

2ej, 115



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón

3759 UN 2181 AER  
ACBTOLENA AJ 30 8112

" El Fideicomiso Público, La Figura Jurídica Idónea para el Desarrollo Económico y Social del País

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

Guillermo Martínez Canales

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



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.

EL FIDEICOMISO PUBLICO LA FIGURA JURIDICA IDONEA  
PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PAIS

I N D I C E

	página
INTRODUCCION .....	4
CAPITULO I	
ANTECEDENTES	
a) Antecedentes del Fideicomiso .....	8
b) Antecedentes del Fideicomiso en México .....	30
c) Aparición del Fideicomiso Público en México ...	42
d) El Fideicomiso Público Actual .....	47
CAPITULO II	
MARCO JURIDICO VIGENTE DEL FIDEICOMISO PUBLICO	
a) Ley de Títulos y Operaciones de Crédito .....	76
b) Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito .....	80
c) Decreto por el que se establecen bases para la Constitución, incremento, modificación, organiza ción, funcionalidad y extinción de los Fideicom sos establecidos o que establezca el Gobierno - Federal .....	87
d) Ley orgánica de la Administración Pública Fede- ral .....	91

e) Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal .....	92
f) Ley General de la Deuda Pública .....	97
g) Ley General de Bienes Nacionales .....	99
h) Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.....	100
i) Ley Federal de Entidades Paraestatales .....	134

**CAPITULO III**

**ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO PUBLICO**

a) Fideicomitente .....	110
b) Fiduciario .....	114
c) Fideicomisario .....	125
d) Patrimonio Fideicomitado .....	128
e) Comité Técnico .....	133
f) Reglas de Operación .....	148
g) Organización y Administración .....	154
h) Delegado Fiduciario Especial .....	171

**CAPITULO IV**

**CLASIFICACION DEL FIDEICOMISO PUBLICO**

a) Clasificación de acuerdo con la finalidad del Fideicomiso .....	185
--	-----

b) Clasificación por tipo de operación que realizan los Fideicomisos .....	185
c) Clasificación de los Fideicomisos por coordinador de sector y finalidad .....	194
d) Clasificación de los Fideicomisos de Fomento Económico por actividad Económica, coordinador de sector y Fiduciario .....	205
CONCLUSIONES .....	230
BIBLIOGRAFIA .....	237

## INTRODUCCION

La presente tesis sobre el Fideicomiso Público, nació de la inquietud de encontrar cuál es la participación directa del Estado en el desarrollo económico y social del país.

Es así como después de una extensa investigación, opté por el análisis de la figura jurídica del fideicomiso público, el cual es utilizado ampliamente por el Gobierno Federal, a través de diferentes Secretarías de Estado y departamentos administrativos, que han venido constituyendo desde hace años fideicomisos públicos, para el apoyo y fortalecimiento de actividades de interés público, social y económico, que tan necesarios son para mantener y consolidar el desarrollo de México.

Todos los fideicomisos públicos han ido surgiendo en su momento y situación específica, algunos han tenido vida corta, otros tienen ya muchos años de existencia y en la actualidad, con la reestructuración de la actividad económica del país, los fideicomisos han debido sufrir modificaciones en cuanto a sus modalidades operativas, a fin de que permitan alcanzar los objetivos para los que fueron creados con racionalidad y eficiencia en un marco de justicia y paz social.

No hay la menor duda de que los fideicomisos públi-  
cos han cumplido un importante papel en el desarrollo eco-  
nómico y social del país. En poco más de cincuenta años han  
coadyuvado a transformar la economía en una estructura capaz  
de sortear con éxito las crisis internas y externas a las --  
que nos hemos enfrentado.

Los resultados obtenidos sirvieron de guía y ejemplo  
para constituir en la banca nacional otros fideicomisos: de  
fomento a las exportaciones, construcción de vivienda de in-  
terés social, de estudios e investigación y de atención a ac-  
tividades específicas en ciertas zonas del país y sectores de  
la población.

El crecimiento en el rango y volumen de operaciones  
del fideicomiso público, demandó esquemas especiales en su  
constitución, contratación, administración y reglamentación  
conformando de hecho una variante del fideicomiso, regulado  
por las leyes generales de la materia.

Si bien el fideicomiso público permitió al Gobierno  
Federal contar con una alternativa de administración para -  
atender a través de la Banca nacional programas integrales  
en apoyo de actividades y sectores prioritarios, la ampli-  
tud de fines que se pueden alcanzar a través del fideicomi-  
so, propició su uso para resolver problemas de las más di-  
versas índoles.

Sin embargo, hacia el futuro el gran reto consiste en hacer más congruente y operativo este instrumento, así mismo se han dado los primeros pasos importantes en este sentido. El diseño primero y la operación acelerada después, ha dado sus frutos, es así como el programa de apoyo integral a la pequeña y mediana industria es un ejemplo de lo que se puede lograr en este difícil camino para alcanzar la optimización del Fideicomiso Público.



**CAPITULO I**  
**ANTECEDENTES**

- a) ANTECEDENTES DEL FIDEICOMISO
- b) ANTECEDENTES DEL FIDEICOMISO EN MEXICO
- c) APARICION DEL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO
- d) EL FIDEICOMISO PUBLICO ACTUAL

## a). ANTECEDENTES DEL FIDEICOMISO

## Derecho Romano.

El vocablo "Fideicomissum" viene de las raíces latinas "fides" que "se definía en época antigua, como la adhesión a la palabra", posteriormente, se le atribuyen funciones diferentes. En el siglo III ó IV A.C., "fides" tiene el significado de mantenimiento de la palabra y del cumplimiento de lo prometido.

"Fides" para muchos autores, significa fe, fidelidad; y "commissum" que quiere decir comisión, encargo secreto o confidencial. Ambas raíces unidas, desde un punto de vista etimológico, forman la palabra fideicomiso, que significa la fe o confianza que a una persona se le tiene para que ejecute un encargo o comisión<sup>(1)</sup>.

En el antiguo derecho romano nació el Fideicomiso cuando el ciudadano acudió a una persona de confianza, para poner en sus manos un bien y rogarle que realizara con él determinados propósitos, dando origen a la práctica de Instituciones Jurídicas que son antecedentes del Fideicomiso actual, como el Fideicomiso testamentario, la fiducia, las substituciones, el mayorazgo y las capellanías.

El Fideicomiso testamenario tenía por objeto el eludir las numerosas incapacidades que existían para tener derecho a ser designado heredero. Así el autor de la heren

cia transmitía por testamento una parte o la totalidad de sus bienes a una persona con capacidad para heredar, encargándole que, a su vez, los transmitiese posteriormente a otra persona. De ahí deriva el nombre de Fideicomiso que etimológicamente significa "encargo de confianza".

En un principio, el encargo quedaba supeditado únicamente a la buena fe del supuesto heredero, sin existir defensa para el beneficiario, pero posteriormente se designaron funcionarios especiales encargados de vigilar el cumplimiento de los fideicomisos y se les dotó de las acciones necesarias para reclamar el incumplimiento de los fideicomisos y exigir sus derechos.

Rasgos característicos del negocio del Fideicomiso testamentario en el derecho romano, fueron:

- 1.- Apareció como un negocio fiduciario, pero sin la intención de burlar la ley o constituirse en un negocio simulado.
- 2.- Por medio del Fideicomiso testamentario el fiduciario adquiriría la propiedad de los bienes y se obligaba a ejercer ese derecho en la forma prevista por quien se los había transmitido, para beneficio de un tercero, quien, a su vez, era titular de un derecho personal en contra del heredero fiduciario. (2)

### La Fiducia.

Generalmente se aceptó como concepto de "fiducia", a aquella "mancipatio", forma solemne de transmitir la propiedad, hecha con la obligación del "accipiens" quien la recibía y la debería remancipar. En otros términos la fiducia romana consistió en una forma solemne de transmitir la propiedad, o una "in jure cessio," que se acompañaba de un "pactum o fiduciae," mediante el cual, el "accipiens," quien recibía la propiedad del bien transmitido, se obligaba a su vez -- frente al "tradens," de transmitirlo después de que se realizaran determinados fines, al propio "tradens" o a una tercera persona.

Existieron dos formas de "fiducia:" la fiducia cum creditore y la "fiducia cum amico", la primera tuvo gran importancia, porque sirvió para garantizar el cumplimiento de determinadas obligaciones. Este tipo de fiducia operaba en la forma siguiente: el deudor para garantizar su adeudo, transmitía determinados bienes a su acreedor, quien -- los recibía con tal fin y a su vez se obligaba, en virtud del "pactum fiduciae," a retransmitirlos al deudor, cuando -- hubiere pagado su crédito. En caso de que el deudor no cumpliera con su obligación, el acreedor tenía el derecho implícito en el pacto, de retener la cosa para sí o para enajenarla.

La fiducia cum amico, se empleaba para que aquella persona que recibía el bien transmitido, pudiera usar-

lo y disfrutarlo gratuitamente, en su propio provecho; una vez realizados esos fines, quien había recibido los bienes transmitidos, como consecuencia del "pactum fiduciae," los retransmitía al "tradens."<sup>(3)</sup>

Otra institución romana importante para los antecedentes del fideicomiso actual, es la de las substituciones.

El rasgo común de las substituciones consiste en la obligación para el adquirente de transmitir los bienes heredados a una persona determinada, lo que producía el efecto jurídico de una propiedad vinculada y el económico de impedir la libre circulación de esos bienes.<sup>(4)</sup>

#### El Derecho Germánico.

En el Derecho Germánico encontramos tres instituciones que son antecedentes del Fideicomiso: la prenda inmobiliaria, el "manusfidelis" y el "salman o treuhand" en sus distintos aspectos reglamentados por el antiguo y por el nuevo derecho.

La prenda inmobiliaria constituía un medio por el cual el deudor transmitía a su acreedor para fines de garantía, un bien inmueble mediante la entrega de una carta "venditionis" y al mismo tiempo se obligaba el propio acreedor, con una contra carta a la restitución del primer documento y del inmueble transmitido en caso de que el deudor puntualmente cumpliera con su obligación. Esta institución tiene

gran semejanza con la "fiducia cum creditore" pero al mismo tiempo se distingue de la institución romana, en que la prenda inmobiliaria del derecho germánico, sólo se extiende a garantías que se establecen sobre bienes inmuebles, como su propio nombre lo indica. Otra diferencia consiste en el requisito formal de la entrega de la carta "venditionis" y de la contra carta que se acompañan a la entrega del inmueble que constituye la garantía correspondiente.

La figura jurídica del "manusfidelis" tiene particular importancia en el desarrollo del derecho germánico de las sucesiones, porque se empleaba para contravenir las prohibiciones o limitaciones establecidas en las disposiciones legales para determinar la calidad de los herederos legítimos.

Quien quería realizar una donación "intervivos" o "post obitum", transmitía la cosa materia de la donación a un fiduciario, llamado "manusfidelis", mediante una carta "venditionis". El "manusfidelis" inmediatamente después de dicha transmisión -de ordinario el mismo día-, retransmitía al verdadero beneficiario la cosa adquirida, reservando al donante un derecho más o menos amplio de goce sobre la cosa donada, para que durante su vida lo disfrutara. (5)

Encontramos otra institución en el derecho germánico que también constituye un indiscutible antecedente de nuestro fideicomiso: el salman o treuhand, o sea las personas que desempeñaban el cargo de fiduciario. El derecho

germánico ha definido genéricamente al salman como la persona intermedia que realiza la transmisión de un bien inmueble, del propietario original al adquirente definitivo, estas -- funciones en parte coinciden y en parte se diferencian de -- aquellas que son propias del "manusfidelis".

El salman del antiguo derecho se distingue esencialmente del salman del nuevo derecho germánico. En el derecho antiguo, el salman es el fiduciario que recibe sus facultades del enajenante y a su vez se obliga frente a él, en forma solemne, para transmitir los bienes al tercero destinatario de los mismos. En el derecho moderno, es típico que el salman sea fiduciario del adquirente y no del enajenante, por lo que aquél recibe sus poderes jurídicos. Los demás elementos de la relación no sufrieron alteración alguna y su principal función está orientada para reforzar el derecho del adquirente definitivo. (6)

#### Derecho Inglés.

La conquista de Inglaterra por Guillermo de Normandía, acaece en 1066, y es de pensarse, que a partir de esa fecha se va imponiendo un nuevo estilo de vida en la tierra recién conquistada, pero es también de pensarse, porque así ha sido en todos los fenómenos de conquista, que las formas impuestas sufren la influencia cultural del pueblo dominado, hasta que las formas de uno y otro de los núcleos sociales se amalgama creándose un nuevo estilo de vida, un --

nuevo derecho, una nueva lengua, una nueva moral, que al pa  
so de los siglos se ve como una unidad en la que resulta di  
fícil desentrañar el origen.

Parece que en ese período de ebullición, nace en -  
Inglaterra la institución jurídica, antecedente primeramen  
te del "use" y posteriormente del "trust".

Los anglosajones la llaman "use", palabra que aparen  
temente podría pensarse derivara del latín "usus" pero que en  
la realidad deriva de la palabra "ad opus", que en latín vul  
gar de los siglos VII y VIII es equivalente a "en su repre  
sentación". La expresión "ad opus" pasó al francés arcaico -  
como "al oes ves", que al pronunciarse por las bocas inglesas  
se convierte en "use", conservando en los documentos escritos  
la original forma del bajo latín "ad opus".

El terrateniente inglés, ponía sus tierras en "use"  
para lograr diferentes objetivos, ya fueran éstos lícitos  
pero no reconocidos por el derecho común o com mon law, o -  
bien ilícitos y naturalmente no reconocidos por el derecho  
común, tales objetivos podían ser: testar, por vía de "use",  
porque el hacer testamento fue legal hasta la mitad del --  
siglo XVI; el derecho también prohibía transmitir bienes  
a la esposa, prohibición que se eludía enfeudando los bie  
nes a otras personas, quienes a su vez tenían la obligación  
de enfeudar los bienes a favor de la esposa del terratenien  
te.



Entre las prácticas fraudulentas, contábanse las transmisiones en "usé" para defraudar a acreedores o burlar acciones reivindicatorias. (7)

De la aparición de los uses hasta principios del siglo XV.

No ha podido determinarse aún, en forma satisfactoria, el momento preciso en que los usos hacen su aparición en Inglaterra. Consideráse incuestionable, sin embargo, que su empleo había sido frecuente mucho tiempo antes de que fueran jurídicamente exigibles. Tal vez, de acuerdo con la hipótesis de Maitland, su primera y general utilización haya ocurrido en el siglo XIII como resultado de las transmisiones de tierras "para el uso" de los frailes franciscanos, a quienes las reglas de la orden prohibían, en lo individual o comunalmente, la propiedad de bienes. Ya para principios del siglo XV habíase generalizado tanto esa costumbre, que en el reinado de Enrique V (1413-1422) la mayor parte de las tierras estaban sujetas al régimen de los "uses."

Durante ese período, los uses consistían en obligaciones de carácter moral cuyo cumplimiento quedaba a la buena fe del presta nombre o fe o ffee. El beneficiario o "cestui que use" carecía de derechos protegidos por el orden jurídico, a cambio de lo cual estaba libre de los tributos y cargas que pesaban sobre la propiedad.

Los tribunales guardaban una actitud neutral, sin intervenir, pero tampoco sin oponerse. El Parlamento al contrario, se vió en la necesidad de legislar para impedir que los "uses" sirvieran a propósitos abiertamente contrarios al orden público, y en 1376 prohíbe las transmisiones en fraude a acreedores, por las que una persona se reservaba el uso de la cosa; al año siguiente promulgaba una ley reveladora de turbulencias de la época, que sancionaba con nulidad los actos en que el despojante (disseisor) de tierras transfería a lords u otros magnates o a personas desconocidas para su propio uso, imposibilitando o dificultando así la restitución al verdadero dueño; más sin embargo con la aparición de las leyes de manos muertas, en 1391 que decretaban a favor del soberano la confiscación de tierras transferidas a corporaciones religiosas, para cubrir la situación en que la transferencia se hiciera al "use" de dichas corporaciones.

De principios del siglo XV a la promulgación de la ley de uses.

En el siglo XV era notoria la rigidez que había ido adquiriendo el sistema normativo aplicado por los tribunales Common Law, situación que afectaba también al procedimiento como consecuencia de la inflexibilidad del sistema de las "formas de acción".

Para promover una acción jurídica ante la curia regis se debía obtener previamente del canciller un manda

miento "previum originale o writ" dirigido al demandado con la expresión sucinta de la reclamación. El litigio era después sometido al juez, quien realizaba la doble función de calificar la validez y procedencia del "writ" y resolver la controversia. Los últimos años del siglo XIII representan la edad de oro de las formas de acción, especies particulares de procedimiento referidas a "writ" consagrados o "writs de cursu" entre las "formas de acción" se contaban las de "covenant" (para daños y perjuicios), "debt" (para reclamar deudas líquidas) "replevin" (para reivindicar muebles), "trover" (para determinar su detentación ilícita), "account" (para obtener rendición de cuentas), y "trespass" (para reclamar indemnización por actos de violencia contra una persona o allanamiento de sus bienes).<sup>(8)</sup> Si una causa de pedir no encuadraba en el "writ original" procedente, los tribunales veíanse en la imposibilidad de suministrar recurso alguno.

Desde fines del siglo XIV y comienzos del XV empiezan a llegar a la cancillería y al consejo del rey numerosas quejas contra "feoffees" infieles que, por no implicar incumplimiento a obligaciones jurídicas, escapaba al conocimiento de los tribunales del common law. Pero la violación a la fé guardada cometida por los prestanombres provocaba en el canciller, alto dignatario eclesiástico, un vivo deseo de hacer justicia y fue así como, desde mediados del siglo XV, interviene para obligar a los "feoffees" recalcitrantes a la observancia de sus obligaciones morales.

Si los jueces del commow law, en lugar de los cancilleres, "reflexiona scott"; hubieran ejercido la jurisdicción sobre los usés, quizá los habrían asimilado a páctos o condiciones declarando invalidos, como contrarios al espíritu de la ley, muchos de sus propósitos, pero durante esa crítica etapa en su desarrollo, por fortuna, los "usés" fueron de la - exclusiva competencia de la equidad y vistos con actitud liberal. Para efectos prácticos diversos los cancilleres consideran a los "usés" como derechos reales de equidad y no como simples derechos de crédito, aplicándolos por analogía algunas de las reglas del commow law relativas a la propiedad, y se sostuvo así que el interés o derecho del beneficiario se transmitía a su muerte a favor de los herederos conforme a las normas del commow law aplicables a la transmisión hereditaria de los inmuebles; a diferencia de los derechos de crédito, se estimó que los "usés" eran susceptibles de cesión, -- estableciéndose, además, que quienes reclamaban los bienes invocando el derecho legal del "feoffee"; tales como el comprador con conocimiento (notice) del "use"; el albacea, el heredero y cualquier adquiriente a título gratuito, quedaban subordinados al "use".

Aun cuando los "usés" eran considerados como si fueran "derechos de equidad", todavía no se admitía con pleni tud ni se aplicaba de manera sistemática, el principio de - que "la equidad sigue al derecho estricto". Por lo contra-rio, el empleo de los "usés" tendía en general a eludir la

aplicación de las normas del common law. Así, por ejemplo los principios jurídicos de la posesión dominical, que prohibían la suposición de derechos sobre la misma cosa o la solución de continuidad en la cadena de transmisiones, eran inaplicables a los "uses". Los cancilleres permitieron los "shifting" y "siringing uses" contradictorios de dichos principios, aparte de que la creación de los "uses" se celebraba -- sin las solemnidades del "livery of seisin", esencial para la constitución de derechos legales.

En el transcurso de este período, los "uses" fueron con frecuencia utilizados por los ocupantes de tierras a fin de hacer nugatorios los privilegios feudales de los señores, los llamados "incidentes de la tenencia" las honorosas cargas que representaban podían, al menos en parte, evitarse mediante la transmisión de las tierras a los "feoffees" -- para el uso del ocupante, ya que no existía tenencia feudal de derechos de equidad; los "uses" sirvieron también como -- una forma de transmisión testamentaria de bienes inmuebles, prohibida por el régimen feudal, y el instinto innato en la naturaleza humana de hacer esta clase de disposiciones tenía que imponerse, recurriéndose así a las enfeudaciones para el uso de los incapaces de adquirir por herencia, Minábase de ese modo las bases de sustentación del sistema feudal. Los tribunales reusaban condenar como contrarios al orden público tales subterfugios, posición más en armonía con los sentimientos entonces prevalecientes, que el tiempo vendría a legalizar.

De 1535 a fines del siglo XVII.

En otros sectores de la sociedad, al contrario, se había suscitado una fuerte oposición contra los uses. Era innegable que constituían un fácil expediente de fraude de acreedores y que las ventajas que representaban en beneficio de ciertas personas traducíanse en perjuicios correlativos contra otras. Para el primogénito, a quien se desheredaba para favorecer a hermanos menores o a extraños para el señor, a quien se privaba de sus privilegios feudales; para la corona, que siempre era señor y nunca ocupante y a la -- que se causaban los mayores daños. De ahí que fuera Enrique VIII quien con mayor energía instigara la supresión de los uses, lo que vino a culminar, tras de vencer tenaces -- oposiciones, con la promulgación de la ley de uses en el -- año de 1535.

De esta ley Holdsworth que representa, tal vez, la contribución más trascendental realizada por el legislador -- al derecho privado inglés. En el preámbulo describe con -- amplitud los múltiples males originados por el empleo de -- los uses: el despojo a los herederos de sus legítimos derechos; las cesiones secretas en fraude de acreedores y adquirentes; la privación a los señores de sus derechos de -- guarda, matrimonio, ayuda, reversión y confiscación; la -- pérdida para el marido de su tenencia "por cortesía" y para la esposa la del usufructo sobre un tercio de las -- tierras de aquél, la burla al Rey de su derecho a los bie-

nes de los condonados por Felonía; la usurpación del goce de las tierras inglesas por extranjeros; y, en general, resumía el preámbulo: "muchos otros inconvenientes han ocurrido y diariamente aumentan entre los súbditos, que causan gran perturbación e inquietud y la completa subversión del antiguo derecho común de este reino".

La solución de la ley, en apariencia, era muy sencilla: no decretó legalidad de los uses ni privó al "cestui que use" de su derecho de equidad, sino que adjudicó a su favor el título legal del bien puesto en uso. Ordenó, en efecto, que cuando una persona estuviera en posesión -- dominical (seised), para el use, trust o confianza de una o varias personas o de alguna entidad política, a ellas correspondiera en su integridad el derecho a los bienes, cesando la posesión dominical existente sobre los mismos. -- Así pues, los "uses" no fueron prohibidos: Conforme al tecnicismo legal, quedaban tan sólo ejecutados, esto es, hacía al "cestui que use," dueño legal que dejaba de tener un derecho de equidad, convirtiéndose en esa forma en el único -- dueño, en tanto que el "feoffee to use" venía a ser por completo eliminado.

