamiento y extinción de los fidei\_  
comisos establecidos o que establezca el Gobierno --

Federal

11.- Circular 597 de la Comisión Nacional Bancara del 6 de Septiembre de 1971.- Esta circular, dispone que: En los fideicomisos de garantía que se celebren a partir del 1 de octubre de 1971, en los que se asumen las facultades para determinar el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los deudores y para vender, realizar o liquidar los bienes dados en garantía, haciendo pago con sus productos a los acreedores, se deberá pactar expresamente que, en caso de ejecución del fideicomiso por incumplimiento de los deudores, se observará el procedimiento y las formalidades establecidas en las fracciones III y IV del artículo 141 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

12.- Circular 617 de la Comisión Nacional Bancaria del 27 de Julio de 1972.- Esta circular, establece los criterios que debéran seguirse, para autorizar las emisiones de Certificados de par-

ticipación inmobiliaria no amortizables, en relación con los términos del Acuerdo Presidencial del 29 de Abril de 1971, que autoriza a las instituciones fiduciarias del país a adquirir en fideicomiso, bienes -- ubicados en fronteras y costas para incrementar el desarrollo turístico e industrial.

13.- Ley De Obras Públicas.- Esta Ley es de orden públicos e interés social y su objeto es regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública que realicen:

I. Las Unidades de la Presidencia de la República;

II. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos;

III. La Procuraduría de la República y la del Distrito Federal;

IV. El Departamento del Distrito Federal;

V. Los Organismos descentralizados;

VI. Empresas de Participación estatal mayo

ritaria, y

VII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno federal o el Departamento.

14.- Acuerdo del 17 de Abril de 1979.- Este acuerdo es publicado en el Diario Oficial el 24 -- de Abril del mismo año, determina que las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal --- adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedi- mientos, conforme al procedimiento permanente programa- do y participativo de la Reforma Administrativa; se señala la forma en que deberán presentarse los proyec- tos de reformas, modificaciones de estructuras, bases de organización o iniciativas para fusionar a los --- fideicomisos públicos.

15.- Decreto que establece la Nacionaliza- ción de la Banca Privada, publicada en el Diario Ofi- cial de la Federación los días 10 y 20. de Septiembre de 1982, que en lo conducente dice: Que el Ejecutivo - a mi cargo estima que, en los momentos actuales, la - administración pública cuenta con los elementos y --- experiencia suficientes para hacerse cargo de la ---

prestación integral del servicio público de la banca y del crédito, considerando, que los fondos provienen del pueblo mexicano, inversionista y ahorrador, a --- quien es preciso facilitar el acceso al crédito;

Que el desarrollo firme y sostenido que requiere el país y que se basa en gran medida en la planeación nacional, democrática y participativa, requiere que el financiamiento del desarrollo, tanto por lo que se refiere a gasto e Inversión Pública, - como el crédito sean servidos o administrados por el Estado, por ser de interés Social y Orden Público, - para que se manejen en una estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías;

Que la medida que toma el gobierno - federal tiene por objeto facilitar salir de la crisis económica por la que atraviesa la nación y, sobre -- todo para asegurar un desarrollo económico que nos - permita, con eficiencia y equidad alcanzar las metas que ha señalado en los planes de desarrollo: he teni

se bien expedir el siguiente :

**D E C R E T O**

El mismo se encuentra constituido por 7 artículos, y 2 transitorios.

El artículo Quinto establece que: No son objeto de expropiación el dinero y valores de propiedad de Usuarios del Servicio Público de Banca y Crédito o Cajas de Seguridad, ni los fondos o fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instituciones a que se refiere el artículo primero; ni tampoco son objeto de expropiación las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, ni la banca mixta, ni el banco obrero, ni el Citibank ni tampoco las oficinas de Representación de entidades financieras del exterior, ni las sucursales de bancos extranjeros en primer orden.

El art. primero transitorio dice: Que por causa de utilidad pública se expropián a fa-

vor de la nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las Instituciones de crédito privadas a las que se haya otorgado concesión para la prestación del servicio Público de Banca y Crédito.