El efecto inmediato de la ley de uses parece haber sido satisfactorio para el Rey, por haber logrado, al ejecutarlos, la desaparición de los "uses" de tierras "freehold". Durante algún tiempo, aún aquellos uses que afectaban a tierras no "freehold" fueron excepcionales, pero los -

tiempos difíciles que sucedieron a la lucha entre Carlos I y sus súbditos provocaron un nuevo estímulo a la creación de los uses. Ya para entonces era evidente que la ley no comprendía ciertas situaciones.

De fines del siglo XVII a la época contemporánea, pudo haberse pensado, como había sido la intención, afirma Scott, que la ley de usos acabaría por proscribir las prácticas abusivas que enumeraba y que de ahí en adelante no sería posible, la escisión entre el título legal y el interés o derechos de equidad. Sin embargo, los acontecimientos posteriores demostraron que la ley no había consumado una extirpación total y que, a pesar de ella, todavía era factible el desdoblamiento o la separación entre el derecho legal y el derecho del beneficiario. Los jueces del common law y los cancilleres coincidían en cuanto a que la aplicación de la ley no debía extenderse más allá de su texto literal, de ahí que se reconociera en ciertas situaciones que el título legal no se había desplazado a favor del dueño en equidad, es decir, que el use no había sido ejecutado.

En primer término, a los pocos años de promulgada, se sostuvo que la ley era inaplicable a los uses "activos", cuando el "feoffee" tenía instrucciones de permitir al cestuí que use el cobro de frutos y rentas, caso del use "pasivo", si quedaba ejecutado, en cambio, cuando correspondía al "feoffee" la obligación de hacer los co-



bro y entregar los productos de la cosa al cestui, resolviase que el título legal subsistía en aquél.

Otra situación hacía posible, a pesar de la ley, - la separación entre los derechos legal y de equidad, por estimarse que el use no había sido ejecutado, tratábase de -- los uses constituidos sobre derechos cuya duración se subordinaba a un término conocidos por "Leaseholds". Interpretaba estrictamente, la ley no podía afectar esta clase de derechos, reputados como de naturaleza mobiliaria, desde el momento en que aludía a la hipótesis en que una persona estuviera en posesión dominical para el uso de otra. En relación con bienes muebles, tales como un "leasehold", no era jurídicamente posible hablar de "seisin", expresión privativa, en tónces como ahora de la propiedad inmobiliaria. Además, los bienes muebles, susceptibles de transmitirse por testamento o en forma verbal, no habían caído dentro del régimen de los uses y en cuanto a los derechos de crédito, su transmisión era ilícita a la luz del derecho estricto, todo lo -- cual vino a determinar que los bienes muebles no hubieran quedado dentro de la esfera de aplicación de la ley.

Había una tercera situación en que el desdoblamiento entre los derechos legal y de equidad seguía siendo factible, la de un use constituido sobre otro use, o sea cuando una cosa se transmitía a una persona para el uso de otra, para el uso de una tercera. Por efectos de la ley de uses, la primera adquiría el título legal, careciendo la segunda

de todo derecho. Sin embargo, en el célebre caso Tyrel, - fallado en 1557, se decidió que aún cuando el primer use -- quedaba ejecutado, el segundo escapaba a la aplicación de - la ley.

Durante mucho tiempo, dice Scott, se ha venido acos- tumbrando menospreciar el criterio de los jueces que intervi- nieron en ese negocio, atribuyéndole la responsabilidad del absurdo de que la aplicación de la ley pudiera evadirse me- diante la simple añadidura de tres palabras (en realidad cin- co, como observa Potter) al instrumento de transmisión. - Es cierto, comenta Scott, que la ley podía eludirse en esa - forma, pero Ames ha demostrado que la culpa no recae en los jueces que decidieron el caso Tyrel, sino en los propios - cancilleres que con anterioridad, habían sostenido el prin- cipio de que un use sobre un use adolecía de nulidad absolu- ta por ser aquél "repugnante" a éste, el segundo use, que los jueces del common law consideraron como no ejecutado, - fue posteriormente considerado como trust por los cancille- res.

Una situación aparte era la relativa a las corpo- raciones que careciendo de "conciencia" reconocíase que no podían poseer para el use, de ahí que la ley tampoco fuera aplicable si el use se encomendaba a una corporación, aun- que cuando figuraba como beneficiario se disponía lo con- trario. Por último, al referirse al texto de la ley a -- transferencias "para el uso de otra persona", dejaba fue-

ra de su ámbito a la hipótesis del use establecido a favor - del mismo poseedor dominical.

La amplitud de las situaciones antes descritas, -- que la ley de uses no cubría, y el auge creciente de la riqueza mobiliaria hicieron inevitable que el canciller viniera a dar efectos jurídicos a negocios semejantes a los antiguos uses, conocidos más tarde por el nombre de trusts, su desarrollo, lento en principio, poco a poco fue arraigando y se hizo extensivo después a los inmuebles "Freehold" de -- preferencia a otras formas de propiedad.

En el siglo XVII aceptábase en general el principio de que la equidad sigue al derecho estricto, que recibió mayor impulso debido a la influencia de Lord Nottingham, canciller durante los años 1673-1682. Dicho principio determinó que el derecho de Trusts fuera progresivamente sistematizado y que se hiciera más difícil la evasión de normas legales a través de subterfugios de las partes; los tribunales de equidad, además, tuvieron que precisar con mayor exactitud hasta qué grado las doctrinas del derecho estricto interpretaban con fidelidad una política realista reconocida - o si, más bien, provenían de simples tecnicismos o de concepciones ya superadas del orden público. La investigación y el análisis que a tal fin hubo de realizarse sobre los principios fundamentales de la institución resultó, para Scott, en una de las aportaciones trascendentales hechas por el -- Trust al sistema jurídico anglosajón. (8)

### Clasificación de los Trusts.

Los trusts tradicionalmente son los siguientes: el "express trusts" es aquel que se crea por voluntad del -- "settlor (fideicomitente), Pierre Lepaulle no está de acuerdo con esta definición y propone una que corresponde cabalmente a la realidad. "Express trusts" es aquel en el cual la persona designada como "trustee" (Fiduciario) está en la libertad de aceptar o rehusar la misión que se le encomienda. Este es el único criterio verdadero, veremos efectivamente que en los otros, el trustee" no puede rehusar la misión que se le impone.

De este modo, el "express trust" tiene un amplísimo alcance y puede presentar toda suerte de modalidades. El "express trust" puede ser creado por un particular, mediante un acto constitutivo, puede también resultar creado por los tribunales en los numerosos casos en que éstos pueden nombrar depositarios, administradores, liquidadores, interventores, etc.

Puede también deber su creación a la ley, entonces se le designa como "statutory trust" tal es por ejemplo, el caso del usufructo de la mujer superstita, que la ley inglesa constituye en "trust".

El "trust" puede no funcionar sino a partir del fallecimiento del "settlor" (Fideicomitente) y se llama entonces "testamentary trust". Toma el nombre de "living o

"voluntary trust" si su existencia comienza en vida del settlor.

La expresión "living trust" con frecuencia se restringe a aquellos casos en que el settlor es a la vez beneficiario y desea sobre todo, dejar la administración de sus bienes durante su vida.

El express trust puede ser "instrumental" o "discretionary", el primero es aquel en que el "trustee" no tiene ninguna facultad de apreciación debe atenerse rigurosamente a las instrucciones detalladas que se le han dado.

El segundo es aquél en que el "trustee" no tiene, por el contrario, un poder de apreciación no es simple agente ejecutor, sino administrador evidentemente se pasa por grados insensibles, de una a otra categoría.

El término mismo "discretionary" se presta a confusión, pues en ocasiones designa al "trust" en el que el trustee puede dar al "cestui" (Fideicomisario) la parte de los productos que juzgue útil, o aquél en el que tiene para la inversión de capitales, poderes más amplios que los que la ley normalmente otorga.

El "express trust" puede también ser "Private" o bien "public" o charitable siendo estos dos últimos términos sinónimos.

Esta clasificación es importante porque las reglas

contra las "perpetuidades" contra la inalienabilidad de bienes y en cierto grado las relativas a la "acumulación de intereses" no se aplican a los "trust" de caridad que de este modo y a causa de su objeto y su duración, tienen un régimen privilegiado.

El "private trust" es aquel en el que el patrimonio se afecta a un fin únicamente privado "trust" para los hijos propios, para sus acreedores, para su club, etc.

Por oposición, "el public trust" se define simplemente como un patrimonio afectado a un fin de intereses general; el sentido técnico de la palabra charitable es más amplio que su sentido usual, pues la noción de "buena obra" o de "caridad" se ensancha considerablemente. Creemos poder definir el trust de esta categoría como un patrimonio afectado a un fin considerado útil a la sociedad.

"El implied trusts" deben su existencia a los tribunales o son creados por el derecho definición con la cual Lepaulle no está de acuerdo por lo cual propone que el "implied trust" como aquél en el cual la persona designada como "trustee" no tiene libertad para rehusar ese papel. Este a su vez se divide en "resulting trust" y constructive trust".

El "resulting trust" es un patrimonio que estando destinado a constituir un "express trust", ha sido transmitido al "trustee" sin estar sujeto a ninguna afectación de-

terminada por el "settlor" y queda afectado por ley en provecho del mismo "settlor" y de sus causahabientes.

"El constructive trust" es un patrimonio afectado para asegurar el cumplimiento de todas las obligaciones cuasicontractuales y cuasidelictuosas de dar un bien determinado y de ciertas obligaciones resultantes de contratos, de "trusts" o de la ley. (9)

#### El Derecho Norteamericano.

En opinión de Scott el sistema de equidad fue aceptado en la mayor parte de las colonias inglesas de América -- sin embargo, fue visto con cierta desconfianza porque al -- igual que en Inglaterra, durante alguna época, la equidad -- fue considerada con recelo en razón de su relación con las -- prerrogativas del rey, por lo cual provocaba sospechas en -- los habitantes de algunas colonias.

La equidad era administrada por los gobernadores -- reales, esto acentuaba la sospecha acerca del resultado y -- del desarrollo de la equidad; éste fue muy lento, especial -- mente en Masachussets y Pensilvania, --no obstante, el siste -- ma de equidad fue aceptado poco a poco, sobre todo en la -- primera parte del siglo XIX por la generalidad de los colo -- nizadores de Norteamérica.

Simultáneamente con la aceptación general de la -- equidad, en Estados Unidos de Norteamérica se fue adoptando





ña por las leyes del 27 de septiembre de 1820 y las de 30 - de agosto de 1836, en Italia por su primer código civil y en los demás países inclusive México, por sus leyes derivadas de las mismas fuentes.

Realmente el Fideicomiso Mexicano nunca ha tenido existencia jurídica ni antes ni después de la Independencia.

Así pues, la institución del Fideicomiso Mexicano no tuvo un antecesor ya sea en su aspecto romano puro o en forma anglosajona.

En cambio el Fideicomiso Mexicano, generó una importante evolución en el orden legislativo, que se inició a principios del siglo XX con los diferentes proyectos de ley hasta la vigente ley reglamentaria del servicio público de Banca y Crédito.

El proyecto Limantur.- Con fecha 21 de noviembre de 1905 el entonces Secretario de Hacienda, Sr. Limantur, envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una "Iniciativa que facultaba al Ejecutivo para que expida la ley por cuya virtud puedan constituirse en la República -- Instituciones Comerciales encargadas de desempeñar las funciones de agentes fideicomisarios".

El proyecto de ley constaba de ocho artículos y disponía que el fideicomiso para el cual se autorizaba la

creación de dichas instituciones podrá consistir:

- I.- "En el encargo hecho al Fideicomisario, por virtud del contrato entre dos o más personas, de ejecutar cualesquiera actos, operaciones o contratos lícitos respecto de bienes determinados, para beneficio de alguna o de todas las partes de ese contrato, - o de un tercero, o para hacer efectivos los derechos o cumplir las obligaciones creadas expresamente en el contrato o que sean consecuencia legal -- del mismo".
- II.- En el encargo hecho al Fideicomisario, por parte - interesada o mandamiento judicial, de ejecutar cualesquiera actos, operaciones o contratos lícitos - respecto de bienes determinados, en beneficio de un tercero que tenga o a quien se confiera derecho a - una parte o a la totalidad de dichos bienes o de - sus productos, o a cualquier ventaja o aprovechamiento sobre los mismos (Art. 2).
- III.- El Fideicomiso importará un derecho real respecto - de los bienes sobre los que se constituya, la ley - definirá la naturaleza y efectos de ese derecho y los requisitos para hacerlo valer (Art. 3).
- IV.- Para que una Institución Fideicomisaria pueda considerarse legalmente constituida, deberá llenar -- previamente los requisitos legales y ser autoriza-

da por la Secretaría (Art. 4).

V.- En las concesiones que se otorguen para el establecimiento de instituciones fideicomisarias se podrá autorizar a éstas a ejecutar los actos u operaciones que no sean legalmente incompatibles con sus -- funciones fundamentales (Art. 5).

VI.- La ley fijará los términos en que las compañías deban garantizar el fiel cumplimiento de sus obligaciones, así como los principios conforme a los cuales habrán de ser inspeccionados por la Secretaría de Hacienda, para asegurar los intereses del público (Art. 6).

VII.- Podrán concederse exenciones y privilegios especiales en materia de impuestos a dichas compañías o -- instituciones y a las operaciones que éstas ejecuten, con los requisitos que establezca la ley -- (Art. 7).

VIII.- Se faculta igualmente al Ejecutivo para que modifique la legislación civil, mercantil y de procedimientos, en los puntos en que ello sea estrictamente necesario para asegurar la función de las instituciones fideicomisarias y la firmeza de los contratos y actos que estén autorizadas a ejecutar (Art. 8). (12)

Es de hacerse notar la 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 debería haber sido lo correcto. Aun-- que el proyecto Limantur no haya adquirido categoría de -- ley, tiene el mérito singular de constituir el primer in-- tento legislativo en el mundo para adaptar el trust a un -- sistema de tradición Romanista.

#### Proyecto Creel.

Al atravesar el país por la crisis de la Revolu-- ción, prácticamente se detuvo la evolución legislativa del Fideicomiso, fue hasta 1924, cuando se revive el movimien-- to iniciado por el proyecto Limantur algo más de dieciocho años, es así como en la primera Convención Bancaria cele-- brada en la Capital de la República en el mes de febrero -- del año mencionado anteriormente, se presentó otro proyec-- to sobre compañías bancarias de Fideicomiso y Ahorro, cuyo autor fue don Enrique C. Creel.

Este proyecto, corregía la terminología del ante-- rior al sustituir la expresión "instituciones fideicomisa-- rias" por la denominación "Compañías Bancarias del Fideico-- miso y Ahorro". Proponía que se autorizara al Ejecutivo -- para expedir una ley sobre la materia que detallara las ba-- ses constitutivas y de operación de las compañías citadas, indicó el Sr. Creel que la principal de las operaciones --

que celebran esos bancos y que es característica de las compañías de fideicomiso, consiste en la aceptación de hipotecas, y más que de hipotecas, de contratos de fideicomiso de toda clase de propiedades, bonos de compañías, ferrocarriles, etc. y que otras operaciones consisten en recibir en Fideicomiso los bienes de las viudas, de los huérfanos y niños y es así como los bienes, muebles, quedan asegurados y administrados por una institución de crédito y prestigio. El Sr. Creel proponía diecisiete bases conforme a las cuales el Ejecutivo de la unión pudiera expedir la ley general a saber:

Las compañías bancarias de Fideicomiso y Ahorro contarían con un capital de \$500,000.00 en el Distrito Federal y de \$ 250,000.00 en los Estados y Territorios (base I); dichas compañías podían: recibir hipotecas en garantía de los bonos que emitieran en nombre de sociedades, corporaciones o particulares; encargarse del pago de cupones de la amortización de bonos y de celebrar toda clase de contratos de Fideicomiso (base II); Ejecutar las funciones de albacea, administrador, tutor y síndico en los concursos (bases III y IV). Servir como peritos valuadores de toda clase de bienes (base V); Conservar en depósito y administración los bienes de incapacitados (base VI); Recibir en guarda los contratos condicionales celebrados por empresas o particulares, para su eventual cumplimiento (base VII); Pagar los impuestos y mesadas de gastos de su clientela (base VIII); llevar libros de registro para la transmisión de acciones y bonos no-

minativos de toda clase de sociedades (base IX); Expedir -  
 certificados sobre la validez de toda clase de títulos de -  
 propiedad (base X); Llevar registros de capitales y notas  
 del curso de los negocios para dar informes confidenciales  
 a su clientela y al comercio en general (base XI); hacer  
 toda clase de operaciones bancarias de depósito y descuent  
 os y establecer cajas de ahorros (bases XII y XIII).

Concediánse a las compañías, durante un lapso de -  
 veinticinco años, las franquicias fiscales señaladas en la  
 ley de instituciones de crédito de 1817 base XVII. Es indu  
 dable que el proyecto jamás fue sancionado como ley, pero -  
 no por ello el esfuerzo se perdió por completo, puesto que  
 sentó otro precedente y algunas de sus disposiciones influ  
 yeron sobre la legislación posterior.

Proyecto Vera Estaño!, como último antecedente -  
 el Licenciado Jorge Vera Estaño! también preparó un proyec  
 to de "Ley de Compañías Fideicomisarias y de Ahorro", pre  
 sentado a la Secretaría de Hacienda a mediados de marzo de  
 1926, proyecto redactado con muchos años de anterioridad,  
 es de hacerse notar que el Licenciado Vera Estaño! partici  
 pó en el proyecto Limantur de 1905.

Dicho proyecto en su capitulo II se referia a  
 las "Operaciones Fideicomisarias", que consistían:

Primero.- En el encargo que por virtud de un contrato hi  
 cieran dos o más personas a la Compañía, de eje

cutar cualesquiera actos, operaciones o contratos lícitos respecto a bienes determinados en beneficio de algunos o de todos los contratantes, o en el de hacer efectivos los derechos o cumplir las obligaciones estipuladas en dicho contrato o que sean consecuencia legal.

Segundo.- En el encargo que, por parte interesada o por mandamiento judicial, se hiciera a la compañía de ejecutar cualesquier actos, operaciones o contratos lícitos respecto de bienes determinados en beneficio de un tercero con derecho a una parte o a la totalidad de dichos bienes o de sus productos, o a cualquier otra ventaja o aprovechamiento sobre los mismos (artículo 10).

Los actos, operaciones o contratos que la sociedad podría ser autorizada a celebrar como "Fideicomisaria", consistirían en adquirir, enajenar, gravar, poseer, explotar, administrar o intervenir los bienes objeto del fideicomiso y, en general, en ejercer cualquier otro derecho sobre bienes (Art. 12). Podían ser objeto del fideicomiso los bienes inmuebles y derechos reales, cualesquiera clase de valores, créditos, títulos, papeles, dinero efectivo y bienes muebles en general y cualesquiera derechos, excepto aquellos que, conforme a la ley, no pudieran ser ejercidos sino directa e individualmente por la persona a quien pertenecieran (Art. 13).

Además las compañías podían especialmente en su carácter de fideicomisarias (Art. 19):

I.- Ser Administrador, Liquidador y Partidor de sucesiones, albacea, depositario, interventor o curador y regir y administrar bienes de menores o incapacitados.

II.- Ejercer el Patronato de las fundaciones de beneficencia privada con sujeción a las leyes de la materia.

III.- Ser comisario de sociedades anónimas y desempeñar las funciones de consejo de vigilancia en las sociedades cooperativas o en comandita por acciones, aunque la misma sociedad concesionaria no fuera accionista o socio de dichas sociedades.

IV.- Ser representante común de los obligacionistas en las emisiones de obligaciones o bonos simples o garantizados con hipoteca.

V.- Garantizar la validez de títulos de propiedades inmuebles, certificar la validez o legalidad de toda clase de emisiones de bonos y obligaciones y garantizar la solvencia de cualesquiera deudores u obligados.

VI.- Actuar como apoderado, agente o gestor de individuos, compañías o corporaciones en cualquier clase de negocios en que una persona física pudiera desempeñar tales funciones.



VII.- Expedir certificados en caso de reunión, por virtud de adquisiciones diversas, de varios predios para formar uno solo bajo el mismo propietario, - haciendo constar la fusión; o bien, en caso de división de un predio, expedir certificados con relación a cada una de las fracciones, haciendo -- constar la operación, debiéndose inscribir en los libros del registro público.

El Fideicomiso sobre bienes muebles constituiría un gravamen real y produciría efectos para los terceros desde la fecha en que se llenaren los requisitos siguientes: - (Art. 16).

- A.- Si se tratase de un crédito nominativo o derecho personal, desde que el Fideicomiso fuere notificado al deudor.
- B.- Si se tratase de un título a la orden, desde que hubiese sido endosado al fideicomisario, con anotación a estar sujeto a determinado fideicomiso.
- C.- Si se tratase de cosa corpórea o consistiere en papeles o en títulos o valores al portador, desde que estuviere en poder del fideicomisario.

En los casos anteriores, los derechos de personas extrañas al Fideicomiso no podrían hacerse valer sobre los bienes materia del mismo en todo lo que impidie--

ron o entorpecieran directa o indirectamente su ejecución, -  
 excepto si el fideicomiso se hubiere creado en fraude o en  
 perjuicio de dichas personas o cuando éstas dedujeran dere-  
 chos reales legalmente constituidos con anterioridad (Art.  
 17).

Todos los derechos y obligaciones de las Compañías se regirán por las cláusulas del acto constitutivo, -  
 en cuanto no fueren contrarios a los preceptos legales, en  
 defecto de aquéllas y éstos por las disposiciones del Código  
 Civil del Distrito Federal especialmente las referentes  
 al contrato de mandato (Art. 23).

La Compañía Fideicomisaria podía renunciar al -  
 Fideicomiso: (Art. 25).

- I.- Cuando el que lo hubiera constituido, sus causa-  
 habientes, o el beneficiario en su caso, se ne-  
 garen a pagar las compensaciones estipuladas a -  
 su favor.
- II.- Cuando el beneficiario se negare a recibir las -  
 prestaciones instituidas a su favor.
- III.- Al haber transcurrido cinco años de la fecha de  
 constitución del fideicomiso, caso en que la re-  
 nuncia tendría efecto noventa días después de ha-  
 berse publicado en el diario oficial por diez ve-  
 ces consecutivas el propósito de renunciar y de  
 haberlo comunicado, en sus respectivos casos, a  
 la autoridad competente o a los interesados.

- IV.- Cuando procediese la renuncia con arreglo al acto constitutivo o a los términos de su aceptación.

El Fideicomiso terminaría (Art. 26):

- I.- Cuando hubiere muerto el beneficiario y sus sucesores o hubiese expirado el plazo de 30 años.
- II.- Cuando las cosas objeto del Fideicomiso se extinguieren o destruyeren sin culpa ni negligencia de la compañía fideicomisaria y no fueren substituidas por otras o cuando se hicieren insuficientes para su objeto.
- III.- En los casos de revocación y en los previstos en el acto constitutivo.
- IV.- Por sentencia dictada en juicio contradictorio, en el que la compañía fideicomisaria fuere oída.
- V.- En los demás casos en que, conforme a la ley debieran darse por extinguidos los derechos y obligaciones nacidos de los contratos (Art. 26).

En el capítulo IV "Derechos y Franquicias Generales" el proyecto contenía un sistema detallado acerca del régimen fiscal del fideicomiso, dentro del cual la disposición más importante es quizá la que prescribía que cuando por vía de fideicomiso o por virtud de éste, la compañía adquiriera bienes raíces o derechos reales de inmuebles, la adquisición no estaría sujeta al pago de otro impuesto que al del timbre, quedando por lo mismo exenta esta clase de operaciones de todo impuesto de registro, traslación o do-

minio, o cualquier otro; pero que cuando la compañía enajenare, aunque fuere en cumplimiento de un fideicomiso, el acto estaría sujeto al pago del impuesto con arreglo a las leyes (Art. 79).<sup>(13)</sup>

#### c). APARICION DEL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO

Al iniciarse el presente siglo, con anticipación de unos veinticinco años a la adopción legislativa del Fideicomiso en México, habiéndose utilizado para nuestro país - una variedad de trust de importancia reconocida en el desarrollo económico de los Estados Unidos de Norteamérica,<sup>(14)</sup> la mayoría de los autores citan como el primer antecedente un trust constituido en Estados Unidos de Norteamérica para garantizar emisiones de obligaciones o bonos, destinados a financiar la construcción de ferrocarriles de las compañías Mexicanas Ferroviarias.<sup>(15)</sup>

Merece citarse, en primer lugar, el cuidadoso estudio sobre los instrumentos de "trust", y los Ferrocarriles Nacionales, de don Emilio Velasco (Revista General de Derecho y Jurisprudencia, México, 1932, T. III pág. 383 y sigs.). En él asienta:

"El desarrollo material de la República Mexicana ha exigido la inversión de cuantiosos capitales que casi - en su totalidad han sido traídos del extranjero, especialmente de los Estados Unidos y de Inglaterra. La forma que

ha tomado la mayoría de esas inversiones es la de bonos hipotecarios, forma particularmente empleada para reunir los fondos que requería la construcción de los Ferrocarriles. - El estudio, pues, de las cuestiones jurídicas sobre hipotecas que se constituyen en Ferrocarriles, ofrecen en las relaciones jurídicas internacionales de la República mexicana, una importancia excepcional". Después de señalar las cuestiones relativas a la aplicación de leyes extranjeras y de nuestro derecho legislativo en esta materia, asienta:

"Bajo el nombre de "Trust" (Fideicomiso), se comprende un contrato complejo que siendo descompuesto en sus varios elementos y comparado con la ley mexicana, origina un contrato de préstamo, un mandato y una hipoteca. El contrato de "Trust" se otorga entre la compañía del Ferrocarril por una parte, y otra persona o compañía llamada "Trustee". Este último no contrata por su cuenta ni para su beneficio, sino por cuenta y para beneficio de los futuros -- tomadores de las obligaciones. Su misión es cuidar y vigilar los intereses de los obligacionistas y esta misión se ejerce desde que se intenta otorgar el contrato del Trust".

En resumen, conforme al jurisperito citado, en el esfuerzo de adaptación y de inteligencia de una institución extranjera en relación con nuestro derecho logrado con tanta perspicacia y habilidad, pueden destacarse los siguientes conceptos: la confianza en el "Trustee" (Fiduciario) - con esencia del "Trust" la transmisión de bienes al Trustee

en forma de "propiedad fiduciaria" o "legal", las limitaciones que esos conceptos implican, la representación que el "trustee" tiene respecto de los obligacionistas. Es claro que lo anterior no significa, ni que el autor citado haya penetrado cabalmente en los lineamientos constitutivos del "trust" ni menos aún, que la institución quede equiparada, aunque sea parcialmente, a otras reconocidas por nuestro sistema jurídico. Queda en pie sin embargo, como una apreciable esfuerzo de investigación científica y un primer hito de nuestros antecedentes doctrinales en la materia a estudio. (16)

Al respecto Oscar Rabasa, expresa... es indudable el caso de la constitución de los Ferrocarriles Nacionales de México y el Convenio subsecuente para financiarla mediante la deuda contraída por los mismos Ferrocarrileros, con garantía de hipoteca otorgada en forma de fideicomiso sobre todos sus bienes y derechos, aún los ubicados dentro del país... Así que, en la consolidación y fusión de los Ferrocarriles de México mediante emisión de bonos colocados en el extranjero, por vez primera se emplea expresamente el trust o fideicomiso angloamericano celebrado el 29 de febrero de 1908 por el Gobierno y las mismas empresas Ferrocarrileras de México con Instituciones Fiduciarias norteamericanas, que surte sus efectos dentro del país, gravando bienes raíces y muebles ubicados en él, a favor de los fiduciarios, como acreedores hipotecarios, y en beneficio de los tenedores de las obligaciones emitidas. (17) El primer Fideico

miso oficial parece haber sido el celebrado en 1936 entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, sin embargo el fideicomiso <sup>(18)</sup> se empieza a regular jurídicamente por primera vez en México en 1924 cuando en la Ley General de Instituciones de Crédito y establecimientos bancarios, se considera a los bancos de fideicomiso dentro del grupo de las instituciones de crédito.

Posteriormente la regulación legal del fideicomiso en el contexto bancario es objeto de múltiples reformas las que incluso se traducen en la expedición de una ley de bancos de fideicomiso, que sólo estuvo vigente por 2 meses.

Esta evolución legal del fideicomiso se concreta por un lado, en 1941 con la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, y por otro lado, a través de la Ley General de títulos y Operaciones de Crédito de 1932, que define al Fideicomiso y da las bases para su operación.

Con base en estos preceptos legales y respondiendo al impulso que a partir de 1934 registra el desarrollo económico del país, el sistema financiero nacional en su conjunto y por consecuencia los fideicomisos, cobran singular importancia. Dentro de este contexto sobresale el desarrollo de la banca nacional, que a partir de la creación del Banco de México S.A. se convierte en un elemento de capital importancia para canalizar tanto fondos fiscales, como aho-

ro externo e interno en apoyo de actividades productivas - básicas para el desarrollo económico nacional que por diversas razones eran atendidas de manera insuficiente por la Banca Privada.

El uso del fideicomiso público para instrumentar programas de desarrollo económico del gobierno federal se inicia a mediados de la década de los cincuenta, propiamente el año de 1954, cuando éste decide constituir en el Banco de México, S. A. y la Nacional Financiera S.A. tres fondos de garantía y fomento para apoyar la agricultura, la industria y el turismo<sup>(19)</sup>. Siendo uno de estos fondos el fondo de garantía y descuento para la pequeña y mediana industria, el FOGAIN con el cual se inicia la etapa de establecimiento y consolidación de los fondos de fomento económico, un poco después, empieza sus operaciones el FIRA<sup>(20)</sup>.

Mediante estos fideicomisos se facilitó con tasas de interés preferenciales, asistencia técnica y garantías, el acceso a los canales de financiamiento a productores agropecuarios y empresarios de baja capacidad económica. Además, sirvieron para instrumentar políticas selectivas en el financiamiento de estas actividades, para propiciar la participación de la banca privada y como receptores de recursos de organismos financieros internacionales para la ejecución de proyectos de desarrollo económico. Los resultados obtenidos a través de estos primeros fideicomisos -- sirvieron de guía y ejemplo para constituir en la banca na



cional otros fideicomisos de fomento a las exportaciones, - construcción de vivienda de interés social, de estudios e investigación y de atención a actividades específicas en ciertas zonas del país y sectores de la población.<sup>(21)</sup>

d). EL FIDEICOMISO PUBLICO ACTUAL

Durante los últimos años se ha observado que el Gobierno Federal ha adoptado con mucha frecuencia la figura jurídica del fideicomiso para instrumentar sus programas. Esta práctica ha creado una variante del fideicomiso previsto en las leyes mexicanas que no ha sido suficientemente estudiada ni regulada. Las referencias teóricas sobre el fideicomiso público son escasas, y las disposiciones aplicables se encuentran dispersas en múltiples ordenamientos.<sup>(22)</sup>

El importante crecimiento de los fideicomisos públicos, sin una suficiente regulación, se ha traducido en una falta de claridad en el concepto de la figura. A esto contribuye la diversidad de fines y operaciones que se realizan a través del fideicomiso y que se le ha considerado como una panacea para la resolución de problemas. Además, porque se ha utilizado indistintamente la denominación de fondo o fideicomiso, e incluso porque tienden a perpetuarse como un órgano más de la administración pública cuando la mayoría de los casos deben ser temporales y su finalidad concreta.

El Gobierno Federal ha recurrido al Fideicomiso para alcanzar una multiplicidad de propósitos tanto en apoyo a actividades económicas prioritarias como industria, agricultura, comercio exterior, etc. Como de cierta región del país o sector de la población, o bien, como consecuencia de desastres.

Frente a la multiplicidad de propósitos del fideicomiso público, aparentemente no existe un criterio homogéneo que explique su utilización. Las razones para esta preferencia estriban por una parte en la naturaleza misma del fideicomiso. La introducción de esta figura jurídica en la legislación mexicana significó, como se establece en la exposición de motivos de la ley general de títulos y operaciones de crédito un enriquecimiento de caudal de medios y formas de trabajo para nuestra economía, pudiendo servir a propósitos que no se lograrían sin él, por el mejor juego de otras instituciones jurídicas que exigirían una complicación extraordinaria en la contratación. Por otra parte, el fideicomiso es ventajoso frente a otras dependencias administrativas porque permite concentrar recursos y especialización en un solo mecanismo, realizar operaciones diversas que bajo otras formas serían incompatibles y atender bajo un concepto integral un programa. (23)

#### Definición del Fideicomiso.

Conforme al artículo 346 de la Ley General de Tí-

titulos y Operaciones de Crédito, "En virtud del Fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria.

#### Principales Operaciones y Servicios Fiduciarios:

##### Principales Operaciones Fiduciarias.

- 1.- Los Fideicomisos.
- 2.- Fideicomisos sobre bienes muebles.
- 3.- Fideicomisos sobre derechos.
- 4.- Fideicomisos sobre administración.
- 5.- Fideicomisos de garantía.
- 6.- Fideicomisos de inversión.
- 7.- Fideicomiso Testamentario.
- 8.- Fideicomiso de seguro.
- 9.- Fideicomiso de Plan de Pensiones y Jubilación.
- 10.- Fideicomiso sobre Inmuebles en zona prohibida.
- 11.- Fideicomiso sobre inmuebles.
- 12.- Fideicomiso para mexicanización de empresas.

##### Principales Servicios Fiduciarios.

- 1.- Actividades de Administración.
- 2.- Albaceazgos y ejecutorías especiales.
- 3.- Avalúos bancarios.
- 4.- Certificación de firmas.
- 5.- Cesión de domicilios.
- 6.- Contabilidad de Empresas.
- 7.- Depositarias judiciales.

- 8.- Depósitos especiales de bienes.
- 9.- Emisión de certificados de participación.
- 10.- Emisión de certificados fiduciarios de adeudo.
- 11.- Emisión de Títulos de Crédito.
- 12.- Liquidación, interventorías y sindicaturas de empresas.
- 13.- Mandatos y comisiones.
- 14.- Representación común de obligacionistas y certificacionistas.
- 15.- Representación de ausentes o ignorados.
- 16.- Servicio de Tesorería.
- 17.- Tutorías y curadorías. (24)

#### Concepto de Fideicomiso Público.

El Fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público -- (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público.

Desde luego, esta definición será aplicable a los fideicomisos públicos federales, pero ello no excluye la -

existencia de fideicomisos públicos locales establecidos por las entidades federativas, o incluso contratados por municipios, ya que no habiendo prohibición para ello, creemos que el concepto también es aplicable a estos tipos de entidades que de hecho, ya han celebrado este tipo de contratos, los cuales pueden calificarse de fideicomisos públicos locales y municipales.

En los supuestos que hemos venido comentando de fideicomisos constituidos por entidades federativas y municipios, el contrato lo celebra el gobernador de la entidad y el presidente municipal, respectivamente, en representación de dichas entidades, la institución de crédito tendrá que ser una sociedad nacional de crédito (de banca múltiple o de desarrollo) o el Banco Obrero, S.A. y los bienes que se afectan son del patrimonio, respectivamente, de la entidad federativa o del municipio. (25)

La definición anterior, si bien reúne los elementos jurídicos de la figura contractual, no permite apreciar los alcances del fideicomiso público, principalmente por la multiplicidad de propósitos perseguidos en su constitución y porque la participación del gobierno federal les otorga el carácter de público, sin que sea posible distinguir su orientación. Para entender con claridad al fideicomiso público, es necesario remitirse al fin perseguido, ya que puede estar orientado a la realización de actividades de fomento económico, ligadas a lineamientos de política económica

ca nacional, lo mismo que a resolver problemas de otra índole. (26)

A diferencia del fideicomiso privado, el público no siempre se constituye por la expresa voluntad del fideicomitente en un acto contractual y desde luego no por testamento, sino por actos legislativos o administrativos, esto es, en ocasiones por disposición expresa de la ley se crea un patrimonio para proteger intereses de un determinado -- grupo o clase social.

Art. 47 L.O.A.P.F. Los Fideicomisos Públicos a que se refiere el artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades - y que tengan comités técnicos.

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

En este sentido puede decirse que el fideicomiso público es un instrumento del gobierno federal utilizado para atender tres propósitos básicos:

- I) Apoyo al desarrollo de cierta actividad económica considerada como prioritaria.
  - II) Ejecución de programas específicos orientados al desarrollo de algún sector de la población o del país.
  - III) Resolución de problemas concretos suscitados a raíz de desastres, interés público de conservar fuentes de trabajo o proteger derechos de terceros o bien hacer coincidir en un solo instrumento intereses y recursos provenientes de fuentes diversas.
- (27)

Ahora bien, considero útil establecer la diferencia entre crecimiento y desarrollo económico; crecimiento es el aumento del tamaño de la economía que se refleja en el producto nacional bruto y es meramente cuantitativo; desarrollo es el aumento del tamaño de la economía simultáneo a la evolución de sus mecanismos técnicos e institucionales y que genera un auténtico mejoramiento del nivel socioeconómico y cultural de la población, por lo que tiene implicaciones de carácter preponderantemente cualitativo.

La política de desarrollo del estado mexicano, ha buscado un crecimiento dirigido a incorporar a la mayor parte de nuestra población al proceso económico, tanto en la fase de creación de bienes y servicios como en el consumo de los mismos.

Por tal razón han venido modificando los mecanismos y las instituciones que coadyuvan al propósito de desarrollo nacional, orientado a lograr una más justa distribución del ingreso, que realmente se traduzca en el mejoramiento socioeconómico y cultural, del pueblo.

El fideicomiso mexicano ha sido una figura operativa a través de la cual se han podido canalizar los apoyos -- destinados a la consecución del desarrollo, y es por ello -- que la función rectora encuentra en esta figura jurídica una útil herramienta.

Cabe mencionar que en nuestra práctica legislativa y administrativa ha sido refrendo institucional. En las -- más importantes leyes de fomento se recurre al fideicomiso como la figura idónea para instrumentar la canalización de apoyos orientados al logro de los propósitos que las mismas persiguen.

Me voy a referir en forma enunciativa a algunas - ventajas que en nuestro país el fideicomiso público ha ofrecido como esquema operativo para ejecutar acciones del -- Estado tendientes a fomentar el desarrollo. Se trata de referir a ustedes algunos efectos positivos que hemos podido obtener y que de alguna manera justifican y acreditan la - función del fideicomiso como una posibilidad viable y eficaz en tal propósito.

Podemos decir en primer término que, al aprovechar



se la estructura bancaria que posee la institución fiduciaria, que es la titular exclusiva de la función de administración a los fideicomisos, se asegura una más transparente y eficaz administración de los recursos públicos que se destinan a fomentar el desarrollo, facilitando en gran medida la supervisión y la evaluación de su operación. En nuestro país, la función bancaria tiene gran prestigio, solidez, experiencia y otorga un grado de confiabilidad tal que en el caso de los fideicomisos garantiza en mayor medida el -- que los recursos se utilicen de acuerdo con sus propósitos, con una sana administración que debe caracterizar este tipo de operaciones.

Otra ventaja que el fideicomiso público ha evidenciado, es que constituye un vehículo muy eficaz para el encauzamiento de subsidios y transferencias. Al canalizar - en forma separada tales recursos que el Estado traspassa al resto de la economía, además de lograr agilidad, se facilita la evaluación de su efecto en el marco económico, proporcionando también mayor transparencia en la asignación de - los mismos, permitiendo a través de una especialización, - evaluar la gestión en forma individual y fijar las medidas correctivas, preventivas o fincar las responsabilidades - que en el caso proceda.

Otra cualidad positiva del fideicomiso, que hemos logrado confirmar en México, es que a través de dicha figura se han podido canalizar selectivamente otros apoyos que

el Estado brinda y califica de prioritarios

Se trata de apoyos financieros y no financieros, que se dirigen al sector, actividades y regiones específicos. De esta manera se apoyan sectores como la pequeña y mediana industria, la industria productora de bienes de capital y actividades como las exportaciones, la sustitución de importaciones y la evaluación de proyectos. Desde un punto de vista regional, el fideicomiso ha demostrado su ductilidad para -- destinar recursos que buscan el equilibrio y desarrollo integral de un país como el nuestro, que por su extensión y contrastes requiere de una descentralización racional y compartida.

El Fideicomiso nos ha permitido la concurrencia de diversos apoyos dentro de un ámbito de agilidad, ya que el sector paraestatal mexicano, del cual forman parte los fideicomisos públicos, aligera la carga de responsabilidades propias del sector central de la administración pública federal.

El uso del fideicomiso público como un instrumento de fomento al desarrollo, ha propiciado la creación y surgimiento de instituciones especializadas, que han permitido -- la formación de recursos humanos altamente calificados y especializados.

Así, en México existen fideicomisos especializados en financiar el equipamiento industrial, el desarrollo

tecnológico e información científica y tecnológica; apoyos preferenciales o subsidiados a empresas con problemas de liquidez, o con necesidades de capital de trabajo; así como capital de riesgo temporal y minoritario; o bien la asesoría y financiamiento para la ubicación o reubicación de centros industriales y comerciales también; gracias al fideicomiso se ha promovido el desarrollo de la asesoría externa y de la consultoría nacional.

El Fideicomiso en México ha demostrado que se pueden promover programas de gobierno sin aumento en la planta de personal de la administración pública central, ya que la administración fiduciaria se confía a estructuras organizacionales racionales, eficientes, fundamentadas en criterios estrictamente bancarios. Al efecto se encomienda a la administración centralizada la normatividad, la vigilancia y la evaluación de los resultados, y se deja en manos de las instituciones fiduciarias el manejo operativo.

Otro aspecto positivo que hemos experimentado en nuestro país, es que a través del fideicomiso ha sido posible compatibilizar intereses que el gobierno le compete tutelar; por ejemplo, nuestra legislación persigue regular la inversión extranjera y promover la inversión mexicana. El fideicomiso ha sido una solución eficaz para canalizar inversión extranjera al país, a través de una institución fiduciaria que ejerce los derechos corporativos que configuran dicha inversión, lo que ha permitido preservar el inte-

rés del Estado consistente en que las decisiones en la administración de las empresas sean tomadas con criterios de -- acuerdo al interés nacional.

El fideicomiso público posee un órgano de gobierno llamado comité técnico, que permite la presencia y coordinación de instituciones, autorizadas y sectores que concurren al mismo tiempo por medio de sus representantes, lo que facilita la toma adecuada de decisiones. En congruencia con -- nuestra constitución y leyes secundarias, se ha logrado la -- concurrencia del sector privado y social en algunos fideicomisos destinados a fomentar el desarrollo económico, por lo cual existen representantes y organizaciones de los sectores social y privado en los comités técnicos de algunos fideicomisos.

En suma, mediante el fideicomiso se pueden desarrollar regiones geográficas, áreas de la economía, sectores -- de la producción y actividades específicas, donde es fácil evaluar los resultados. El fideicomiso ha tenido influencia en el ámbito nacional en todas sus ramas de actividad, empezando por la industria, la agricultura, la ganadería, -- la agroindustria, la infraestructura económica, los servicios, el desarrollo y mejoramiento socioeconómico de los -- sectores sociales determinados y el fomento cultural, en -- ejemplos tangibles que van desde la habitación popular, la producción y distribución de productos básicos, el financiamiento del consumo de los trabajadores, hasta el apoyo

a las empresas para enfrentar las eventualidades cambiarias por la inestabilidad económica y financiera internacional.<sup>(28)</sup>

Características del fideicomiso público. Con el objeto de precisar el concepto de fideicomiso público, es conveniente señalar sus características, las cuales si bien en muchos aspectos son comunes al fideicomiso privado, en el caso del público adquieren modalidades particulares, en cuanto a:

- 1.- Especialidad
- 2.- Rango de operaciones
- 3.- Régimen especial
- 4.- Temporalidad
- 5.- Operación reservada a instituciones bancarias
- 6.- Receptor de fondos específicos
- 7.- Operaciones bajo regímenes preferenciales
- 8.- Forma de creación

#### 1.- Especialidad

El fideicomiso permite reunir en un mecanismo relativamente más simple que una secretaria de Estado o empresa paraestatal, a grupos de técnicos especializados, programas concretos, presupuestos con orientación específica y mayor control en la efectividad de los programas. En grandes estructuras organizacionales los programas menores suelen perder importancia y atención específica.

#### 2.- Rango de operaciones

El número de operaciones que se pueden realizar -

bajo la figura del fideicomiso es prácticamente ilimitada. De hecho, en algunos de los fideicomisos públicos se practican simultáneamente operaciones de crédito, se realizan investigaciones técnicas, se proporciona asistencia y asesoría en la ejecución de programas e inclusive se administran plantas industriales o campos experimentales. Es difícil pensar en algunos casos, cómo podrían llevarse a cabo estos programas, sin perder su especialidad, por medio de otros instrumentos, ya sean Secretarías de Estado o empresas paraestatales, es decir, el rango de operaciones que se realizan permite que los fines del fideicomiso se alcancen de una manera más integral.

### 3.- Régimen Especial<sup>(29)</sup>

Independientemente de que este tema se aborde con mayor amplitud más adelante, es importante señalar por qué constituyen una modalidad del fideicomiso público.

El Comité Técnico, si bien no es privativo del fideicomiso público, sí adquiere en este caso una importancia mayor, ya que sus facultades básicas son de autorización de reglas de operación, de presupuestos, así como para autorizar operaciones específicas dentro de la finalidad del fideicomiso. El Comité Técnico como lo señala Batiza "viene en realidad sobre todo en los fideicomisos oficiales a desempeñar la función del fideicomitente y actúa en esa forma como fideicomitente delegado.

Las reglas de operación de los fideicomisos, prácticamente exclusivas del fideicomiso público, son el instrumento en el cual se precisa el objeto del fideicomiso el tipo de operación que pueden realizarse con cargo al patrimonio, los límites y condiciones de las mismas, así como las características que deben reunir los sujetos atendidos para ser considerados como fideicomisarios.