16.- Ley Federal de las Entidades --- Paraestatales, publicada en el D.O. el 14 de mayo --- de 1986, en el artículo 2o., transitorio, establece que se abroga la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Regula al Fideicomiso Público en el --- Capítulo IV, en los siguientes términos:

Art. 40.- "Los fideicomisos públicos --- que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los or-

ganismos descentralizados o empresas de Participación Estatal Mayoritaria, que tenga como propósito --- auxiliar al Ejecutivo, mediante la realización de - actividades prioritarias, serán las que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en 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, se van ajustar en cuanto a la integración, facultades y funcionamiento, a las disposiciones que en el capítulo V --- de esta ley se establece para los órganos de gobierno y los directores generales en cuanto sea compatible a su naturaleza."

Art.-41.-"El Ejecutivo Federal a través de la S.P.F., quien será el fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, tendrá --- que cuidar que en los contratos queden debidamente - precisados los Derechos y Acciones que corresponda - ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomiti

dos, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y la facultad que fije en su caso el comité técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior."

Art. 42.-"Las Instituciones Fiduciarias a través de su delegado fiduciario general, dentro de los seis meses siguientes a su constitución o modificación de los fideicomisos, deberán someter a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación de sector al que pertenezcan, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran."

Art. 43.-"Cuando por virtud de la naturaleza, especialización u otras circunstancias de los fideicomisos, la institución fiduciaria requiera informes y controles especiales, de común acuerdo con la coordinadora de sector instruirán al Delegado Fiduciario para:

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

II.- Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria, los asuntos que van a tratarse en las reuniones del comité técnico;

III.- Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del comité técnico, así como al propio comité técnico;

IV.- Presentar a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso; y

V.- Cumplir con los demás requerimientos que de común acuerdo con la coordinadora de sector fije la fiduciaria."

Art. 44.- En los contratos de Fideicomiso a que se refiere el art. 40, si hubiere facultades especiales hay que precisarlas, que en adición a

lo que establezca el Capítulo V de esta Ley para los órganos de gobierno determine el Ejecutivo Federal — para el Comité Técnico, indicando en todo caso, cuales asuntos requieran 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.

Art. 45.—" En los contratos constitutivos del fideicomiso de la Administración Pública Federal Centralizada, se deberá reservar el Gobierno Federal la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la ley o que la naturaleza de sus fines no le permita."

En el Art. 6o. transitorio, menciona que en lo tocante a los fideicomisos a que se refiere el artículo 40, se dictarán desde luego las disposiciones relativas para que en caso de que los —

Comités Técnicos se ajusten a la integración y funcionamiento que en esta ley se señalan respecto a los órganos de gobierno y se designarán en los casos en que proceda a sus Comisarios Públicos, por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Estas disposiciones van a reglamentar al Fideicomiso Público en general pero cuando se trata de un fideicomiso en particular, este se regulará por disposiciones internas, a las que se les conoce como Reglas de Operación, y estas las fija el Comité Técnico del Fideicomiso.

## 7.- REGISTRO DEL FIDEICOMISO PUBLICO

Otro de los requisitos que establece la Ley para los Fideicomisos Públicos, es el Registro, por lo que el Decreto del 27 de Feb. de 1979 en su artículo 16, establece lo siguiente:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, enviará a la Secretaría de Programación y Presupuesto, los contratos de fideicomiso de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal, así como las modificaciones de éstos sin perjuicio de los registros que deba de llevar la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá inscribir los fideicomisos del Gobierno Federal en el registro que al efecto lleve la Secretaría de Programación y Presupuesto, además comunicar dentro de los 10 días siguientes si existen modificaciones o reformas en los mismos.

### 8.-NATURALEZA JURIDICA DEL FIDEICOMISO PUBLICO.-

El fideicomiso, tiene aproximadamente 50 años de haberse introducido a nuestro país, por lo que diversos autores han desarrollado una serie de teorías que tratan de establecer cuál es su naturaleza jurídica, y así saber cuáles son los conceptos fundamentales del fideicomiso; entre las más importantes se encuentran las siguientes:

#### 1.- TEORIA DEL NEGOCIO JURIDICO

El término Negocio Jurídico, se debe a la doctrina Alemana del siglo XIX, el Código de Sajonia de 1803, lo recoge y lo define como un concepto técnico, diciendo lo siguiente: "Un acto es un Negocio Jurídico cuando la acción de voluntad se dirige de acuerdo con las leyes, a constituir, extinguir o cambiar una relación jurídica"(55).