#### 4.- Temporalidad.

Aún cuando por disposición de la ley de títulos y operaciones de crédito Art. 359, los fideicomisos que tengan una duración mayor de 30 años son prohibidos, los fideicomisos públicos no están sujetos a plazo, éstos según el objeto, pueden extinguirse cuando la finalidad del mismo ha sido alcanzada o bien ser perpetuos cuando por la misma razón, así lo requiera.

#### 5.- Operación reservada a instituciones bancarias.

También puede verse como una modalidad del fideicomiso público, el hecho de que éstos se constituyan en -- Instituciones Nacionales de Crédito. Esto obedece a que el Gobierno utiliza sus propios mecanismos financieros para -- constituirlos, ya que en muchos casos la finalidad del fideicomiso es complementaria del objeto social de la institución fiduciaria, principalmente cuando ésta tiene encargada la atención de un sector de la economía para fomentar su desarrollo económico. Además, aunque no privativo del fi--

deicomiso público, el hecho de que el fideicomiso se confie exclusivamente a bancos con esa concesión, le otorga los atributos de seguridad, solvencia y supervisión propios de estas instituciones.

#### 6.- Receptores de fondos específicos.

Por su naturaleza, el fideicomiso permite recibir fondos que el fideicomitente desea que se mantengan en cuentas específicas y separadas, este es el caso de los fondos públicos que por su naturaleza deben ser transparentes en su manejo, como es el caso de los préstamos internacionales que se han otorgado a México para el financiamiento de algún programa en que el ejecutor es un fideicomiso.

#### 7.- Operaciones bajo regímenes preferenciales.

En ocasiones, por las características del sector de la población o de la economía a atender, se requiere otorgar apoyos en condiciones preferenciales, tales como tasas de interés más bajas que las comerciales e inclusive que las de la banca nacional, otorgar garantías, estímulos y subsidios, plazos mayores que los normales o bien acompañar el financiamiento con asistencia técnica e investigación. El fideicomiso permite una seguridad mayor por las condiciones del sujeto y evita que estos apoyos preferenciales se traduzcan en distorsiones en los estados financieros de las instituciones nacionales de crédito, o que entre actividades o sujetos semejantes se dé un tratamiento diferencial bajo el --



mismo aparato financiero. En este sentido, el Fideicomiso se convierte en un instrumento de política económica que contribuye a apoyar con más claridad alguna actividad considerada como prioritaria.

8.- Forma de Creación Relativa a la Constitución de Fideicomisos Públicos.

Los fideicomisos públicos se pueden constituir mediante:

- Ley,
- Decreto del 27 de febrero de 1979
- Acuerdo Presidencial (arts. 25 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y 9ª de la L.P.C. y G.P.F.).

Independientemente y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2º y 9º de la Ley de Presupuesto, 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 se 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, que estará representado por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto; mas sin embargo también se pueden constituir fideicomisos públicos por conducto de 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, ya que no existe - concesión a terceros, ya sean personas físicas o morales - para desempeñarse como fiduciarios.

c) El o los fideicomisarios;

4° Se determinará también la integración del patrimonio, el que podrá estar formado por bienes muebles o inmuebles, aportaciones de dinero, créditos y rendimientos.

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

5° Los fines del fideicomiso que anteriormente mencionamos como un aspecto fundamental 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;

6° 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 Programación y Presupuesto con la institución fiduciaria.

Se debe anotar que en los comités técnicos, siempre se incluirá un representante del coordinador de sector y otro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 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

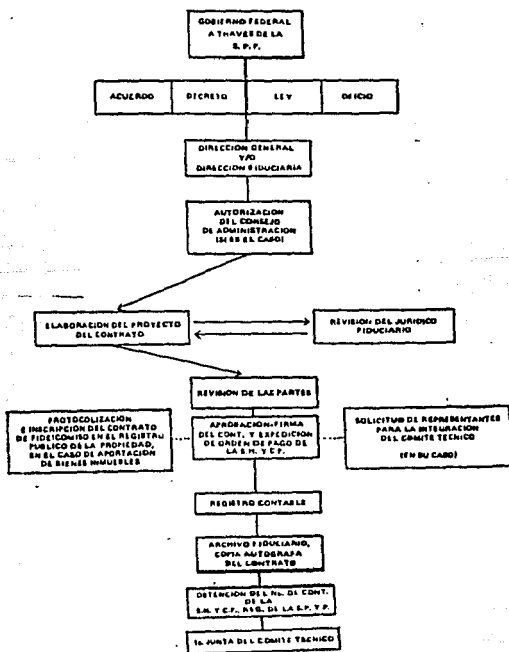
7° La duración del fideicomiso, que puede ser indefinida, de conformidad con el artículo 359 fracc. III de la -- L.G.T.O.C.

Una vez expedido el acuerdo anterior, la Secretaría de Programación y Presupuesto procede a celebrar el contrato con la institución de crédito que actuará como fiduciaria.

Deberá estarse a los lineamientos establecidos en la ley, en el decreto o en el acuerdo, que son los instrumentos jurídicos al través de los cuales se autoriza la constitución de fideicomisos públicos, en tanto que el contrato es el elemento por el que se formaliza el acto respectivo y se concretan los derechos y obligaciones de las partes en el fideicomiso.

Deberá cuidarse que en el contrato queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre el patrimonio fideicomitado, las limitaciones que establezca el fideicomitente o que se deriven por derechos de terceros, así como los derechos -- que el propio fideicomitente se reserve. (30)

#### CONSTITUCION DE FIDEICOMISOS GUBERNAMENTALES



## NOTAS BIBLIOGRAFICAS (CAPITULO I)

Los números que se citan en este capítulo, corres  
ponden a las obras que a continuación se relacionan.

- 1.- Zárate Vives Patricia  
"Tesis Profesional Los Fideicomisos del Gobierno  
México D. F. 1984. U.N.A.M.
- 2.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.A.  
"Manual del Fideicomiso Mexicano"  
México D. F. 1976.
- 3.- Villagordoa Lozano y José Manuel  
"Doctrina General del Fideicomiso"  
Editorial Porrúa  
México D. F. 1982.
- 4.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.A.  
Obra citada.
- 5.- Villagordoa Lozano José Manuel  
Obra citada.
- 6.- Idem.
- 7.- Camacho José Antonio  
"Antecedentes Históricos y Jurídicos del Fideicomiso en  
el Derecho Anglosajón"  
Editorial Asociación de Banqueros de México Memoria.  
México D. F.
- 8.- Batiza Rodolfo  
"El Fideicomiso Teoría y Práctica"  
Editorial Porrúa S.A. Cuarta edición.  
México, D. F. 1980.
- 10.- Piña Medina Jorge y Acosta Romro Miguel  
(Director y Coordinador)  
"Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México"  
Fomento Cultural de la Organización Somex  
Editorial Libros de México S. A.  
México D. F. 14 de junio de 1982.

- 9.- Macedo Pablo  
Traducción y Estudio sobre el Fideicomiso Mexicano  
Editorial Porrúa S.A.  
México 1975.
- 11.- Carrillo Ramos Víctor  
"Tesis Profesional el Fideicomiso Privado y el Régimen  
Jurídico de las Instituciones Fiduciarias en México"  
México D. F. 1984. E.N.E.P. "ARAGON"
- 12.- Batiza Rodolfo  
Obra citada.
- 13.- Idem.
- 14.- Idem.
- 15.- Piña Medina Jorge y Acosta Romero Miguel  
Obra citada.
- 16.- Macedo Pablo  
Obra citada
- 17.- Batiza Rodolfo  
Obra citada.
- 18.- Idem.
- 19.- Clemente Licón Baca, Julián Bernal Iturriaga,  
Jesús Moreno F.  
Fideicomiso Público  
México D. F. 1982.
- 20.- Silva Herzog Jesús  
"El Fideicomiso Público como Instrumento de Desarrollo"  
Presidencia de la República.  
México 1981.
- 21.- Clemente Licón Baca, Julián Bernal Iturriaga, Jesús  
Moreno F.  
Obra citada.
- 22.- Batiza Rodolfo  
Obra citada.
- 23.- Clemente Licón Baca, Julián Bernal Iturriaga, Jesús  
Moreno F.  
Obra citada.

- 24.- Panorama Actual y Perspectiva del Fideicomiso en México, Memoria.  
Vejar Valdes Carlos.  
"Principales Operaciones y Servicios Fiduciarios"  
México D. F. 1981
- 25.- Acosta Romero Miguel  
"Teoría General del Derecho Administrativo"  
Editorial Porrúa S. A. Séptima edición  
México 1986.
- 26.- Silva Herzog Jesús  
Obra citada.
- 27.- Celemente Licón Baca, Jesús Moreno F. Julián Bernal  
Iturriaga.  
Obra citada.
- 28.- Amerena Lagunes Eduardo  
"El Fideicomiso como Instrumento para el Fomento del  
Desarrollo Económico  
Nafinsa  
México D. F. 1984. Memoria
- 29.- Clemente Licón Baca, Jesús Moreno F., Julián Bernal  
Iturriaga.  
Obra citada.
- 30.- Villagordoa Lozano  
Obra citada.

## CAPITULO II

### MARCO JURIDICO VIGENTE DEL FIDEICOMISO PUBLICO

- A) LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO
- B) LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO
- C) DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN BASES PARA LA CONSTITUCION, INCREMENTO, MODIFICACION, ORGANIZACION, FUNCIONALIDAD Y EXTINCION DE LOS FIDEICOMISOS ESTABLECIDOS O QUE ESTABLEZCA EL GOBIERNO FEDERAL
- D) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
- E) ACUERDO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL Y SUS RELACIONES CON EL EJECUTIVO FEDERAL
- F) LEY GENERAL DE LA DEUDA PUBLICA
- G) LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES
- H) LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL
- I) LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES



## MARCO JURIDICO VIGENTE DEL FIDEICOMISO PUBLICO

Antes de iniciar el desarrollo de los aspectos jurídicos que enmarcan al fideicomiso público, es necesario el presentar un breve resumen del desarrollo legislativo, que ha venido regulando la figura del fideicomiso.

La Ley de Instituciones de Crédito y establecimientos bancarios de 1924. Es la primera ley que regula al fideicomiso, de fecha 24 de diciembre de 1924, publicada en el diario oficial del 16 de enero de 1925. En el informe de la Secretaría de Hacienda al Congreso de la Unión se indica que la ley seguía en el fondo, el sistema de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, pero que llenaba vacíos en la misma. La Legislación anterior se ocupaba exclusivamente de los bancos de emisión de los bancos hipotecarios y de los refaccionarios, y carecía de disposiciones sobre los bancos de depósito y los establecimientos y casas bancarias que no cupieran dentro de los rígidos cuadros legales. La nueva ley cuidó de comprender dentro de su órbita todos aquellos negocios bancarios que afectan al interés público. Agregaba que la 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."<sup>(1)</sup> En efecto, el artículo 6° fracción

VII, determinó "se consideran instituciones de crédito para los efectos legales.... los bancos de fideicomiso", y a su vez otros dos artículos los mencionan.

El artículo 73, que dice "los bancos de fideicomiso sirven los intereses del público en varias formas y principalmente administrando los capitales que se les confían o interviniendo con la representación común de los suscriptores o tenedores de bonos hipotecarios, al ser emitidos éstos durante el tiempo de su vigencia", y el 74 anunció: "Los bancos de fideicomiso se registrarán por la ley especial que ha de expedirse".<sup>(2)</sup>

#### Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926.

Alrededor de un año y medio más tarde de promulgada la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924, se dicta la ley de bancos de fideicomiso, de fecha 30 de junio de 1926, su articulado de ochenta y seis preceptos se distribuía en cinco capítulos, a saber: -- Objeto y Constitución de los bancos de fideicomiso, operaciones de fideicomiso, departamento de ahorros, operaciones bancarias de depósito y descuento y disposiciones generales.

La exposición de motivos concluía con estas palabras "es indudable que la ley expedida constituye solamente un ensayo para aclimatar entre nosotros una nueva institución y que, por lo tanto, habrá de transcurrir algún tiempo antes de que produzca sus plenos resultados, siendo de pre-

veerse, además, que haya necesidad de introducir en ella las reformas que la práctica vaya aconsejando. De todas maneras es indudable que constituye un progreso importante y que es complemento indispensable para la perfección del sistema -- bancario aceptado por la ley de 1924.

Dice el artículo 1<sup>a</sup> los bancos de fideicomiso tendrán por objeto principal y propio las operaciones por cuenta ajena y en favor de tercero, que autoriza esta ley y cuya ejecución se confía a su honradez y buena fe". Además -- enumeró los objetos que con carácter secundario podrían tener estas nuevas instituciones y reiteró la prohibición que ya mencionamos respecto de sucursales o agencias extranjeras. Pero es el artículo 6<sup>a</sup> el de capital interés dice -- así: "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 voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero, llamado fideicomisario" y el artículo 14 agrega: "el banco fiduciario podrá ejecutar en cuanto a los bienes fideicomitidos, todas las acciones y derechos inherentes al dominio, aún cuando no se exprese en el acto constitutivo del fideicomiso; pero no podrá enajenar, gravar, ni pignorar dichos bienes, a menos de tener facultad expresa, o de ser indispensables esos actos para la ejecución del fideicomiso".

No nos detendremos a detallar los numerosos precep-

tos que la ley contiene y que precisan quizá en exceso, los requisitos necesarios para la organización y el funcionamiento de este tipo de bancos, así como las operaciones que estaban destinados a llevar a cabo.

#### Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

La vigencia de la ley de bancos de fideicomiso fue en verdad corta (4 meses), ya que el 31 de agosto del mismo año de 1926 quedó aprobada la nueva ley bancaria, denominada ley general de instituciones de crédito y establecimientos bancarios, misma que incorporó los preceptos de la anterior de 30 de junio del mismo año, sobre fideicomisos, ofrecía una gran semejanza con ésta pues casi reproducía algunos de sus artículos.

El capítulo VI, del título primero, se denominó de -- los bancos del fideicomiso, dentro de las disposiciones que consideramos importantes para nuestro estudio, mencionaremos las siguientes:

El artículo 3<sup>a</sup> reiteró la prohibición a las instituciones de crédito extranjeras de llevar a cabo operaciones de fideicomiso en México.

El artículo 5<sup>a</sup> fracción V, señalaba los bancos de fideicomiso como institución de crédito; el artículo 6<sup>a</sup> complementaba el artículo anterior con la necesidad del otorgamiento

to de concesión por parte del ejecutivo de la unión para su establecimiento.

De acuerdo al artículo 14, la duración de las concesiones en ningún caso excedía de treinta años, contados desde el 24 de diciembre de 1924.

Ahora bien, los artículos 97 a 101 normaban el objeto y constitución de los bancos de fideicomiso, mientras que los artículos del 102 al 150, donde se definía la institución en los términos que el artículo 6<sup>a</sup> de la ley anterior, trataban ya respecto a su organización y funcionamiento, el tipo de -- operaciones que podían llevar a cabo y las causas de extinción.<sup>(3)</sup>

#### Ley General de Instituciones de crédito de 1932.

Casi seis años después el 29 de junio de 1932 aparece publicada la presente ley, en la exposición de motivos de la nueva ley, se dice: "La Ley de 1926 introdujo en México, rompiendo la tradición, la institución jurídica del fideicomiso. Evidentemente esta institución puede ser de muy grande utilidad para la actividad económica del país y está destinada probablemente a un gran desarrollo; por lo tanto quedará el fideicomiso concebido como una afectación patrimonial a un fin, cuyo logro se confía a las gestiones de un fiduciario, precisándose así la naturaleza y los efectos de esta institución que la ley en vigor concibe obscuramente como un mandato irrevocable.

La nueva ley conserva, también, respecto a las instituciones autorizadas para actuar como fiduciarias, la facultad de aceptar y desempeñar mandatos y comisiones de toda -- clase, de encargarse de albaceazgos, sindicaturas, tutelas - liquidaciones y en general, de aceptar la administración de bienes y el ejercicio de derechos por cuenta de terceros. - Destruye pues, la nueva ley, toda clase de confusión entre - el fideicomiso y los actos de administración o de representación de terceros, pero por la semejanza de funciones y para asegurar a las instituciones fiduciarias un campo más amplio de acción, las deja autorizadas, como queda dicho, no sólo para encargarse de la ejecución de fideicomisos, sino para - desempeñar todas las demás funciones enumeradas antes en términos generales. (4)

Así mismo, esperando que la anterior exposición refleje el desarrollo legislativo generado por el fideicomiso, -- permítaseme cambiar a nuestro estudio en vista de que lo anterior sólo tiene una finalidad preparatoria.

a) LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES  
DE CREDITO DE 1932

Antes de cumplirse un mes de promulgada la Ley General de Instituciones de Crédito se publica en el diario oficial del 27 de agosto de 1932, la ley general de títulos y - operaciones de crédito vigente en la actualidad, que regula al fideicomiso, siendo el autor de dicho ordenamiento el Li-

cenciado Pablo Macedo principalmente en el título II, Capítulo V, enmarcando a esta institución y figura jurídica en cuanto a su constitución, objeto, estructura. Es así como de los Artículos 346 al 359 de la propia ley.

Estos preceptos describen al "Fideicomiso" como el acto o negocio jurídico en virtud del cual "el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria (Art. 346). Pueden ser fideicomitentes y fideicomisarios -- las personas físicas y jurídicas que tengan la capacidad legal necesaria para ello (Art. 348 y 349), también pueden ser fideicomitentes las autoridades judiciales y administrativas competentes cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, administración corresponda a dichas Autoridades. Sin embargo la Ley admite la validez del fideicomiso, constituido sin señalar fideicomisario (Art. 347), y si no se designare a la institución fiduciaria la propia ley dispone que se tendrá por designada la que elija el fideicomisario o, en su defecto, el juez de primera instancia del lugar en que estuvieran ubicados los bienes (Art. 350).

Acerca de los elementos reales, podemos decir que el fideicomiso puede recaer sobre toda clase de bienes, tanto materiales como inmateriales esto es, pueden ser materia del mismo cosas y derechos (Art. 351), los cuales al constituirse el fideicomiso salen del patrimonio del fideicomitente y

se transmiten a la institución fiduciaria, para que ésta realice los fines convenidos en beneficio del fideicomisario. -- En cuanto a los elementos formales, la ley establece que el fideicomiso se puede constituir por acto entre vivos o por -- testamento y siempre deberá constar por escrito (Art. 352).

El fideicomiso está integrado por elementos personales, reales y formales<sup>(5)</sup> conforme al siguiente esquema:

			FIDEICOMITENTE
	PERSONALES		FIDEICOMISARIO
			FIDUCIARIO
ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO	REALES	BIENES AFECTADOS	BIENES MUEBLES BIENES INMUEBLES
	FORMALES	ESCRITO - CONTRATOS	

Por lo que concierne al fideicomisario además de los derechos que específicamente se le conceden en el acto constitutivo del fideicomiso adquiere los siguientes: Exigir el cumplimiento del fideicomiso a la institución fiduciaria; atacar la validez de los actos que ésta cometa en su perjuicio de mala fe o en exceso de sus facultades y cuando proceda, reivindicar los bienes que, como consecuencia de estos actos, hayan salido del patrimonio del fideicomiso (Art. 355), la institución fiduciaria tiene todos los derechos y acciones que se requieren para el cumplimiento del fideicomiso, salvo naturalmente



# ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

las limitaciones que se establezcan en el acto constitutivo. La Fiduciaria está obligada a cumplir estrictamente los fines del fideicomiso (Art. 356).

Ahora bien, el Fideicomiso se extingue por cualquier causa de las causas que dan término a un acto o situación jurídica. Específicamente, se extingue por la realización del fin pactado, por hacerse éste imposible, por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa, porque se cumpla la condición resolutoria a que se hubiera sujetado, por convenio expreso entre fideicomitente y fideicomisario, por revocación del fideicomitente si éste se reservó tal facultad, y por último, por renuncia de la institución fiduciaria en los casos previstos por la ley (Art. 357).

Extinguido el fideicomiso, los bienes afectos al mismo que hayan quedado en poder de la institución Fiduciaria deberán revertirse al fideicomitente o a sus herederos (Art. 358).

Por último, la ley prohíbe tres clases de fideicomisos: los fideicomisos secretos, es decir, aquellos en los que se oculte su constitución, las partes que intervienen, en sus fines, etc., los fideicomisos en que el beneficio se conceda a diversas personas sucesivamente, que deban sustituirse por muerte de la anterior, salvo que la sustitución se realice en favor de personas que estén vivas o concebidas ya a la muerte del fideicomitente; y aquellos cuya duración sea ma-

por de treinta años, cuando se designe como fideicomisaria a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficencia (Art. 359).

B) LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO  
DE BANCA Y CREDITO

Antes de iniciar con la ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito, brevemente mencionaré, la -- ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de 1941, que hasta el año de 1985 regulaba al fideicomiso.

Esta ley fechada el 3 de mayo de 1941, regula en el capítulo VI del título II de las operaciones fiduciarias que realizarán las instituciones de crédito concesionadas por el gobierno federal concretamente en los artículos 44, 45, 45 bis, 46, 46 bis, 91 bis 135, 137 y 138 de la ya citada ley.

Artículo 44	Facultades de las instituciones fiduciarias.
Artículo 44 Inciso "A"	Operaciones de Fideicomisos.
Artículo 44 Inciso "B"	Representación común de tenedores títulos valores.
Artículo 44 Inciso "C"	Comisario, Consejo de Vigilancia.
Artículo 44 Inciso "D"	Cesión de domicilio, contabilidades, libros de actas y registro de sociedades.
Artículo 44 Inciso "E"	Liquidaciones judiciales y extrajudiciales, sindicaturas.

Artículo 44 Inciso "F" Albaceazgos, curador, depositario judicial ejecutor especial, interventor, patronato de institución de beneficencia, representante de ausentes o ignorados, tutor.

Artículo 44 Inciso "G" Administración de bienes inmuebles.

Artículo 44 Inciso "H" Realizar avalúos.

Artículo 44 Inciso "I" Expedir certificados de participación.

Artículo 44 Inciso "I" Bis Certificados de vivienda.

Artículo 44 Inciso "J" Depósito, Administración o Garantía de bienes muebles, títulos o valores.

Artículo 44 Inciso "K" Comisiones Mandatos.

Artículo 44 Inciso "V" Emisión de títulos valores

Artículo 45 Delegados Fiduciarios

Artículo 45 Inciso I Capital mínimo

Artículo 45 Inciso II Proporción de responsabilidades.

Artículo 45 Inciso III Contabilidades especiales.

Artículo 45 Inciso IV Comité técnico o de distribución de fondos.

Artículo 45 Inciso V Certificados de participación.

Artículo 45 Inciso VI Operaciones que impliquen adquisición substitución de bienes o derechos o inversión de dinero o fondos líquidos.

Artículo 45 Inciso VII Operaciones que signifiquen percepción o disposición de fondos líquidos, fondos ociosos de fideicomisos, mandatos o comisiones.

- Artículo 45 Inciso VIII Operaciones de compra venta de títulos, valores, divisas extranjeras o mercancías.
- Artículo 45 Inciso IX Avisos sobre percepción de rentas, frutos o productos de liquidación.
- Artículo 45 Inciso X Secreto fiduciario.
- Artículo 45 Inciso XI Facultades de las instituciones fiduciarias.
- Artículo 45 inciso XII Responsabilidades de las Instituciones fiduciarias.
- Artículo 45 Inciso XIII Acciones de Instituciones de crédito y auxiliares, límites de inversión, capital y reservas, reglas de inversión.
- Artículo 45 Inciso XIV Personal que se utiliza para el desempeño de mandatos y comisiones.
- Artículo 45 Inciso XV Impuestos, obligación de las instituciones fiduciarias de retenerlos y pagarlos.
- Artículo 45 Inciso XVI Fideicomisos constituidos por el gobierno federal.
- Artículo 45 Bis Percepciones de las instituciones fiduciarias.
- Artículo 46 Prohibiciones.
- Artículo 46 Inciso I Operaciones por cuenta propia.
- Artículo 46 Inciso II Incumplimiento de los deudores o emisores, prohibiciones, su inserción en los contratos de fideicomiso mandato o comisión.

- Artículo 46 Inciso III Operaciones interdepartamentales.
- Artículo 46 Inciso IV Operaciones en que puedan resultar deudores los delegados fiduciarios, miembros del consejo de administración, - directores, etc.
- Artículo 46 Inciso V Fideicomisos que tengan por objeto el pago periódico de cuotas destinadas a integrar el precio de casas habitación.
- Artículo 46 Inciso VI Transmisión de créditos o valores a -- otros fideicomisos mandatos o comisiones.
- Artículo 46 bis. Concesión de operaciones a la banca múltiple.
- Artículo 91 bis Representación de las instituciones crediticias.
- Artículo 135 Actuación como un buen padre de familia de la fiduciaria en la realización de contratos condicionales.
- Artículo 137 Renuncia del fiduciario.
- Artículo 138 Informe del fiduciario sobre el patrimonio fideicomitado y responsabilidad.

Ahora bien, la ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito publicada en el diario oficial de fecha 14 de enero de 1985, en su exposición de motivos manifiesta; que durante las últimas cuatro décadas la evolución institucional del sistema financiero ha sido relativamente

rápida y, en buena medida, ha respondido al desenvolvimiento de la economía en su conjunto.

Los instrumentos y las instituciones registraron profundos cambios cuantitativos en las diversas fases del desarrollo del país, aunque los avances no fueron homogéneos la nacionalización de la banca en septiembre de 1982, marcó el fin de una época del sistema financiero y el inicio de una nueva etapa institucional.

De otra parte, la banca múltiple sigue constituyendo el centro de la actividad financiera. Es por esto fundamental que tengan una estructura adecuada que continúe su papel -- en el proceso de ahorro-inversión y se convierta en un activo promotor estructural. También se requiere mantener los principios de sana competencia bancaria y de desarrollo armónico del sistema.

Se propone un nuevo marco jurídico para el sistema bancario, con el fin de adecuar sus estructuras y funciones y facilitar su contribución al desarrollo y a la tarea rectora del estado, la presente iniciativa define las directrices que dan rumbo a la participación de las entidades bancarias en el esquema de desarrollo del país, y cada institución las ejecutará conforme a estos lineamientos y a sus propias características.

El proyecto de ley contempla la regulación de la naturaleza del servicio público de banca y crédito, -

los objetivos, organización, funcionamiento, actividades y operación de las instituciones que lo prestan; la inspección y vigilancia de las mismas, el régimen sancionador y punitivo del derecho bancario; y la protección de los intereses del público.

Se establecen como objetivos de carácter general - fomentar el ahorro nacional; facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito; la canalización eficiente de los recursos financieros; la participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales, el desarrollo equilibrado del sistema bancario; la sana competencia entre las instituciones de banca múltiple; así como la promoción y financiamiento de las actividades y sectores que correspondan a la banca de desarrollo.<sup>(7)</sup>

En este contexto, se regula al fideicomiso en los títulos segundo; capítulo II, artículo 30 y 31, capítulo V artículos 60 a 66, título cuarto; capítulo I artículo 84 y el título quinto; artículos 93 y 94.

El artículo 30 especifica las operaciones que podrán realizar las sociedades nacionales de crédito dentro de las cuales, concretamente la fracción XV de este artículo menciona las operaciones de fideicomiso.

Por lo correspondiente al artículo 31 enmarca a las instituciones de banca de desarrollo en cuanto a las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional así mismo se establece -- que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictará los lineamientos, medidas y mecanismos que procuren el mejor aprovechamiento de los recursos de las instituciones de banca de desarrollo, los fondos de fideicomisos públicos de fomento y las instituciones de Banca Múltiple.

Los artículos del 60 al 66, regulan al fideicomiso en cuanto; a la contabilidad especial que se debe de llevar para cada fideicomiso (artículo 60), la formación del comité técnico (artículo 61), las operaciones con los valores en administración (artículo 62), el personal que la institución de crédito utilice directa o exclusivamente para la realización de fideicomisos (artículo 63), además fija el procedimiento en los fideicomisos de garantía (artículo 64), el plazo para rendir cuentas de su gestión (artículo 65), así como la vigencia de los fideicomisos (artículo 66).

El artículo 84 establece las prohibiciones a las sociedades nacionales de crédito, en cuanto al fideicomiso específicamente es considerado en la fracción XVIII inciso B) el cual prohíbe a las instituciones de crédito responder a los mandantes o comitentes, fideicomitentes del incumplimiento de los deudores por los créditos que se otor-



guen.

Los artículos 93 y 94 disponen sobre el secreto propio de las operaciones realizadas por las instituciones nacionales de crédito, en especial la del secreto fiduciario tan importante para los fideicomisos.

- C) DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN BASES PARA LA CONSTITUCION, INCREMENTO, MODIFICACION, ORGANIZACION, FUNCIONALIDAD Y EXTINCION DE LOS FIDEICOMISOS ESTABLECIDOS O QUE ESTABLEZCA EL GOBIERNO FEDERAL.

Puede afirmarse que la regulación legal del fideicomiso público ha sufrido una transformación radical de 1970 - a 1981 originalmente ni la ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, tanto la de 1932 como la de 1941, ni tampoco la ley general de títulos y operaciones de crédito, de 1932, que dio las bases definitivas para la institucionalización de esta figura en nuestro país previnieron que el fideicomiso pudiera ser utilizado como instrumento de acción administrativa por parte del Estado.<sup>(8)</sup>

Es así como en el Diario Oficial de fecha 27 de febrero de 1979 se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal; la denominación de este decreto y las normas que lo conforman, explican los alcances y la importancia que para la administración pública tienen los fidei-

comisos en la actualidad<sup>(9)</sup>.

- Constitución: para la constitución de los fideicomisos del Gobierno Federal, (Art. 1) se requiere:

Autorización del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en esa autorización se establecerán los objetivos y características generales del fideicomiso, facultades del Comité Técnico, los derechos que se reserve el fideicomitente, los fines del fideicomiso (Art. 2) entre otros.

- La modificación y extinción de los Fideicomisos del Gobierno Federal deberá ser propuesta por el coordinador del sector correspondiente o por la Secretaría de Programación y Presupuesto, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la emitirá en un plazo de 30 días a partir de la fecha que les fuere solicitada (Art. 3).
- Para el caso de que sea requerido utilizar personal ajeno al personal de la propia institución se deberá contratar previa opinión del Comité Técnico (Art. 4).
- La Fiduciaria será la responsable de realizar los fines del fideicomiso y de asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales, en los contratos quedarán debidamente precisados los derechos y acciones que

corresponda ejecutar al fiduciario sobre los bienes fidei-  
comisos (Art. 5).

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público precisará -  
que cuando las Instituciones Fiduciarias necesiten otor-  
gar mandatos para auxiliarse en el cumplimiento de fun-  
ciones secundarias, esos mandatos no podrán abarcar fa-  
cultades de mando o decisión, tampoco tendrán facultades  
para sustituir los poderes salvo en los que tengan el man-  
dato para pleitos y cobranzas (Art. 6).
- El Delegado Fiduciario especial, deberá actuar y manejar  
los registros, efectuar los gastos e inversiones, con-  
traer obligaciones y en general, ejercitar los derechos y  
acciones que correspondan, con apego a las determinacio-  
nes de la institución de crédito que desempeñe el cargo-  
de fiduciario. (Art. 7).
- El Comité Técnico en este cuerpo colegiado; habrá un -  
representante del coordinador del sector respectivo y uno  
de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Fidu-  
ciaria también tendrá un representante permanente con --  
voz pero sin voto (Art. 8).
- En el contrato de Fideicomiso se precisarán las facultades  
del comité técnico conforme a las instrucciones del  
Ejecutivo, si las hubiese, y se precisarán los dere-  
chos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que

las facultades del Comité Técnico constituyen limitaciones a la fiduciaria.

La fiduciaria deberá abstenerse de cumplir resoluciones del Comité Técnico; si se excede en sus facultades conforme al acto constitutivo o viola el contrato del fidei comiso (Art. 9).

- Las Fiduciarias deberán presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través del coordinador de sector, los proyectos anuales de presupuesto, firmados por el Delegado Fiduciario General (Art. 10).
- El Delegado Fiduciario General deberá presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los proyectos y programas de actividad que requieran financiamiento, -- aprobados por el Comité Técnico, si lo hay, y en su -- caso obtener de la misma Secretaría la autorización por escrito para poder gestionar y contratar cualquier finan ciamiento de acuerdo con la ley general de deuda Pública. Los financiamientos deberán estar comprendidos en los -- planes y presupuestos debidamente aprobados (Art. 11).
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinará si corresponde o no suprimir las notificaciones de productos o frutos, por conceptos diversos (Art. 12).

- Las funciones de vigilancia de los fideicomisos, deberán coordinarse con la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. (Art. 13).
- En los contratos constitutivos de fideicomisos del Gobierno Federal, se deberá reservar al propio gobierno la facultad de revocarlos. (Art. 14).
- Las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, están facultadas para interpretar y expedir las facultades complementarias que se requieran a fin de que se logre su debido cumplimiento (Art. 15).
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá de inscribir los contratos de fideicomiso en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y mantener informada a dicha Secretaría de cualquier modificación en los mismos (Art. 16) (10).

D) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 3° fracción III, constituye el fundamento legal, que nos permite establecer que los fideicomisos forman parte de la Administración Pública Federal; que los mismos se establecen por la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único del Gobierno Federal o con re--

cursos de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Asimismo se establece que el fideicomitente debe 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 que siempre serán presididos por el coordinador de sector. -  
(11)

Corresponde a los coordinadores de sector la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades.

Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3 fracción III, se constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo (Art. 47).

**E) ACUERDO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, PARAESTATAL Y SUS RELACIONES CON EL EJECUTIVO FEDERAL**

La Administración Pública paraestatal, constituye uno de los instrumentos básicos del Estado como rector de desarrollo, la trascendencia de la función de la Administración Pública Paraestatal requiere en su desempeño, para asegurar eficiencia y honestidad, que las relaciones entre ella y el Ejecutivo Federal estén claramente establecidas

y las responsabilidades de los distintos niveles de administración pública tengan un marco delimitado para lograr una mayor coherencia operativa, evitar duplicidad de funciones, dirigir adecuadamente los esfuerzos de la administración paraestatal y en conjunto lograr una mayor autonomía operativa, financiera y administrativa con el estricto cumplimiento de las normas fijadas por las distintas instancias de autoridad.

Es así como el presente acuerdo es publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de mayo de 1983, y tiene por objeto en los artículos 2 y 3 establecer; en materia de programación, presupuesto, control, evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales a quien corresponde dictaminar y llevar a cabo estas funciones, además la conformación de los órganos de gobierno como: juntas de gobierno, juntas administrativas, comités técnicos y cualquier otro cuerpo colegiado que administre entidades de la Administración Pública Paraestatal.

El artículo 2 establece que:

- La Secretaría de Programación y Presupuesto deberá de fijar dentro del marco del plan nacional de desarrollo las metas globales y sectoriales, estas últimas en consulta con los coordinadores del sector correspondiente, así como emitir las normas, lineamientos y directrices globales a los que habrá de ceñirse el gasto y la operación de las entidades paraestatales, en los términos de la ley de pre

supuesto, contabilidad y gasto público federal, entre -- otros.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyectará y calculará los ingresos de la administración pública federal en general y de sus sectores en particular, considerando los montos globales de financiamiento y su composición que se les autoriza a estos últimos, en términos de la racionalización del gasto, la sanidad financiera pública y las restricciones macroeconómicas globales. Asimismo adoptar medidas que provean el logro de los ingresos proyectados y calculados.
- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, planear, organizar y coordinar el sistema de control, fiscalización y evaluación de la administración pública centralizada y paraestatal.

A los coordinadores de sector, entre las múltiples -- funciones que tienen mencionaré algunas.

Conducir la programación así como coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales bajo su responsabilidad con base en los objetivos, metas, lineamientos y directrices, definir para las entidades paraestatales agrupadas en el sector, las políticas generales de operación, de administración financieras, de conformidad con los objetivos del programa sectorial y las particularidades de cada enti--



dad o grupo de ellas, y tomando en consideración las propuestas de las entidades.

A las entidades de la Administración Pública Paraestatal, establecer los sistemas de programación, conforme a los lineamientos del coordinador de sector, que les permitan integrarse a los programas sectoriales y globales retroalimentándose a través de la elaboración del programa institucional por entidad o grupo de entidades que precise los objetivos, las metas prioritarias y complementarias, así como las acciones operativas, de apoyo, de coordinación y regulación, los recursos de diversos tipos que demande para alcanzarlas y los criterios específicos con los que rija su operación y crecimiento.

- La conformación de los órganos de gobierno deberá observar una estricta corresponsabilidad política, técnica y administrativa entre la administración centralizada y la administración paraestatal. (Artículo 3). A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y Contraloría General de la Federación les corresponde:

Proponer consejeros ante los órganos de gobierno de las entidades paraestatales.

Proponer lineamientos generales para el funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades de la administración pública paraestatal.

Además a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le corresponde proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal,

- Al Coordinador de Sector:

Asumir la Presidencia de los órganos de gobierno de las entidades bajo su coordinación.

Dictar los lineamientos y las directrices para la conformación de comités técnicos dependientes de los órganos de gobierno.

Fijar lineamientos específicos para la actualización de los órganos de gobierno, vigilar la periodicidad de su funcionamiento y el cumplimiento de los registros de información y oportunidad de la misma.

- A las entidades.

Dar debido cumplimiento a las disposiciones reglamentarias normativas y de política general y sectorial que emitan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y el coordinador sectorial respectivo.

- Participar en los comités técnicos o sus equivalentes de otras entidades paraestatales, cuando la interrelación de sus actividades así lo requiera.

## F) LEY GENERAL DE LA DEUDA PUBLICA

La Ley General de la deuda pública, en su artículo 1 establece que la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de; el Ejecutivo Federal y sus dependencias, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal.

En su artículo 4° otorga diversas facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre las cuales, están las siguientes: elaborar el programa financiero del sector público, con base en el cual se manejará la deuda pública (fracción II); autorizar a las entidades del sector público paraestatal a contratar créditos, fijando los requisitos que deberán observarse en cada caso (fracción III en relación con los artículos 5°, fracción IV, y 17); cuidar que los recursos procedentes de financiamientos, se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público (fracción IV); y vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraen financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan (fracción VI).

Por otro lado, en el capítulo V de esta ley se regula la contratación de financiamientos para entidades distintas del gobierno federal; en el artículo 19 se establece que dichas entidades, entre las que están comprendidas las instituciones nacionales de crédito que actúan como fiduciarias en los fideicomisos públicos, requieren autorización previa y -- expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de toda clase de financiamientos; en el artículo 20 se establece la obligación de las entidades, de presentar ante dicha Secretaría, periódicamente y en la forma en que lo requiera, sus estados financieros, datos sobre pasivos y la demás información adicional que les sea solicitada para determinar su capacidad de pago y la necesidad debidamente - razonada del tipo de gasto que se pretenda financiar con los recursos del crédito; la citada Secretaría está facultada - para completar la información mediante el examen de registros y documentos de las mismas entidades; en el capítulo VI de + la misma ley, se establecen facultades de vigilancia para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la obligación a - cargo de las entidades de proporcionar a dicha Secretaría, - toda la información necesaria para llevar a cabo la vigilancía que le compete respecto a la aplicación de recursos provenientes de los financiamientos autorizados, con la periodicidad y forma que dicha Secretaría determine. (12)

## G) LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982, con fe de erratas publicada en el propio -- diario del 12 de febrero siguiente, otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto el carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal (artículo 8 fracción VII).<sup>(13)</sup>

Mas sin embargo, es de especial interés el saber que - la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, tiene a su cargo la función de; intervenir en la adquisición, control, administración, enajenación, permuta, inspección y vigilancia de - los bienes inmuebles federales y en su caso celebrar los contratos relativos para su uso, aprovechamiento y explotación de los mismos. Para tal efecto la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, llevará un registro de la propiedad de inmuebles federales, que estará a cargo de una dependencia que se - denominará Registro Público de la Propiedad Federal (Art. 83).

En cuanto a los notarios del Patrimonio Inmueble Federal que intervengan en la realización de cualquier acto de transmisión, modificación, gravamen o enajenación, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes al Gobierno Federal o a - los organismos descentralizados sobre bienes inmuebles, deberán inscribirse tanto en el Registro Público de la Propiedad Federal como en el Registro Público de la Propiedad -- correspondiente, de acuerdo a la ubicación del bien, y a re-

mitir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología el testimonio respectivo debidamente inscrito en un lapso no mayor de 6 meses contados a partir de la fecha en la que hayan autorizado dicha escritura. (Art. 85).

La transmisión de dominio a título gratuito u oneroso, de los bienes inmuebles propiedad del gobierno federal - o aquellos que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados federales, que tengan a su servicio directo, sólo podrá autorizarse mediante decreto del Ejecutivo Federal.

La enajenación de los inmuebles a que se refiere el párrafo anterior, así como a los que pretendan hacer las empresas y fideicomisos públicos con el fin de solucionar problemas de índole habitacional, urbano o de regularización de la tenencia de la tierra, sólo se autorizará mediante la aprobación previa, por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Art. 59 y 63).

#### H) LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en sus artículos 2, 3, 9, 10, 16, 24, 26, 27, 28, 39 y 46, - en donde se refiere a los fideicomisos en los que el fideicomitente será el gobierno federal, algún organismo descentralizado o alguna empresa de participación estatal.

En su artículo 2, establece que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera así como pago de pasivo o deuda pública que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, entre las que se incluyen a los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; en este último caso el fideicomitente entendido como la persona jurídica que tiene capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, lo será el organismo descentralizado o la empresa de participación estatal que lo crea y que forzosamente debe tener personalidad jurídica y patrimonios propios.

El artículo 3° establece que los fideicomisos a que se refiere el artículo 2° de este ordenamiento son los que se definen como tales en la ley.

El artículo 9o. de esta misma ley faculta al Presidente de la República a fin de que, por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, emita la autorización respectiva para constituir o incrementar un fideicomiso; asimismo es función de la citada Secretaría proponer al Ejecutivo Federal, la modificación o disolución de los fideicomisos, cuando así convenga al interés público. Finalmente, este precepto establece en su último párrafo, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será la fideicomitente única del

Gobierno Federal; al respecto debe señalarse que este párrafo fue derogado en virtud de las reformas a la ley orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial del 4 de enero de 1982, que confieren a la Secretaría de Programación y Presupuesto, el carácter de fideicomitente único de la Administración Pública centralizada. (14)

Al concertar créditos para financiar programas de los fideicomisos, deberán ser previamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto (Art. 10).

El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá también, en capítulo especial, las prevenciones de gasto público que habrán de realizar los fideicomisos donde el Gobierno Federal tenga el carácter de fideicomitente (Art. 16).

Las entidades a que se refiere las fracciones VI a VIII del artículo 2º presentarán sus proyectos de presupuestos anuales y sus modificaciones, en su caso, oportunamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para su aprobación. (Art. 24).

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, recibirán y manejarán sus fondos y harán sus pagos a través de sus propios órganos. --



(Artículo 27). Todas las entidades a que se refiere el artículo 2 de esta ley informarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto antes del día último de febrero de cada año, el monto, características de su deuda pública flo- tante o pasivo circulante al fin de año anterior (Art. 28).

Cada entidad llevará a su propia contabilidad, la -- cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, -- pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos -- como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspon-- dientes a los programas y partidas de su propio presupuesto, la contabilidad de los fideicomisos será autorizada expresa- mente por la Secretaría de Programación y Presupuesto (Art. 39).

Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2° de esta ley, serán respon- sables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero -- que sufra la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de -- cualquier entidad de la Administración Pública Paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta ley, inherentes a su cargo o relaciones con su función o actuación (Art. 46).

## I) LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

Regula al fideicomiso público en sus capítulos IV -- y V que constituyen el fundamento legal, que nos permite conocer las bases para la administración y operación de los fideicomisos públicos.

El capítulo IV dispone de los artículos 40 al 45, que los fideicomisos públicos que se constituyan por la Administración Pública Federal; se deberá cuidar, que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al comité técnico y al director general o Delegado Fiduciario.

Dentro de esta ley se designa una vez más como fideicomitente único de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Programación y Presupuesto, Art. (42). Asimismo en los contratos constitutivos de fideicomisos de la Administración Pública Federal centralizada, se deberá reservar al Gobierno Federal la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que le correspondan a los fideicomisarios, o a terceros. (Art. 45)

Por otra parte el capítulo V específicamente de -- los artículos 56, al 59 que norman las facultades y obliga--

ciones de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales; como constituir comités técnicos o subcomités técnicos especializados, para apoyar la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de la entidad paraestatal, establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general, entre otros.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS (CAPITULO II)

- 1.- Batiza Rodolfo  
"El Fideicomiso Teoría y Práctica"  
Editorial Porrúa S. A. Cuarta Edición  
México, D. F. 1980.
- 2.- Macedo Pablo  
"Traducción y Estudio sobre el Fideicomiso Mexicano"  
Editorial Porrúa  
México, 1975.
- 3.- Piña Medina Jorge y Acosta Romero Miguel  
(Director y Coordinador)  
Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México  
Fomento Cultural de la Organización Somex  
Editorial Libros de México S. A.  
México, D. F. 1982.
- 4.- Macedo Pablo  
Obra citada.
- 5.- Batiza Rodolfo  
obra citada.
- 6.- Asociación Mexicana de Bancos  
"Manual de Fideicomiso"  
Editorial Asociación Mexicana de Bancos  
México D. F. 1979

- 7.- Carlos A. Arocha Morton  
Abelardo Rojas Roldán  
"Leyes Bancarias"  
Editorial Trillas  
México D. F. 1986.
- 8.- Acosta Romero Miguel  
"Teoría General del Derecho Administrativo"  
Editorial Porrúa S. A.  
México, D. F. 1986.
- 9.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Coordinación General de Estudios Administrativos de la  
Presidencia de la República.  
El Fideicomiso Público en México.  
México D. F. 1981.
- 10.- Miguel Acosta Romero  
"Teoría General del Derecho Administrativo"  
Editorial Porrúa. Séptima Edición.  
México 1986.
- 11.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Coordinación General de Estudios Administrativos de la  
Presidencia de la República  
El Fideicomiso Público en México.  
México, D. F. 1981.