El Dr. Raúl Ortiz Urquidi, dice: "Que en el Negocio la voluntad va intervenir en dos momentos en la realización del acontecimiento y en la pre-

55.-Ortiz Urquidi, Raúl. Derecho Civil. Segunda Edición Ed. Perrúa, Méx. 1982. Pág. 237.

ducción de las consecuencias jurídicas.

Menciona además, que el ejemplo típico — es el Contrato, pues voluntariamente lo realizan quienes lo celebran primer momento y los propios contratantes están deseando celebrarlo; y el segundo momento es la producción de las correspondientes consecuencias jurídicas" (56).

" El Lic. Joaquín Rodríguez y Rodríguez, — analiza al fideicomiso desde un triple punto de vista en primer lugar, el que se refiere a su configuración como un negocio jurídico; el que atañe a su estructura como modalidad al derecho de propiedad; y el que concierne a su calificación como operación bancaria" (57).

El Lic. Villagordo, sostiene que el fideicomiso es : "Una especie de Negocio Jurídico 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-

56.-Idem.Pág.241.

57.-Rodríguez y Rodríguez Joaquín. Curso de Derecho -- Mercantil.Tomo II. Edit. Porrúa. Méx. 1980. Pág.119.

los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario"(58).

El concepto de Negocio Jurídico, no es una aportación novedosa, ni definida a la teoría del acto jurídico, si no lo único que hace es cambiar el término acto por negocio.

La terminología de Negocio Jurídico, no es aceptada en el país por el uso mercantil y bancario, esta teoría no es aceptada y si en cambio es desechada.

## 2.- La Doctrina del Negocio Fiduciario.--

El Lic. Octavio Hernández dice al respecto que: " El Negocio Fiduciario es un negocio indirecto, no tipificado por el derecho, integrado por un negocio jurídico válido ante terceros, y otro negocio jurídico oculto, que responde a la verdadera finalidad perseguida por las partes, válido sólo entre ellos, negocios jurídicos cuyos efectos no coinciden"(59).

El Negocio Fiduciario, es un negocio indi-

58.-Villagordoá Lozano, José M. Doctrina General del Fideicomiso. Segunda Ed. Edit. Porrúa. Méx. 1982. Pág. 122.

59.-Hernández, Octavio. Derecho Bancario Mexicano Instituciones de Crédito. Méx. 1956. Tomo II. Pág. 246.

recto, que no se encuentra tipificado en la ley, y -- puede participar cualquier persona, el fin que se persigue es flicito y oculto, está doctrina tampoco es -- aceptada en nuestro país porque el fideicomiso es una figura típica, lícita, legal, que se encuentra perfectamente reglamentada.

### 3.- La Manifestación Unilateral de Voluntad.-

La doctrina mexicana sostiene que el fideicomiso, puede ser constituido por un acto unilateral de voluntad, esto se debe a que en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, en su artículo 352, establece que: "El fideicomiso puede ser constituido por actos entre vivos o por testamento".

Esto no puede ser, ya que nuestro sistema jurídico, cuando establece la manifestación unilateral de voluntad como figura la reconoce y señala cuales son sus efectos, y en el fideicomiso, en ninguno de sus artículos se manifiesta expresamente la declaración unilateral de voluntad del fideicomitente.

Para que se de la figura del fideicomiso,

debe existir una declaración unilateral de voluntad pero para que se perfeccione debe haber una aceptación de la persona que recibe la transmisión de los bienes, que en este caso es la fiduciaria, mientras no se realice esta aceptación no hay perfeccionamiento del fideicomiso.

El testamento, es un acto unilateral -- de voluntad, revocable, de disposición de bienes y derechos para después de la muerte; el fideicomiso es un acto mediante el cual una persona destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando dicha realización a una institución fiduciaria.