- 12.- José Manuel Villagordoa Lozano  
Doctrina General del Fideicomiso  
Editorial Porrúa  
Segunda Edición  
México, D. F. 1982.
- 13.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Obra citada.
- 14.- José Manuel Villagordoa Lozano  
Obra citada.

### **CAPITULO III**

#### **ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO PUBLICO**

- A) FIDEICOMITENTE**
- B) FIDUCIARIO**
- C) EL FIDEICOMISARIO**
- D) PATRIMONIO FIDEICOMITIDO**
- E) COMITE TECNICO**
- F) REGLAS DE OPERACION**
- G) ORGANIZACION Y ADMINISTRACION**
- H) DELEGADO FIDUCIARIO ESPECIAL**

## ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO PUBLICO

El objetivo de este capítulo es presentar el conjunto de elementos que integran el fideicomiso público, - resaltar sus principales características y atribuciones.

A continuación se analizan los elementos del fideicomiso público tales como: Las partes que intervienen en su celebración, el patrimonio, el comité técnico, las reglas de operación, los fines, el tiempo de vigencia, la organización y administración y el delegado fiduciario.<sup>1</sup>

Partes que intervienen:

Fideicomitente

Fideicomisario

Fiduciario

A) El Fideicomitente.- Es la persona que constituye el fideicomiso y destina los bienes o derechos necesarios para el cumplimiento de sus fines, transmitiendo su titularidad al fiduciario.

Nuestra Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, nos dice en su artículo 349, que pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan capacidad



necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica. Si hacemos un análisis del concepto anterior, obtendremos el siguiente resultado; pueden ser fideicomitentes las personas físicas o morales con capacidad jurídica, también pueden ser fideicomitentes las autoridades judiciales o administrativas, en vista de que el mismo artículo 349 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito permite que puedan serlo siempre y cuando los bienes que vayan a ser materia del fideicomiso estén bajo su guarda, conservación o administración, o bien que corresponda a dichas autoridades su liquidación, reparto o enajenación.

Tratándose de las personas morales, la capacidad de constituir fideicomisos está limitada, si se trata de personas morales públicas, a su esfera de competencia y a los límites de sus facultades.

Por ello, al constituir un fideicomiso público debe examinarse:

- 1ª Si se trata de un fideicomiso constituido por un ente público, si tiene facultades para disponer de los bienes que va a afectar y si el fin del fideicomiso entra en su esfera de competencia.
- 2ª La capacidad legal de la persona física que va a constituir el fideicomiso.
- 3ª Si la operación ha sido aprobada por los órganos competentes.<sup>2</sup>

Ahora bien, en el fideicomiso público puede ser fideicomitente, el Gobierno Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritarias, ya que así se establece en la ley orgánica de la administración pública federal, artículo 47, ley general de la deuda pública, artículo 2 fracción VI, ley de presupuesto y contabilidad y gasto público artículo 2 Fracción VIII decreto del 27 de febrero de 1979, artículo 16.

Es así que en los fideicomisos que forman parte de la administración pública paraestatal, el decreto del Presidente de la República que ordena o autoriza su constitución se materializa al través de la actualización de un órgano de la Administración centralizada, en este caso la Secretaría de Programación y Presupuesto, a quien el artículo 47 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal le otorga la competencia correspondiente. Como fideicomitente único de la Administración Pública centralizada, reiterada a su vez por el artículo 8 fracción VII de la Ley General de bienes nacionales y artículo 41 de la Ley General de las entidades públicas paraestatales.

Por otra parte no existe alguna disposición legal que establezca prohibición en cuanto a qué sectores del gobierno federal, entidades federativas, municipios o entidades del sector paraestatal, no puedan constituir fideicomisos. (3)

Derechos del fideicomitente:

- 1ª Reservar los derechos que estime pertinentes en el acto.
- 2ª Designar a uno, o varios fideicomisarios.
- 3ª Nombrar comité técnico.
- 4ª Modificar el fideicomiso si se reserva ese derecho.
- 5ª Requerir cuentas al fiduciario.
- 6ª Transmitir sus derechos de fideicomitente (si se reservó esa facultad)
- 7ª Revocar o terminar el fideicomiso, si se reservó ese derecho.
- 8ª Derecho a que le sean devueltos los bienes dados en fideicomiso, en caso de imposibilidad de ejecución, o que se le entreguen los remanentes una vez ejecutado el fideicomiso.

Obligaciones del fideicomitente:

- 1ª Pagar los gastos que origine la constitución y - el manejo del fideicomiso.
- 2ª Pagar los honorarios fiduciarios.
- 3ª En caso de que se transmitan inmuebles, estará - oblicado al saneamiento para el caso de evicción.
- 4ª Colaborar con el fiduciario al cumplimiento del fin, cuando para ello sea necesaria dicha colabo-  
ración.

## B) Fiduciario:

Es la persona moral que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicomitidos y que se encarga de la realización de los fines del fideicomiso. El fiduciario lleva a -- efecto la realización o cumplimiento de los fines por medio -- del ejercicio obligatorio de los derechos que le ha transmitido el fideicomitente.<sup>(4)</sup>

Comenta el Lic. Rafael de Pina Vara, que: "Es la persona encargada por el fideicomitente de realizar el fin del fi deicomiso".

El Lic. Cervantes Ahumada, por su parte, lo define como "la persona a quien se encomienda la realización del fin es tablecido en el acto constitutivo del fideicomiso y se atribuye la titularidad de los bienes fideicomitidos.

El Lic. Joaquin Escriche comenta que es: "la persona en cuya probidad y buena fe se confía que hará lo que se le -- manda o encarga".

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de -- Crédito, sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello, además la ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares establece en su artículo 2 -- que para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito se requiere -- "concesión" del gobierno federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, --

oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la del Banco de México S. A.

Las concesiones son por su propia naturaleza intransmisibles y se referirán a uno o más de los siguientes grupos de operaciones de banca y crédito.

A). Depósito; B) Ahorro; C) Financieras; D) Hipotecarias; E) Las operaciones de capitalización; F) Fiduciarias; G) Múltiples.

De lo anterior se deduce que en México no podrán ser fiduciarias las personas físicas, sino solamente las morales o jurídicas colectivas, constituidas en forma de sociedades anónimas de capital fijo o variable.

Asimismo, las agencias o sucursales de bancos extranjeros no podrán practicar operaciones fiduciarias en México.

A partir de la nacionalización de la Banca en México sólo son fiduciarias las sociedades nacionales de crédito, -- las instituciones nacionales de crédito y el Banco Obrero, S.A. estableciéndose excepciones para ser fiduciario las establecidas en leyes especiales como la Nueva Ley del Ahorro Nacional, pues en su artículo 26 faculta al Consejo del Patronato del Ahorro Nacional a actuar como fiduciario, en los términos de la Federación X. Asimismo, la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera de fecha 19 de diciembre de 1975, publicada el 22 de diciembre del mismo año, en su artículo 91 crea a la Comisión de Fomento Minero a la cual

le otorga, entre otras facultades, la de actuar como fiduciaria en negociaciones minero metalúrgicas dentro de las actividades que señalan sus objetivos, según lo previene la fracción XV del citado artículo.

La designación del fiduciario es hecha por el fideicomitente al constituirse el fideicomiso o en las reformas -- posteriores al mismo, no obstante de acuerdo con lo señalado por los artículos 346, 350, 356, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en caso de que al constituirse el fideicomiso no se designe nominalmente la institución fiduciaria, se tendrá por designada la que elija el fideicomisario, o en su defecto, el juez de primera instancia del lugar en -- que estuviesen ubicados los bienes, de entre las instituciones expresamente autorizadas conforme a la ley.

Por su parte el artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala que la institución fiduciaria no puede excusarse de aceptar el encargo o renunciar -- a él sino por causas graves a juicio del juez de primera instancia del lugar de su domicilio.

Los textos legales transcritos, hacen suponer la designación de un fiduciario, sin el consentimiento previo de -- éste y lo que es más generalmente sin su conocimiento siquiera, a pesar de lo anterior el fiduciario está obligado a desempeñar el cargo.

Por otro lado, el mismo artículo 350 de la Ley Gene-

ral de Títulos y Operaciones de Crédito, en su último párrafo establece que:

El fideicomitente podrá designar varias instituciones fiduciarias para que conjuntamente o sucesivamente desempeñen el fideicomiso, estableciendo el orden y las condiciones en que hayan de substituirse. Salvo lo dispuesto en el acto constitutivo del fideicomiso, cuando la institución fiduciaria no acepte, o por renuncia o remoción, cese en el desempeño de su cargo, deberá nombrarse otra para que la sustituya. Si no fuere posible esta sustitución cesará el fideicomiso.

Respecto a la posibilidad de designar a varios fiduciarios, el Lic. Rodolfo Batiza, hace el siguiente comentario: esta posibilidad, más apropiada en relación con fideicomisos de personas físicas, resulta inútil tratándose de fiduciarios institucionales, vista la supervisión oficial a que están sometidos y a su duración indefinida; hasta donde llega nuestro conocimiento no se ha utilizado en la práctica.

#### Derechos del Fiduciario.

Artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. La institución fiduciaria 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; estará obligada a cumplir dicho fideicomiso conforme al acto constitutivo; no podrá excusarse o renunciar su encargo sino por causas graves

a juicio de un juez de primera instancia del lugar de su domicilio y deberá obrar siempre como buen padre de familia, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran por su culpa.

I.- Derecho de ejercer actos de dominio:

Si bien es cierto que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito no señala específicamente los actos o facultades que el fiduciario pueda celebrar o ejercer, claramente se entiende que el fiduciario deberá seguir las instrucciones que al efecto reciba del fideicomitente o del fideicomisario, pudiendo hacerlo mediante compraventa, permuta, donación o cualesquier otro acto que implique traslación de dominio.

II.- Facultad de Gravar:

El Fiduciario tendrá la facultad de gravar los bienes que forman el patrimonio del Fideicomiso, si al constituirse éste se estableció en los fines del fideicomiso.

III.- Facultad de transigir, comprometer en árbitros y desistirse.

Para que el fiduciario esté en aptitud de cumplir con los fines para los cuales se constituyó el fideicomiso, es necesario que pueda en caso de urgencia contar con facultades de dominio o en su caso otorgar poderes a quien crea conveniente el fideicomitente o fideicomisario.



#### IV.- Facultad de Administrar

Toda vez que la administración de bienes se compone de un variado número de actos, se analizarán en forma breve algunas de las más importantes del fiduciario, en este sentido.

##### A). Facultad de Arrendar.

Como Señala Batiza, "nuestro derecho es omiso en cuanto a la facultad de arrendar del fiduciario, por lo cual podría ser de aplicación supletoria el artículo 573 del Código Civil, que prescribe "el tutor no puede dar en arrendamiento los bienes del incapacitado por más de cinco años, -- sino en caso de necesidad y utilidad, previos el consentimiento del curador y la autoridad judicial.

##### B). Facultad de Erogar.

Toda vez que no se establecen normas específicas respecto a los gastos realizados por el fiduciario en la administración del fideicomiso, procede señalar que:

"Considerando que el fiduciario tiene la facultad o la obligación de efectuar tales gastos cuando sea necesario, tiene el derecho para exigir del fideicomisario, según el caso, el reembolso de tales gastos".

##### V. Pleitos y Cobranzas.

No obstante que las leyes especiales no contienen ninguna norma al respecto, se piensa que el fiduciario tiene facultad de deducir todas las acciones que se deriven del -

desempeño de su cargo relacionadas con el patrimonio fideicomitido, puesto que de otra manera y al no defender tal patrimonio, en caso de conflicto se faltaría al cumplimiento de su obligación de actuar como un buen padre de familia.

#### VI. Honorarios.

Las leyes no prevén específicamente el derecho del fiduciario a percibir emolumentos por su actuación, no obstante este derecho, se infiere del análisis del artículo 137 de la L.G.I.C.O.A. que establece como causa grave para que la institución fiduciaria renuncie al desempeño de su cargo, el que el fideicomitente, sus causahabientes o el fideicomisario, en su caso, se nieguen a pagar la compensación a favor de la institución fiduciaria.

#### Obligaciones del Fiduciario:

##### 1.- Aceptación del Fideicomiso.

El artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala que el fiduciario está obligado a aceptar el fideicomiso, y que no puede excusarse o renunciar a su encargo, sino por causas graves a juicio de un juez de primera instancia del lugar de su domicilio.

##### 2.- Cumplir fielmente las instrucciones.

La obligación primordial del fiduciario consiste, conforme a lo estipulado en el artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en cumplir el fideicomiso conforme al acto constitutivo.

Sólo en dos casos dice Krieger- puede el fiduciario -- apartarse de las instrucciones del fideicomitente:

A).- Cuando siendo ilícito el fin, los mecanismos - de ejecución sean contrarios a derecho ya porque violen, desde un principio, normas jurídicas existentes o porque se conviertan en ilegales por variación posterior de las normas jurídicas aplicables.

B).- Cuando las instrucciones del fideicomitente respecto a las normas de cumplimiento sean o se vuelvan manifiestamente inadecuadas o aún opuestas al cumplimiento del fin del fideicomiso.

### 3.- Acatar las instrucciones del Comité Técnico.

El fiduciario tiene la obligación de cumplir fielmente las instrucciones que reciba de tal comité técnico, en la medida de las facultades que el mismo posea. El artículo 61 de la ley reglamentaria del servicio público de Banca y Crédito, establece que cuando la institución de crédito obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos de este comité, estará libre de toda responsabilidad.

### 4.- Inscripciones y Avisos.

Cuando en un fideicomiso, la totalidad o parte del patrimonio fideicomitado esté constituido por bienes inmuebles, se deberá inscribir el documento en que se haga constar la -- aportación en el registro público de la propiedad y del comercio del lugar en que se hallen ubicados los bienes. No obstante

te que esta inscripción suele quedar a cargo del notario público.

Más no es éste el único caso en que el acto constitutivo de un fideicomiso o sus modificaciones deben registrarse. Conforme a lo establecido por el reglamento del registro nacional de inversiones extranjeras, el fiduciario habrá de solicitar la inscripción -ante el registro nacional de inversiones extranjeras- de aquellos fideicomisos en los que participan o de los que se deriven derechos para extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por dicha ley.

Asimismo el fiduciario deberá de solicitar, a la -- Secretaría de Relaciones Exteriores la autorización para constituir fideicomisos de inmuebles traslativos de dominio, en zona prohibida o en zona no prohibida.

#### 5.- Registros Contables.

Las instituciones fiduciarias registrarán en su contabilidad y en una contabilidad especial que deben abrir para cada contrato de fideicomiso, mandato, comisión, administración o custodia, el dinero y demás bienes, valores o derechos que se les confíen, así como los incrementos o disminuciones por los productos o gastos, por lo que deben coincidir, invariablemente, los saldos de las cuentas controladas de la -- contabilidad de la institución con las de las contabilidades especiales.

#### 6.- Conservación del Patrimonio.

El artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dispone que la Institución Fiduciaria será responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran por su culpa. De esta manera, la ley impone al fiduciario la obligación de vigilar que los bienes dados en fideicomiso no sufran daño o menoscabo. Si tales bienes se pierden, destruyen o disminuyen en su valor, no queda sujeto el fiduciario a responsabilidad, salvo que haya existido negligencia de la institución de crédito en el cumplimiento de su obligación.

#### 7.- Secreto Profesional.

El artículo 94 de la ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito establece que:

Con la salvedad de toda clase de información que sea solicitada por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la violación del secreto propio de las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 30 de esta ley, incluso ante las autoridades o tribunales en juicio o reclamaciones que no sean aquellos entablados por el fideicomitente o fideicomisario, comitente o mandante, contra la institución o viceversa, constituirá a ésta en responsabilidad civil por los daños y perjuicios ocasionados, sin perjuicio de las responsabilidades penales procedentes.

#### 8.- Derecho de Voto.

En aquellos casos en que existan acciones de socieda-

des como parte de la totalidad del patrimonio fideicomitado, la institución fiduciaria está obligada a ejercitar el derecho de voto a que tales acciones den derecho; ello derivado del supuesto de que, al constituirse el fideicomiso el fiduciario habría adquirido los derechos de tales acciones.

9.- Estados mensuales y balance general.

Todas las instituciones de crédito, tienen obligación de publicar el estado mensual de sus operaciones y su balance general anual, según el modelo establecido por la comisión nacional bancaria.

Las publicaciones citadas estarán bajo la estricta responsabilidad de los administradores y comisarios que hayan aprobado y dictaminado la autenticidad de los datos contenidos en los estados contables. Es obvio que, dentro de los estados contables a que se hace alusión, deberán contemplarse todas las operaciones que en los fideicomisos se realicen.

10.- Prohibiciones.

Artículo 84.- de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Fracción XVIII. En la realización de las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 30 de esta ley.

a.- .....

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 adquieran, sólo que sea por su culpa, según lo dispuesto - en la parte final del artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, o garantizar la percepción de rendimientos por los fondos cuya inversión se les encomienda.

#### C.- EL FIDEICOMISARIO

Según el Lic. Rafael de Pina; "Es la persona física o moral que recibe el beneficio derivado de un fideicomiso.

Para el Dr. Miguel Acosta Romero; fideicomisario, es la persona física o moral que recibe el beneficio (no - siempre existe), del fideicomiso, o la que recibe los remas nentes una vez cumplida la finalidad.

Conforme a lo señalado en el artículo 348 de la - Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, pueden - ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que - tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

Además, el fideicomisario puede ser el fideicomisante en el mismo contrato, pero nunca podrá tener el carácter de fiduciario.

En atención a que el fin del fideicomiso público de

be orientarse a la satisfacción del interés público es frecuente que en el contrato celebrado al efecto no se determine el fideicomisario, pues como lo indica Ignacio Burgoa, el interés público equivale a un interés general personalmente indeterminado. (5)

Para muchos autores, el fideicomisario no es indispensable en el fideicomiso, ya que pueden constituirse fideicomisos sin fideicomisarios, la ley general de títulos y operaciones de crédito en su artículo 347 asienta que el Fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado.

A este respecto, en el fideicomiso de gobierno es de considerarse este supuesto, pues aún en los fideicomisos en los que su fin sea caritativo o de beneficencia a la colectividad, se establece en los contratos constitutivos del mismo - quien podrá designar a los beneficiarios, siendo normalmente - designados a través de un comité técnico o de distribución de fondos.

En los fideicomisos de gobierno, cuya finalidad es beneficiar a sectores desprotegidos, son múltiples los fideicomisos que se crean sin designar beneficiarios, al establecerse - los mismos, claro ejemplo de ellos son los fideicomisos educativos, culturales, de fomento económico e industriales etc. (6)

A pesar de lo anterior, es conveniente señalar algunos derechos del fideicomisario como los siguientes:



### 1ª Cumplimiento del Fideicomiso:

Esencialmente y conforme a lo estipulado por el artículo 355 de la ley de títulos y operaciones de crédito, el fideicomisario tendrá el derecho de exigir a la institución fiduciaria el cumplimiento del fideicomiso.

### 2ª Protección de los bienes.

Si bien es cierto que este derecho no está dado en forma expresa por la ley, es la contrapartida de la obligación que el fiduciario tiene de obrar como un buen padre de familia, por lo cual es responsable de las pérdidas o menoscabos que -- los bienes sufran por su culpa.

### 3ª Anulación de Actos del Fiduciario.

Conforme al artículo 355 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el fideicomisario tendrá el derecho de atacar la validez de los actos que el fiduciario cometa en su perjuicio, de mala fe o en exceso de las facultades que por virtud del acto constitutivo o de la ley, le correspondan.

### 4ª Derecho a modificar el Fideicomiso.

Si el fideicomiso se constituyó como irrevocable por el fideicomitente, podrá el fideicomisario efectuar las modificaciones que estime pertinentes, excepción hecha de aquellos fideicomisos en los cuales en forma expresa se hubiera asentado prohibición en tal sentido o cuando las modificaciones pudieran atentar contra los fines para los cuales el fideicomiso se constituyó.

## 4ª Transmisión de derechos.

No obstante no haber regulación específica al respecto, se estima que es válida tal transmisión siempre y cuando no exista en el fideicomiso prohibición expresa sobre el particular o bien, que tal transmisión esté prohibida por la ley.

## 5ª Terminación anticipada.

Si no hay regulación expresa al respecto, es de considerarse que el fideicomisario podrá dar por terminado anticipadamente el fideicomiso si así se pactó en el acto constitutivo del mismo, o en aquellos casos en que, al no mediar -- pacto expreso, no se afecten intereses de terceros ni se imposibilite la obtención del fin para el cual el fideicomiso fue creado.

## 6ª Obligaciones.

La obligación principal del fideicomisario es pagar los honorarios de la Institución fiduciaria, así como los -- gastos que la misma hubiere erogado y todos los impuestos y -- derechos que se pudieran generar por la ejecución del fideicomiso. (7)

## D) PATRIMONIO FIDEICOMITIDO

Definición del patrimonio. Para el Lic. Rafael Rojas Villegas el patrimonio es "un conjunto de obligaciones -- y derechos susceptibles de una valoración pecuniaria que constituyen una universalidad de derecho.

Considera dicho autor como elementos del patrimonio, el activo y el pasivo. El activo se integra por el conjunto de bienes y derechos apreciables en dinero y el pasivo por el conjunto de obligaciones y cargas también susceptibles de valorización pecuniaria. (8)

Para el Maestro Cervantes Ahumada:

Los bienes fideicomitidos salen del patrimonio del fideicomitente, para colocarse en situación de patrimonio de afectación, por lo tanto los acreedores del fideicomitente no podrán perseguir dichos bienes, salvo que el fideicomiso se haya constituido en fraude de sus derechos, en cuyo caso aquéllos lo podrán nulificar por medio de la acción pauliana. (9)

Brinz y Berker también lo definen como patrimonio afecto a un fin o patrimonio de destino, así como patrimonio independiente.

El patrimonio afecto a un fin o de destino, carece de dueño pero se encuentra adscrito al logro de una finalidad determinada y goza de garantías jurídicas especiales; la circunstancia de que estos patrimonios no pertenezcan a una persona no significa que no tengan derechos, los tienen, pero no son de alguien sino de algo, llamado patrimonio y -- Brinz lo define como la esencia de las personas colectivas; el patrimonio independiente se caracteriza por carecer de sujeto. (10)

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

La Materia del fideicomiso es el conjunto de bienes o derechos que el fideicomitente transmite al fiduciario para la realización de los fines estipulados. (11)

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

El artículo 351 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala que:

Pueden ser objeto de fideicomiso toda clase de bienes o derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular. Los bienes que se den en fideicomiso se considerarán afectos al fin que se destinan, y en consecuencia, sólo podrán ejercer respecto a ellos, los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para

él deriven del fideicomiso mismo, o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso por el fideicomisario o por terceros.

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

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

De acuerdo con el Código Civil "La cosa objeto del contrato debe: primero, existir en la naturaleza; segunda -- ser determinada o determinable en cuanto a su especie; y, tercero estar en el comercio; el artículo 748 del mismo ordenamiento señala: "Las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley"; y el artículo 749 señala: "Están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente y por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular."<sup>(12)</sup>

En efecto, el código civil habla de una categoría de cosas que están fuera del comercio, por no ser susceptibles de apropiación y dentro de esa gran división, incluye -- los dos géneros integrados por los que están fuera del comercio por su naturaleza y los que están fuera por disposición de ley.

El aire o el sol son bienes que, por su naturaleza, están fuera de la esfera de los bienes susceptibles de apropiación. Un yacimiento petrolero o un monumento arqueológico están fuera del comercio por disposición de la ley.

En este sentido podríamos afirmar que todos los bienes del dominio público enumerados por la ley general de bienes nacionales en su artículo 2 en cuanto son inalienables, -- no pueden ser objeto de un fideicomiso que entrañe enajenación, sin embargo, estos bienes conforme al artículo 10 párrafo tercero del mismo ordenamiento, pueden ser desincorporados del dominio público y en consecuencia quedar en el comercio.

Asimismo la transmisión de la titularidad de los bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación o de fondos públicos, deberá seguir la forma de transmisión que se requiere para cada tipo de bienes, pero si se trata de bienes del dominio público, deberá tenerse en cuenta que éstos deberán desafectarse de dicho dominio y pasar al dominio privado de la federación mediante el respectivo decreto de desincorporación dictado por el ejecutivo.

Constituyen el patrimonio fiduciario de los fideicomisos públicos el conjunto de bienes que ya hemos mencionado y - que además puede consistir también en:

- A) Bienes del dominio público (previa desincorporación).

- B) Bienes inmuebles
- C) Bienes del dominio privado
- D) Bienes muebles
- E) Dinero en efectivo
- F) Subsidios
- G) Derechos

El patrimonio del fideicomiso puede estar constituido por cualquiera de los bienes antes citados o por una combinación de ellos, dentro de la más amplia gama de posibilidades. -  
(13)

En otros casos el patrimonio se integrará además de los rubros antes mencionados, con fondos provenientes de préstamos internacionales y su contraparte nacional, así como de otras fuentes crediticias.

#### E) EL COMITE TECNICO

Es un cuerpo colegiado designado en el acto constitutivo de un fideicomiso, por el fideicomitente, y en el cual -- existen representantes del fideicomitente, del fiduciario y, -- en su caso, del fideicomisario (o de otros sectores interesados).

¿Por qué se llama comité técnico, cuál es su composición y qué es la distribución de fondos?. La Ley no nos dice nada, no dice absolutamente cuál fue la razón por la cual se le puso el calificativo de técnico, si ya de por sí se sobreentiende que el fiduciario es una institución que tiene perso-

nal técnico y calificado para operar los fideicomisos. ¿Cuál será la función, aún más técnica del comité?. La Ley no la ha señalado y la doctrina, por lo menos la mexicana, tampoco nos dice cuál debe ser, a su criterio, el contenido o la extensión de la frase "comité técnico y de distribución de fondos".

Parece ser que la misión principal de este comité es la de distribuir fondos del fideicomiso y creemos que ésta es una reminiscencia del Derecho norteamericano, en el que los trustees buscan apoyo en personas preparadas, capaces y competentes para distribuir los fondos que les son entregados y, de esta manera, cubrir su responsabilidad. Pero en México, aunque parece que la Ley se orienta a que el comité fuera -- exclusivamente de distribución de fondos, ya que inclusive al usar las palabras comité técnico o de distribución de fondos, no está utilizando la copulativa "y", sino la disyuntiva "o"; esto es, que o es comité técnico, o de distribución de fondos, de donde pudiera pensarse, con interpretación restringida, que su finalidad principal es la de distribuir los fondos fiduciarios, en la realidad cubre también otras funciones sin dedicarse exclusivamente a la distribución de fondos.

El uso bancario, en general, en nuestro país, se ha orientado a no constituir fideicomisos con comités técnicos a diestra y siniestra, es decir, no en cada fideicomiso existe un comité técnico, sino sólo en aquéllos cuyo manejo lo haga -



necesario y cuyo patrimonio fiduciario sea de tal manera importante que el fideicomitente considere conveniente el establecer este comité técnico; sin embargo, volvemos a la cuestión de que en los fideicomisos privados es una práctica en nuestro país, su establecimiento e, insistimos, se trata de una figura difícil de estudiar, por ser las fuentes de información poco accesibles.

También creemos que nuestra opinión se confirma, en el sentido de que sólo en aquellos fideicomisos muy importantes, o ciertos fideicomisos en que una persona hace un legado cultural al país, existen comités técnicos que se encargan de vigilar el cumplimiento del fin del fideicomiso y distribución de los fondos del patrimonio fiduciario, fuera de estos casos, un gran porcentaje de los fideicomisos privados no tienen comité técnico.

Es de comentar que el comité técnico impone cargas administrativas y de costos a la operación a los fideicomisos, pues a menos de que la membresía de los representantes de fideicomitente, fideicomisario y fiduciario fuera, meramente honoraria, los miembros del comité técnico devengan honorarios que, por otra parte están perfectamente justificados, porque se trata de trabajo y de trabajo calificado, que debe ser remunerado mediante el pago de los honorarios correspondientes, -- que se fijan de acuerdo con el uso bancario, ya sea por anualidades o por asistencia a cada sesión del comité técnico.

Además, hay que contar con una estructura administrativa que levante las actas, las lleve en orden, lleve los libros de actas, cuide de la notificación de las convocatorias, etc., todo lo que, como ya se fijó, implica gastos de operación que debe realizar la fiduciaria y que, desde luego, deben ser con cargo al patrimonio fideicomitido o, en su caso, con fondos que deben proveer fideicomitente o fideicomisario, respectivamente.

Los comités técnicos de los fideicomisos son órganos colegiados que se designan en el acto constitutivo del fideicomiso, o en sus reformas, si es que el fideicomitente se reservó esas facultades y cuyo objeto, a primera vista, sería el coadyuvar con el fiduciario en el desempeño del fideicomiso, y determinar la distribución de los fondos conforme a las reglas y facultades que en el acto constitutivo del fideicomiso se señalaron para el comité.

Generalmente, en el comité técnico está un representante propietario y un suplente del fideicomitente, igual representación por el fiduciario o idéntica, por el fideicomisario.

#### Concepto de Comité Técnico.

Es un cuerpo colegiado designado en el acto constitutivo de un fideicomiso, por el fideicomitente, y en el cual existen representantes del fideicomitente, del fiduciario y, en su caso, del fideicomisario (o de otros sectores interesados). Sus facultades se fijan en el propio acto constitutivo y, en la práctica, es un órgano auxiliar de administración --

del fideicomiso.

Respecto de si la constitución del comité técnico es obligatorio, creemos que, de acuerdo con el sistema legal, no tiene esa característica, sino que es exclusivamente potestativa, y también habría que comentar si las facultades de establecerlo es totalmente discrecional del fideicomitente, - o si debe tener el consentimiento del fiduciario.

Sobre este particular, consideramos que, de acuerdo con la práctica mexicana y el decreto invocado (Arts. 2° y 9°), el fideicomiso ha sido considerado un contrato y que, en consecuencia, el establecimiento del comité técnico es una cuestión, que debe quedar a la expresión de la voluntad de las partes contratantes y, en este caso, el fiduciario debe expresar su voluntad de aceptar la constitución del comité técnico y sus facultades. (14)

Normas que rigen al Comité Técnico en el fideicomiso privado.

Las reglas para su funcionamiento, sesiones, fechas-convocatorias y demás, deben preverse en el acto constitutivo, las que además deberán contener principios acerca de su duración, su permanencia, las facultades de sus integrantes, cuestiones de votos de calidad y creemos que, en cierto momento pudiera prestarse a que el fideicomitente o el fideicomisario, en su caso establezcan, con cierto capricho, si el fiduciario no tiene el buen criterio de orientar al fideicomiten-

te, el establecer a su arbitrio las normas que habrán de regular al comité técnico, de donde también por este aspecto, se hace difícil y problemático su estudio.

La integración del comité técnico en los fideicomisos privados, se hace de acuerdo a lo que convienen las partes en el acto constitutivo y, como ya se dijo, la única norma expresa que los regula es el artículo 61 párrafo tercero de la ley reglamentaria del servicio público de Banca y Crédito, por su establecimiento, pero no en cuanto a fijar sus facultades y funcionamiento, que, en realidad, están contenidas en los contratos o en los usos y costumbres bancarias que, en este caso, han sido generadores de derecho.

Asimismo la ley reglamentaria del servicio público de Banca y Crédito en su artículo 61 tercer párrafo establece; 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.

Debido a que la propia ley faculta al fideicomitente a fijar las facultades del comité técnico y éstas pueden ser tan amplias como lo desee el propio fideicomitente, el fiduciario queda liberado de toda responsabilidad cuando obre -- ajustándose a los dictámenes o acuerdos del mencionado comité.

No obstante la amplitud de las facultades del comité éstas serán únicamente a nivel decisión y de ninguna manera de ejecución.

Cuando las decisiones del comité sean claramente contrarias a los fines del fideicomiso, o si su ejecución constituye un delito, el fiduciario podrá oponerse a ellas, pidiendo a la autoridad judicial lo libere de toda responsabilidad.

El Comité Técnico en los Fideicomisos Públicos.

La práctica del gobierno federal en los fideicomisos que ha constituido a través del tiempo, es la de establecer, casi invariablemente comités técnicos en cada uno de ellos.

No obstante esta costumbre administrativa, las normas relativas a comité técnico, en los fideicomisos federales, durante mucho tiempo fueron consuetudinarias y, estimamos, que es a partir de la ley orgánica de la Administración Pública federal, en que se hace referencia, aun cuando en forma muy general a este órgano.

Este uso en el sentido de regular el comité técnico en cada contrato, que también se aprecia en los fideicomisos gubernamentales, hace muy difícil el estudio de sus características, por cuanto que las fuentes de información resultan poco accesibles al estudioso.

Ahora bien las normas que rigen al fideicomiso público son:

1ª En el Comité Técnico siempre figurará, por lo menos, un representante de la dependencia que sea coordinadora del sector en el que esté agrupado el fideicomiso.

2ª Siempre existirá un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3º El fiduciario deberá mantener también un representante con voz pero sin voto.

4º La presidencia del comité técnico, si no está encomendada expresamente al representante de alguna dependencia en el acto constitutivo, corresponderá a la que ejerza la coordinación del sector respectivo.

5º En los contratos de fideicomiso se precisarán las facultades del comité técnico y éstas constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

6º La fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte, en exceso de las facultades fijadas en el acto constitutivo, o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, siendo responsable de los daños y perjuicios que causen, en caso de ejecutar actos de acatamiento de acuerdos dictados precisamente en exceso de dichas facultades o en violación al citado contrato.

#### Atribuciones del Comité Técnico.

- 1). Dictar políticas en cuanto al cumplimiento del fin del fideicomiso.

- 2). Aprobar los estados financieros.
- 3). Aprobar los presupuestos anuales de gastos e inversiones - para su presentación a las autoridades correspondientes.
- 4). Opinar sobre la contratación de personal.
- 5). Aprobar, cuando así es el caso, operaciones por razones - de monto, plazo o riesgo.
- 6). Elaborar y aprobar las reglas de operación.<sup>(1b)</sup>

#### Responsabilidad del Comité Técnico.

No existen normas expresas que establezcan responsabilidad al comité técnico por los acuerdos que tome o las decisiones que adopte, en este caso, estimamos que existe una laguna legal que además se agrava por el hecho de que no hay precedentes jurisprudenciales.

No existen disposiciones que determinen si los representantes del fideicomitente, fiduciario o fideicomisario, en el comité técnico, son mandatarios o no, pues la Ley, sólo en el caso de los fideicomisos públicos, habla de representantes (LOAPF y Decreto de 27 de febrero de 1979, Arts. 8º y 9º). En consecuencia, creemos que sólo por analogía podría establecerse un principio de responsabilidad del comité técnico, como cuerpo colegiado, frente al fideicomitente, pero esta es una cuestión que debiera definirse bien por la legislación, o bien por criterios jurisprudenciales.

Creemos que esto es difícil, ya que las cuestiones - de responsabilidad del comité técnico, hasta la fecha, no han sido planteadas ante los Tribunales. (16)

En el decreto de fecha 27 de febrero de 1979, en el cual establece bases para la constitución, incremento y modificación de los fideicomisos públicos y la ley federal de entidades paraestatales de fecha 14 de mayo de 1986 en la que se indica sobre la integración del comité técnico lo siguiente:

Decreto del 27 de febrero de 1979.

Art. 2ª De acuerdo con la autorización que dé el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la que se establecerán los objetivos y características generales de los fideicomisos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la dependencia encargada de constituir y contratar los fideicomisos del Gobierno Federal.

En los contratos respectivos o en sus modificaciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá precisar los fines del fideicomiso, así como sus condiciones y términos, siguiendo las instrucciones del Ejecutivo Federal dictadas a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los dere-



chos 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.

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

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

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

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 de fideicomiso, - debiendo responder de los daños y perjuicios que se causaren, en caso de ejecutar actos de acatamiento de acuerdos dictados en exceso de dichas facultades, o en violación al citado contrato.

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

#### Transitorios.

Primero .....

Segundo .....

Tercero.- En los fideicomisos ya constituidos y en los que se decida la formación de un comité técnico, el fideicomitente deberá recabar, la autorización previa de la dependencia a la que le corresponda actuar como coordinador del sector respectivo, para la integración de dicho comité, debiendo por lo menos, formar parte del citado cuerpo, un representante del coordinador de sector, y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## Ley Federal de Entidades Paraestatales.

### De los fideicomisos públicos.

Art. 40.- Los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar Al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto 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 citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el capítulo V de esta ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

Art. 41.- El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien será el fideicomitente único de la administración pública federal centralizada, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al comité técnico, el cual deberá --

existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior.

Art. 44.- En los contratos de los fideicomisos a que se refiere el artículo 40, se deberán precisar las facultades especiales, si las hubiera, que en adición a las que establece el capítulo V de esta ley para los órganos de gobierno determine el Ejecutivo Federal para el comité técnico, indicando, en todo caso, cuáles requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

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

Cuando para el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiera la realización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios al fideicomiso, si no es posible reunir al comité técnico, por cualquiera circunstancia, la institución fiduciaria procederá a consultar al Gobierno Federal a través del coordinador de sector quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice.

Art. 56.- El órgano de gobierno, a propuesta de su presidente o cuando menos de la tercera parte de sus miembros podrá constituir comités o subcomités técnicos especializados para apoyar la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de la entidad paraestatal, atender problemas de administración y organización de los procesos productivos, así como para la selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia.

Los coordinadores de sector promoverán el establecimiento de comités mixtos de productividad de las entidades paraestatales, con la participación de representantes de los trabajadores y de la administración de la entidad que analizarán medidas relativas a la organización de los procesos productivos, de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y el uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia de las mismas.

Como ya dijimos, en los fideicomisos privados, el comité técnico sólo existe en casos muy especiales, por la cuantía o por la naturaleza del objeto o fin del fideicomiso.

En los fideicomisos públicos es más utilizado, tanto por razones administrativas, como de índole política.

En doctrina, se han expresado opiniones de que, en cierto sentido, el comité técnico actúa en la realidad como un consejo de administración de una sociedad anónima.

## F) REGLAS DE OPERACION

Las reglas de operación son un conjunto de normas, - criterios y procedimientos a través del cual se instrumentan las cláusulas del contrato constitutivo del fideicomiso público.

Tomando como ejemplo; las reglas de los principales fideicomisos de crédito y descuento, se aprecia, que entre -- otros aspectos, se refieren a los siguientes: finalidad del fideicomiso, detallando las actividades a financiar, así como el ámbito geográfico de operación, las diversas categorías - de fideicomisarios, los diferentes tipos de operación con sus correspondientes tasas de interés y plazo, los requisitos que deben reunir cada uno de ellos para ser sujetos de crédito, - los porcentajes de descuento, las salvedades cuando excedan - los límites de operación, la mecánica de evaluación de los - créditos y los trámites que deben seguir las solicitudes para el caso de otros tipos de fideicomisos, tales como de garantía, administración, investigación, etc., las reglas de operación se adecúan a las finalidades de los mismos.

Cabe señalar que no todos los fideicomisos públicos - requieren de reglas de operación, siendo costumbre establecerlas en los fideicomisos más importantes cuyo volumen de recursos, estructura administrativa y naturaleza de las operaciones demandan un instrumento de esta naturaleza que entre otros aspectos les permite mayor flexibilidad. (17)

Fundamentalmente, las reglas de operación se refieren a determinar las bases conforme a las cuales se descontarán los créditos y, fundamentalmente, determinan:

- a) Quienes pueden ser los sujetos de crédito.
- b) Los montos máximos de los créditos.
- c) Las garantías para los mismos.
- d) El plazo.
- e) Las tasas de interés normal y moratorio.
- f) Los gastos que se puedan cargar a los acreditados.
- g) La información de documentación que se requiere.
- h) Los procedimientos de descuento.
- i) Además de las normas interpretativas.

Como puede observarse, el régimen del fideicomiso público federal está disperso en multitud de ordenamientos, lo cual dificulta su estudio sistemático.

### Fines del Fideicomiso Público.

El fin del fideicomiso es la actividad jurídica que realiza el fiduciario, por instrucciones del fideicomitente, a través del ejercicio obligatorio de los derechos que le transmite dicho fideicomitente.

Decimos que se trata de una actividad jurídica, porque a través de ella, el fiduciario realiza los actos jurídicos concretos que se requieran para el exacto cumplimiento del fideicomiso.

Los fines siempre serán de interés público, como el satisfacer las necesidades colectivas, obtener mejores rendimientos de los elementos de la administración pública, optimizar esa actividad y tener a una mayor eficiencia y eficacia.

Los fines concretos que se persiguen por los fideicomisos públicos son pactados, en cada contrato por el fideicomitente y resultaría muy difícil hacer un resumen de los mismos ya que pueden ser tan amplios como lo requiera la necesidad a satisfacer. (18)

El artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria.



Vimos con anterioridad que el fideicomiso en general puede tener como fin cualquier actividad jurídica que sea lícita, posible y determinada (art. 347 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 9º, al hablar de la modificación o disolución de los fideicomisos públicos, añade un elemento que matizará a éstos: el interés público.

Para Castañeda Niebla el fin de los fideicomisos público es "el fomento y desarrollo de determinados sectores de la economía nacional o bien, garantizar y proteger el nivel de vida de determinado sector social".

Según Efrén Cervantes Altamirano, el fin del fideicomiso público debe ser la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, prioritarios a juicio del Ejecutivo Federal.

Por nuestra parte, consideramos que si bien es cierto que en gran medida los fideicomisos públicos se han utilizado para apoyar el desarrollo económico del país, no se agotan en dicho terreno sus posibilidades; a manera de ejemplo, podemos citar dos fideicomisos públicos recientes: a) el denominado "Fondo Nacional para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental", cuyo fin primordial es el mejoramiento de los niveles de la salud y en la calidad de vida de la población, mediante el apoyo financiero a los proyectos de inversión, parti

cularmente de empresas pequeñas y medianas; relativos a la -  
prevención y control de la contaminación; b) el llamado Fon-  
do de la Amistad México-Japón", encaminado a financiar pro-  
yectos para difundir la cultura japonesa en México y la mexi-  
cana en Japón, así como financiar proyectos que puedan re-  
forzar los lazos de amistad entre los pueblos de México y Ja-  
pón en los campos cultural y académico.

Consecuentemente, opinamos que puede ser fin de un  
fideicomiso público, cualquier actividad lícita, determinada  
y de interés público. (19)

#### Vigencia del Fideicomiso Público.

El artículo 66 de la Ley Reglamentaria del Servicio  
Público de Banca y Crédito establece que; cuando se trate de  
operaciones de fideicomiso que constituya el gobierno federal  
o que él mismo, para los efectos de este artículo, declare --  
de interés público a través de la Secretaría de Hacienda y --  
Crédito Público, no será aplicable el plazo que establece la  
fracción III del artículo 359 de la Ley General de Títulos y  
Operaciones de Crédito.

Ahora bien, en los fideicomisos normales, la dura--  
ción máxima de éstos es de 30 años, sin embargo, la ley hace  
la salvedad que cuando sean instituciones de beneficencia o -  
de orden público, su duración será indefinida.

Más sin embargo, el fideicomiso según se determina en la ley de Títulos y Operaciones de Crédito en su artículo 357 puede extinguirse anticipadamente de conformidad con las siguientes causas:

- I<sup>a</sup> Por la realización del fin para el cual fue constituido.
- II<sup>a</sup> Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición - suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso.
- III<sup>a</sup> Por hacerse éste imposible.
- IV<sup>a</sup> Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto.
- V<sup>a</sup> Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario.
- VI<sup>a</sup> Por revocación hecha por el fideicomitente cuando éste se haya reservado expresamente.

Extinguído el fideicomiso y liquidado el régimen de un patrimonio afecto a un fin específico, todo vuelve a la normalidad de un régimen ordinario de propiedad privada, en donde el dueño de los bienes disfruta de ellos, en ejercicio de sus derechos; el fiduciario dedicará su atención a otros negocios bancarios y el fideicomisario, si no dispone de bienes propios suficientes, tendrá que aprestarse a vivir de su trabajo.

## G) ORGANIZACION Y ADMINISTRACION

El Estado contemporáneo ha utilizado con mayor frecuencia diversos instrumentos jurídico-administrativos para llevar a cabo con mayor eficacia, sus tareas y sus fines.

La exigencia de la actividad económica-industrial y de una sociedad en constante cambio y con grandes avances científicos y tecnológicos han orientado al Estado a la utilización de técnicas e instrumentos que eran considerados dentro del campo exclusivo de la actividad particular. Así es como se observa el fenómeno de que casi todos los Estados del mundo recurren a las técnicas empresariales o a las estructuras de las sociedades mercantiles; esto ha dado lugar para que se hable del intervencionismo del Estado y así Benvenuto Grizioti nos dice: "Bajo la presión de distintas fuentes, -- con la creciente fuerza política y social del pueblo, el desarrollo de la riqueza y de la población, la transformación de la organización económica, las concepciones de la política y la asistencia social, la magnitud duración y dimensión de -- los fenómenos económicos y sociales como la crisis y la desocupación, requieren la intervención del Estado para sostener las fuerzas de la economía nacional con obras públicas y asistencias varias". (20)

El Fideicomiso público ha sido una figura operativa a través de la cual se han podido canalizar los apoyos destinados a la consecución del desarrollo, y es por ello que la fun-

ción rectora del Estado encuentra en esta figura una útil herramienta, a través de dicha figura se han podido canalizar selectivamente otros apoyos que el Estado brinda y califica de prioritarios. Se trata de apoyos financieros y no financieros, que se dirigen a sectores, actividades y regiones específicos, de esta manera se apoyan sectores prioritarios.<sup>(21)</sup>

Ahora bien, en cuanto a la organización y administración del fideicomiso público la ley federal de entidades paraestatales establece:

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

Art. 4º.- El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

Art. 11.- Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto,

y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la administración pública.