En el uso bancario, se habla de fideicomisos testamentarios estos se constituyen en vida del fideicomitente, es aceptado por la institución fiduciaria, y entra en vigor a la muerte del fideicomitente

Esta es una declaración unilateral de -- voluntad, que se perfecciona con la aceptación de la institución, pero está sujeta a una condición suspensiva, que será la muerte del fideicomitente, pero los

bienes que han salido de su patrimonio no podrán ser embargados, ni expropiados.

#### 4.- Teoría del Mandato.

El exponente de esta teoría, es el Dr. — J. Alfaro, el cual dice que: "El fideicomiso es un — mandato irrevocable, por medio del cual se le van a — transmitir al fiduciario determinados bienes para que disponga de ellos y de sus productos, en beneficio — de un tercero llamado fideicomisario"(60).

En el Derecho Civil, el mandato es : Un — contrato por medio del cual, una persona encarga a — otra la ejecución e dirección de determinado negocio.

El mandato, se extingue con la muerte — del mandante y puede ser revocado por él en cualquier — tiempo.

Esta teoría no encuadra dentro del fideicomiso, ya que el fiduciario no es un mandatario, si no es quién ejerce los derechos que se le transmiten — para la realización de los fines del fideicomiso, en

---

60.— Véase, Villagerdeza Lezano, José M. Doctrina General del fideicomiso.

el mandato, el mandante transmite derechos al mandatario para que produzca efectos la representación que implica ese acto jurídico.

Los tratadistas mexicanos, no coinciden con las anteriores teorías, si no que el criterio que sostienen es el que está regulado en el Derecho Positivo y en la práctica bancaria. Por lo que considerarán que el fideicomiso es un contrato ya que el Código Civil, en el art. 1792, establece que: El contrato o convenio, es el acuerdo de dos o más personas para crear, transmitir, modificar, o extinguir obligaciones

El Art. 1793 del C.C. señala: "Que los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos"; el fideicomiso es una relación jurídica entre dos o más personas, ya que es necesario para que se pueda constituir el fideicomiso, que exista el fideicomitente y la fiduciaria, esta relación establece derechos y obligaciones recíprocas.

En el Uso Bancario, se utiliza el término-

Contrato de Fideicomiso, en algunas ocasiones se utiliza el término convenio. En la práctica administrativa, el criterio que se utiliza en los fideicomisos es que es un Contrato.

El Fideicomiso Público, se creó mediante Leyes, Decretos o acuerdos presidenciales, estos son actos unilaterales de voluntad del Gobierno Federal, pero para que se perfeccionen se tienen que complementar como un contrato, el Ejecutivo lo establece expresamente en el Decreto o Acuerdo en el que autoriza la constitución del fideicomiso.

En el considerando del Decreto del 27 de Febrero de 1979, señala que el Fideicomiso Público, se debe constituir mediante un contrato, y los artículos que lo establecen son los siguientes:

art. 2o.- Dice que en el contrato del fideicomiso, se van a precisar los fines del mismo, los derechos y acciones que correspondán al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos.

Art. 6o.- En el Contrato también se precisa los casos en que las instituciones fiduciarias se

vean en la necesidad de otorgar mandatos para auxiliarse en el cumplimiento de las funciones secundarias ligadas a la encomienda fiduciaria.

Art.-9o.- Establece que en los contratos de fideicomisos, se señalarán las facultades del comité técnico por medio del fideicomitente siguiendo las instrucciones del Ejecutivo Federal.

Art.-14.- En los contratos constitutivos del fideicomiso, el Gobierno Federal se reserva la facultad expresa de revocarlos.

El Doctor Miguel Acosta Romero, señala : -  
"La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, le reconoce al fideicomiso el carácter de contrato en las siguientes circulares; Número 362 de 9 de junio de 1951; 480, del 25 de julio de 1957; Oficio Circular 11961-749 del 4 de abril de 1970; Oficio Circular número 14441-751 del 24 de abril de 1970; Circular número 711 del 10 de junio de 1976.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas ejecutorias ha reconocido la naturaleza del fideicomiso como contrato, pueden citarse --

los siguientes precedentes del Semanario Judicial de la Federación; Tomo CVIII, Pág.1328, Sosa García Efraín, Tomo CXIX, pág.119 del 17 de febrero de 1954, Esparza de Sánchez Leonor, de la Pág.1183"(61).

Por lo tanto los Fideicomisos Públicos, -- tienen el carácter de Contratos, ya que así se encuentran establecidos en nuestras leyes.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es la que otorga los contratos de fideicomiso que constituya el Gobierno Federal, en los cuales actúa como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

---

61.- Dr. Acosta Romero, Miguel. Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México. Primera Edición-- Fomento Cultural de la Organización Somex, A. C. Pág.166.

## 9.- EXTINCIÓN DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS.-

El Fideicomiso se extingue de la siguiente manera:

- 1.- La prevista en el acto constitutivo -- del fideicomiso;
- 2.- La que determine la Ley.

La extinción de los fideicomisos públicos, se encuentra prevista en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en el Acuerdo de Sectorización, publicado en el D.O. el 17 de enero de 1977 y - en el Decreto del 27 de febrero de 1979.

Estos ordenamientos disponen, que la Secretaría de Programación y Presupuesto, somete a la consideración del Presidente de la República la propuesta de extinción del fideicomiso.

Para la extinción de los fideicomisos, se requiere que existán razones, como por ejemplo que no cumpla con los fines u objeto social para lo que fue creado; que su funcionamiento no sea conveniente para la economía o para el interés público.

Los trámites para la extinción de los fideicomisos públicos son los siguientes:

1.- El coordinador de sector, formula la propuesta de extinción del fideicomiso público a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para tal efecto tiene que presentar un estudio, en el que se explica, que el fideicomiso cumplió con el fin que le dió origen, o bien que no se realizó como se propuso.

2.- Ese estudio, tiene que comprender un informe contable, financiero, administrativo, y las posibles repercusiones que traería consigo la extinción propuesta.

3.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, tiene que solicitar la opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos y tomar en consideración el dictamen que emita.

4.- El Ejecutivo Federal, es quién autoriza la extinción del fideicomiso y lo hace por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por medio de acuerdo, el que es publicado en el D.O.

5.- En este acuerdo, se establecen las bases para determinar el destino que deben de darse a los bienes y derechos que forman el patrimonio del fideicomiso.

Las consecuencias jurídicas de la extinción del fideicomiso público son las siguientes:

1.- El patrimonio fideicomitado, se reintegra al fideicomitente. La institución fiduciaria es la responsable de regresar los bienes, cancelar los registros contables, así como las inscripciones hechas en el Registro Público correspondiente.

2.- Los derechos adquiridos por terceros durante la vigencia del fideicomiso, son satisfechos de acuerdo a la ley, con cargo al patrimonio fideicomitado.

## CONCLUSIONES .-

1.- El origen del fideicomiso en México, - lo constituye el Antiguo Use y el moderno Trust; pero el primer antecedente que se encuentra en el Derecho Mexicano es el de "Bonos de Empresas Ferroviarias", - de 29 de Noviembre de 1897; y el primer intento legislativo lo constituye el Proyecto LIMANTOUR.

2.- El Fideicomiso, como una figura jurídica dinámica fue evolucionando hasta nuestros días, esta regulada por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la cual regula las operaciones del fideicomiso público y privado.

3.- El Fideicomiso Público, es un contrato en el que el Gobierno Federal, por medio de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente transmite la titularidad de sus bienes ya sean del dominio público (previo decreto de desincorporación) o privado a una Institución Fiduciaria, para la realización de un fin lícito y de interés social.

4.- El Fideicomiso Público, tiene marcadas diferencias con el Fideicomiso Privado, ya que en torno a éste existe una legislación mercantil de aplicación general, en tanto que los fideicomisos públicos, cuentan con una legislación específica de carácter administrativo que se encuentra dispersa en diversos ordenamientos; por tal motivo, sería conveniente y funcional hacer una compilación de todas las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares, que regulan actualmente al fideicomiso público, para un fácil manejo y una adecuada simplificación administrativa.

5.- Las Bases de los Fideicomisos Públicos son de acuerdo al Programa de Reforma Administrativa del Sector Público, con el propósito de lograr una mayor coordinación de las dependencias y entidades que participan en la realización del fin de cada fideicomiso, también están constituidos para dar respuesta a problemas de interés público.

6.- El Fideicomiso Público, cuenta con un Comité Técnico, que se designa en el acto constitutivo del fideicomiso, o posteriormente por el fideicomiten

te y fiduciario, este es un órgano de decisión auxili\_ ar de la administración del fideicomiso y puede ser - temporal o permanente.

8.- Los Delegados Fiduciarios forman parte del fideicomiso y su función es esencialmente jurídi\_ ca, ya que son los encargados de llevar a su término el fin del fideicomiso; en el Fideicomiso Público se les denomina como Delegado Fiduciario Especial y su - función es la de administrar al fideicomiso y su obli\_ gación se refiere a la ejecución y cumplimiento del - mismo.

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

- 1o.- Barrera Graff, Jorge. Los Negocios Fiduciarios. --- México, Instituto Tecnológico de Monterrey. 1951.
- 2o.- Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso, Teoría y Práctica
- 3a. Edición. Revisada y puesta al día. Edit. Porrúa. 1976.
- 3o.- Batiza, Rodolfo. Principios Básicos del Fideicomiso y la Administración Fiduciaria, Méx. 1977.
- 4o.- Batiza, Rodolfo. Conferencia sustentada, sobre realidades del fideicomiso en México. 11 de Agosto, 1955.
- 5o.- Bojalil, Julián. Fideicomiso. Edit. Porrúa. Méx. 1982.
- 6o.- Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de --- de Crédito. Novena Edic. Edit. Herrero. México, 1976.
- 7o.- Davalos Mejía, I. Carlos. Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras. Colecc. Textos Jurídicos Universitarios 1984.
- 8o.- Hernández, Octavio. Derecho Bancario Mexicano, --- Instituciones de Crédito. Tomo II. México, 1956.
- 9o.- Krieger, Emilio. Manual del Fideicomiso Mexicano, - Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Méx. 1976.
- 10.- Molina Pasque, Roberto. Los Derechos del Fideicomisario Mexicano (ensayo sobre su naturaleza), Edit. Ius.- México, 1946.
- 11.- Muñoz, Luis. El Fideicomiso. Edit. Cardenas, Editor- y Distribuidor. Méx. 1973.
- 12.- P. Santiago, Narciso Enrique. El Trust Anglosajón y el Fideicomiso Panameño. Nacimiento. 1941. Colección --- de Estudios Jurídicos.
- 13.- Ortiz Urquidi, Raúl. Derecho Civil. Segunda Edición - Edit. Porrúa. Méx. 1982.
- 14.- Peñalosa Santillán, David. El Fideicomiso Público. --- Mexicano. Primera Edición. Edit. Cajica. Puebla. 1983.

15.-Pierre Lepaulle. Tratado Teórico y Práctico de los Trust. Edit. Porrúa. Méx. 1975.

16.-Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. El Fideicomiso es—  
quema sobre su Naturaleza, Estructura y Funcionamiento.  
México. el autor. 1946.

17.-Villagordoa Lozano, José Manuel. Doctrina General --  
del Fideicomiso. Segunda Edición. Edit. Porrúa. Méx. 1982.-

18.-Villagordoa Lozano, José Manuel. El Fideicomiso en --  
México. Serie Praxis.

19.-Fomento Cultural de la Organización Somex, A. C. ---  
Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en Méxi\_  
co. Coautores.- Primera Edición. 1982.

20.-Ponencias, varios autores, Régimen Jurídico del Fi-  
deicomiso Público en México. Méx. D. F. 1981.

21.-Primer Ónclave Sobre Fideicomisos sobre Fideicomi-  
sosde los representantes de la Asociación de Banqueros  
de México con los abogados y funcionarios de la Mercan-  
tile, Commerce St. Louis. Miss la Asociación de 1943.