Art. 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto es:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II. La prestación de un servicio público o social; o

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

Art. 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

I. La denominación del organismo;

II. El domicilio legal;

III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;

IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquéllas que se determinen para su incremento;

V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;

VII. Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo;

VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

Art. 16.- Cuando algún organismo descentralizado -

creado por el ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

Art. 17.- La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y un director general.

Art. 18.- El órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del órgano de gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

Art. 20.- El órgano de gobierno se reunirá con la periodicidad que se señale en el estatuto orgánico sin que pueda ser menor de cuatro veces al año.



El propio Órgano de gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus -- miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la administración pública federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes -- teniendo el presidente voto de calidad para caso de empate.

El decreto del 27 de febrero de 1979 en su artículo:

3°.- En los casos en que la Secretaría de Programación y Presupuesto o el coordinador de sector propongan la -- modificación o extinción de los fideicomisos del Gobierno -- Federal, dicha Secretaría deberá recabar previamente la opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de fideicomitente, quienes la emitirán en un plazo que -- no excederá de treinta días, contados a partir de la fecha en que les fuere solicitada.

Art. 4°.- Cuando se trate de fideicomisos en los -- que, para el debido cumplimiento de la encomienda, la institución fiduciaria se vea en la necesidad de utilizar personal dedicado directa y exclusivamente al fideicomiso, ajeno al personal de la propia institución, deberá contratarlo pre via opinión del comité técnico o de distribución de fondos.

Las instituciones fiduciarias, a través de un dele

gado fiduciario general, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos, deberán someter a la consideración de la dependencia de la coordinación del sector, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran.

El Coordinador de sector presentará los proyectos citados en el párrafo que antecede a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que esta dependencia los someta a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, previa la opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos.

De lo anterior se desprende que el Gobierno Federal persigue racionalizar el crecimiento de las estructuras administrativas de los fideicomisos públicos, a fin de que éstas se adecúen a la importancia del encargo fiduciario que deben atender, al ámbito geográfico en que actúen, así como al tipo de fideicomisarios que atienden.

De acuerdo con lo que establece el artículo 4<sup>a</sup> del decreto de fecha 10 de enero de 1979, publicado en el Diario Oficial de 27 de febrero del mismo año, cuando se trate de fideicomisos en los que para el debido cumplimiento de la encomienda, la institución fiduciaria se vea en la necesidad de utilizar personal dedicado directa y exclusivamente al fideicomiso, ajeno al personal de la propia institución, deberá contratarlo previa opinión del comité técnico o de distri

bución de fondos.

El personal que para tal fin contratan las instituciones fiduciarias, no forma parte del personal de la institución, sino que se considerará al servicio del patrimonio - dado en fideicomiso y como el fiduciario es el titular de ese patrimonio, tendrá el carácter de patrón de tales trabajadores cuyas relaciones de trabajo se regirán por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A) del artículo 123 - Constitucional y no estarán sujetos al régimen establecido en el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones y Organizaciones Auxiliares; por lo mismo, los trabajadores al servicio del fideicomiso que tengan que ejercitar sus derechos laborales conforme a la ley, lo harán en contra de la institución fiduciaria, la que, en su caso, para cumplir con las resoluciones que dicte la autoridad competente afectará, en la medida que sea necesaria, los bienes materia del fideicomiso, conforme a lo dispuesto por el artículo 45, fracción XIV de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Tal situación, en el caso de los fideicomisos públicos es problemática, ya que éstos se crean con la finalidad de obtener la satisfacción de ciertas necesidades de interés general o la realización de actividades propias del Estado, no pudiendo admitir la distracción de los bienes fideicomitidos para fines distintos de los que motivaron su creación.

Por la importancia de los fines que persiguen, en los fideicomisos de la Administración Pública Federal, se deben prever los problemas que podrían surgir de la necesidad de contratar personal para el cumplimiento de dichos fines; es importante recordar que el artículo 4º del decreto publicado el 27 de febrero del año 1979, por el que se fijan las bases de operación de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, dispone que cuando exista necesidad de utilizar personal de la institución fiduciaria, ésta debe contratarlo previa opinión del comité técnico o de distribución de fondos.

Consideramos que este precepto, complementado en la práctica con la opinión del comité técnico o de distribución de fondos para la contratación de personal, abre la posibilidad de lograr que quienes prestan sus servicios a un fideicomiso, sean remunerados, sin menoscabo de los fines del mismo; para ello, es necesario tratar de que los fideicomisos tengan un manejo eficiente y productivo que les permita sostener a una planta de trabajadores, en la misma forma que si se tratara de unidades económicas o empresas.

Habrán ocasiones en que dicho manejo no pueda ser llevado a cabo en tal forma, porque la misma naturaleza de los fideicomisos no lo permita; sin embargo, si en estos casos, para cumplir con los fines del fideicomiso, se requieren trabajadores ajenos a la institución, se debe prever la creación de fondos de reserva que en un momento dado permitan

cubrir las responsabilidades a cargo del fiduciario como patrón, que se pudieran derivar de las relaciones de trabajo - establecidas con el personal contratado.

Afirma Carrillo Castro que "ningún estudio metodológico serio que se efectúe en torno a la Administración Pública debe concebirla como una entidad abstracta, ni como -- una estructura simple, que pudiera producirse y reproducirse mecánicamente. Por el contrario se piensa que, en sus manifestaciones concretas y como fenómeno específico a analizar, la Administración Pública debe concebirse siempre como un -- instrumento que -al menos formalmente- se encuentra al servicio de fines ulteriores, que son aquéllos que una sociedad - históricamente determinada, por medio de su instancia gubernamental, considera políticamente valiosos y legalmente vi--gentes". Asimismo, expresa que "la Administración Pública - debe constituir un medio que permita cumplir o instrumentar las decisiones políticas de una comunidad jurídicamente orga--nizada".

Finalmente concluye, que la Administración Pública debe concebirse "como instrumental, de servicio y derivada, - con relación a la función política gubernamental, a la cual - debe estar subordinada en todo momento". (22)

Organigrama de Funciones:

Descripción General:

**Director General.**

Es el administrador general del fiduciario. Por consecuencia; planifica, dirige (implementa, organiza, motiva y comunica), ejecuta (sobre la base de la toma de sus decisiones) y controla (comprueba que lo planeado e implementado guarden proporciones armónicas entre sí).

**Gerentes.**

Auxilian en sus responsabilidades al Director General como sigue:

**Gerente de Contratación:**

- Atiende a la clientela solicitante de los servicios fiduciarios.
- Proyecta los contratos de fideicomiso y de mandato.
- Decide, de acuerdo con el cliente, dar forma definitiva al contrato, incorporándole todos sus requisitos de existencia y validez. Firma, en definitiva el contrato, recabando la firma del Director General que es Delegado Fiduciario.
- Pasa el contrato y los bienes afectos (o documentación que los represente) al Gerente Administrativo.
- Archiva contratos originales y documentación original diversa.

Todas las labores las realiza el funcionario en comentario con ayuda de tres funcionarios y tres auxiliares de

éstos, atendiendo, en parejas, respectivamente, los servicios de: Fideicomisos de Garantía de Administración y de Inversión, así como los servicios de Mandato en esas mismas grandes clasificaciones.

Concurren, también en estos trabajos: un auxiliar de archivo y un mensajero. (Es recomendable que esta gerencia funcione a cargo de licenciados en Derecho y pasantes de abogado, en los puestos principales).

Gerente de Administración:

- Recibe copia de cada contrato de fideicomiso y de mandato concertado, así como los bienes (efectivo, títulos-valores, o documentación representativa de dichos bienes, - cuando se trata de inmuebles, derechos, etc.).
- Lee los contratos, en su totalidad, y obtiene un resumen de cada uno de ellos, anotando en una agenda las fechas - en que debe atenderse al cumplimiento de las finalidades.
- Formula asientos contables para el registro, clasificación y resumen de todas las operaciones fiduciarias.
- Elabora información, tanto para gestión interior como para autoridades oficiales. Prepara diversos estados financieros y tiene a su cargo la estadística del Banco.
- Custodia los bienes afectos en fideicomiso y en mandato.
- Archiva copia de toda la documentación y copia de toda la correspondencia relativa a las operaciones fiduciarias.
- Compra, guarda y distribuye el equipo y los artículos de

oficina que se necesitan en el curso normal de las operaciones.

- Vigila el buen estado de aseo de las oficinas y el correcto mantenimiento de todo el equipo.

Concurren también en la realización de estos trabajos: en coordinación con el Gerente Administrativo: un Contador, un Subcontador con sus tres funcionarios auxiliares; un Cajero General, un auxiliar Guardavalores; un Funcionario Administrativo con dos auxiliares de Archivo una Auxiliar de Almacén, una Auxiliar de Aseo y Mantenimiento y un Mensajero. (Se recomienda que los funcionarios de mayor jerarquía en esta área sean: Contadores Públicos (por lo menos el Contador) o pasantes de tal profesión. Son recomendables también los Licenciados en Administración de Empresas, o pasantes de esta carrera).

Se hace notar que sólo se considera necesario, por el momento, que haya tres Secretarías, respectivamente, para el Gerente de Contratación, para el Gerente de Administración y para el Contador. Desde luego hay una Secretaria asignada con mayor jerarquía y, desde luego, mayor percepción para el Director General. En total cuatro puestos secretariales.

La planta está, por tanto, constituida, por treinta elementos, contados, desde el Director General, inclusive, para abajo.



**Esquema de Organización Contable:****Descripción General:**

Se ha adoptado un procedimiento contable sencillo a base de un sistema centralizador de registro de operaciones que se consolidan en un Diario-Mayor.

De estas operaciones se da cuenta y razón en pólizas (formularios múltiples) que llevan anexos los comprobantes originales respaldando, así, la autenticidad de tales operaciones.

La función de análisis o de detalle de las transacciones efectuadas queda encomendada a las pólizas cuyas cifras se distribuyen por cuentas en los auxiliares de Mayor, tanto de la contabilidad propia del Fiduciario, como de las contabilidades particulares de los fideicomisos y de los mandatos.

Todo este proceso, mediante el cual la operación fiduciaria se observa, ordena, coordina, sintetiza, analiza y concluye, en forma sucesiva, desemboca en los estados financieros destinados a la información final para la toma de decisiones como resultado de la contratación de dicha operación fiduciaria y de su trámite administrativo y contable integral.

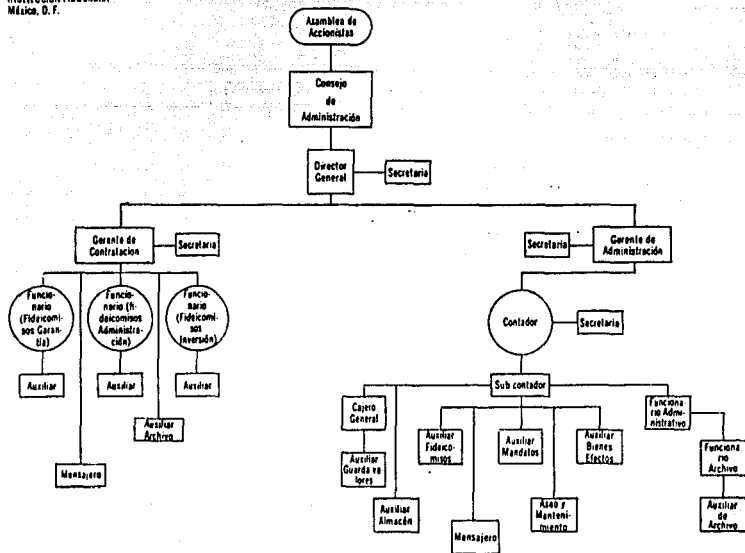
Los libros principales (Diario-Mayor) ostentan la autorización por parte de la Comisión Nacional Bancaria y -

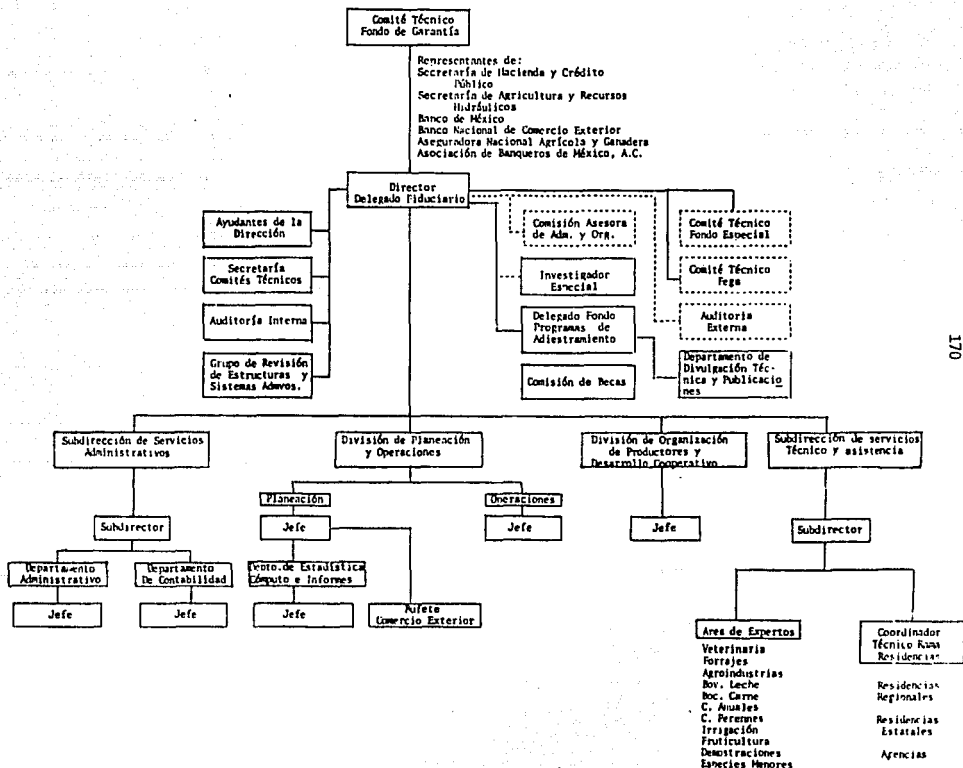
de Seguros.

Las pólizas o asientos de Diario, junto con toda la documentación que los respalda, se cosen y encuadernan diariamente en el orden numérico progresivo de las cuentas del Catálogo Oficial y se guardan y controlan en la bóveda de la que es responsable el Cajero General.

Se observan, más seguido de lo que fuera de desearse, dispersión de estos cuadernos y falta de autorización en sus asientos contables. (23)

ORGANIGRAMA DE FUNCIONES



Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura  
Organización Administrativa

## H) DELEGADO FIDUCIARIO

Los Delegados Fiduciarios son uno o más funciona  
rios que designan las instituciones, especialmente para -  
encargarse del desempeño de fideicomisos, comisiones y man  
datos fiduciarios y de cuyos actos responderá directamente  
e ilimitadamente la institución, sin perjuicio de las reg  
ponsabilidades civiles o penales en que ellos incurran per  
sonalmente.

Obligan a la Institución con su firma, su cometi  
do en personalísimo y no pueden delegar sus funciones de -  
mando, de decisión, o de las realizadas por ellos personal  
mente. (24)

La ley reglamentaria del servicio público de Ban  
ca y Crédito, en su artículo 61 establece que en las ope  
raciones de la fracción XV del artículo 30 de esta ley, -  
las instituciones desempeñarán su cometido y ejercerán -  
sus facultades por medio de sus delegados fiduciarios.

El artículo 24 del mismo ordenamiento establece, el director general tendrá a su cargo la administración - de la institución, la representación legal de ésta y el - ejercicio de sus funciones incluyendo las de delegado fiduciario general, sin perjuicio de las facultades que correspondan al consejo directivo. Podrá delegar facultades y - constituir apoderados, será designado por el ejecutivo federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los requisitos siguientes:

- I.- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.
- II.- Tener notorios conocimientos y reconocida experiencia en materia bancaria y crediticia.
- III.- Haber prestado por lo menos cinco años sus servicios - en puestos de alto nivel decisorio, cuyo desempeño requiera 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.
- IV.- No tener alguno de los impedimentos que, para ser consejero, señala la presente ley en las fracciones III

y IV del artículo 22.

Los mismos requisitos deberán reunir los servidores públicos de la institución que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la del director general y los que para estos efectos determine el reglamento orgánico. Su designación se hará con base en los méritos obtenidos en la institución y, en su defecto, dentro de las actividades a que se refiere la fracción III de este artículo.

El Artículo 25.- De la Ley Reglamentaria del -- Servicio Público de Banca y Crédito para acreditar en forma fehaciente la personalidad y facultades de los servidores públicos de las sociedades nacionales de crédito bastará exhibir una certificación de su nombramiento inscrito en el registro público de comercio, expedida por el secretario o por el propio secretario del consejo directivo.

Para acreditar la personalidad de los delegados - fiduciarios bastará la protocolización de acta en la que -- conste el nombramiento por parte del consejo directivo, o -- el testimonio del poder general otorgado por la institución, aun cuando en el acta o en el poder no se mencione -- especialmente el asunto o el negocio en que ostente la representación.

En el uso bancario mexicano la mayor parte de las instituciones han seguido la práctica de nombrar a los principales funcionarios o los de más alto rango jerárquico, -- también suelen ser nombrados delegados fiduciarios. Generalmente se nombra a una persona para que se haga responsable del área pues, por razones obvias, los altos funcionarios que a la vez son delegados fiduciarios no podrán dedicar todo su tiempo a la atención de los asuntos fiduciarios y, por ello, en realidad se designa siempre una persona -- que sea la encargada de conducir las operaciones fiduciarias en forma permanente y, desde luego, que sea responsable de esta área, en la práctica y también por disposiciones administrativas se hace una distinción entre delegados fiduciarios generales y delegados fiduciarios especiales.

Los primeros son los funcionarios de las sociedades nacionales de crédito, los segundos son nombrados generalmente, por el gobierno federal en los fideicomisos públicos.

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros podrá acordar que se proceda a la remoción de suspensión -- de los delegados fiduciarios y servidores públicos que pueden obligar con su firma a la institución, con excepción -- del director general, cuando considere que tales personas no cuentan con la suficiente calidad técnica o moral para el desempeño de sus funciones, oyendo previamente al interesado. Las resoluciones de remoción o suspensión podrán -- ser recurridas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito --



público<sup>(25)</sup> dentro de los quince días que sigan a la fecha en que la misma se hubiere modificado.

El Delegado Fiduciario Especial.

El concepto de delegado fiduciario, en nuestra opinión, se ha deducido de la práctica del gobierno federal, en los fideicomisos en que es fideicomitente y en los contratos que celebra con las instituciones nacionales de crédito, en donde principalmente ha venido utilizando la expresión de delegado fiduciario especial para identificar a aquella persona que, prácticamente, es designada en los términos de dichos contratos y que se encargará única y exclusivamente de supervisar todas las operaciones realizadas por el fideicomiso de que se trate, y que para ello tendrá que nombrarla la institución fiduciaria también como delegado fiduciario, de donde el delegado fiduciario especial, puede afirmarse, no es un funcionario que realice cualquier operación fiduciaria que pueda desarrollar la institución, sino que su nombramiento tiene por objeto encargarse exclusivamente de un fideicomiso en particular constituido por el gobierno federal.

Por lo regular, en los fideicomisos públicos, el nombramiento del delegado fiduciario especial corresponde a: el Presidente de la República, el Secretario o jefe del Departamento de Estado que encabeza el sector respectivo.

En el decreto del 27 de febrero de 1979 en su artículo 7 menciona que cuando, por virtud de la naturaleza

especialización u otras circunstancias de los fideicomisos, - la institución fiduciaria designe, delegado fiduciario especial, éste deberá actuar y manejar los registros, efectuarlos gastos e inversiones, contraer obligaciones, y en general, -- ejercitar los derechos y acciones que correspondan, con apego a las determinaciones de la institución de crédito que desempeñe el cargo de fiduciario.

Los delegados fiduciarios especiales, estarán obligados a:

- I.- Someter a la previa consideración de la institución que desempeñe el cargo de fiduciario, 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 cuando 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.
- IV.- Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del comité técnico, así como el propio comité técnico.

- 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.

En el caso de que no hubiese delegado fiduciario especial pero sí un director o gerente, a éstos corresponde el cumplimiento de las obligaciones referidas en los incisos -- anteriores.

Los delegados fiduciarios especiales y los gerentes o directores de los fideicomisos, deberán proporcionar al - coordinador de sector la información a que se refieren las - fracciones anteriores e incurrirán en responsabilidad cuando actúen en exceso de las facultades que se les hayan otorgado.<sup>(26)</sup>

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS CAPITULO III

- 1.- Villagordoa Lozano José Manuel  
"Doctrina General del Fideicomiso"  
Editorial Porrúa. Segunda Edición  
México D. F. 1982
- 2.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.A.  
"Manual del Fideicomiso Mexicano"  
Editado por el Banco Nacional de Obras y Servicios  
Públicos S. A.  
México D. F. 1976
- 3.- Villagordoa Lozano José Manuel  
Obra citada pág. 296.
- 4.- Serrano y Travista Jorge  
"Aportación al Fideicomiso"  
Editorial Porrúa  
México 1980.
- 5.- Miguel de la Madrid Hurtado  
"Estudios de Derecho Constitucional"  
Editorial Bodoni  
México D. F. 1981.

- 6.- Patricia Zarate Vives  
Tesis Profesional  
"Los Fideicomisos de Gobierno"  
México D. F. 1984.
- 7.- Piña Medina Jorge y Acosta Romero Miguel (Director y Coordinador)  
Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México  
Fomento Cultural de la Organización Somex.  
Editorial Libros de México S. A.  
México D. F. 1982.
- 8.- Rojina Villegas Rafael  
"Derecho Civil Mexicano"  
Editorial Porrúa 3a. Edición  
México 1980
- 9.- Cervantes Ahumada Raúl  
"Títulos y Operaciones de Crédito"  
Editorial Herrero 8a. Edición  
México 1973.
- 10.- Zárate Inés Patricia  
Obra citada.
- 11.- Villagordoa Lozano, José Manuel  
Obra citada.
- 12.- Piña Medina Jorge y Acosta Romero Miguel  
Obra citada.

- 13.- Acosta Romero Miguel  
"Teoría General del Derecho Administrativo"  
Editorial Porrúa S. A. Séptima Edición  
México 1986.
- 14.- Idem.
- 15.- Clemente Licón Baca; Julián Bernal Iturriaga,  
Jesús Moreno F.  
"Fideicomiso Público"  
México D. F. 1982.
- 16.- Acosta Romero Miguel  
"Teoría General del Derecho Administrativo"  
Obra citada.
- 17.- Clemente Licón Baca, Julián Bernal Iturriaga,  
Jesús Moreno F.  
Obra citada.
- 18.- Acosta Romero Miguel  
"Teoría General del Derecho Administrativo"  
Obra citada.
- 19.- Villagordoa Lozano Manuel  
Obra citada.
- 20.- Acosta Romero, Miguel  
"Teoría General del Derecho Administrativo"  
Obra citada.
- 21.- Nacional Financiera  
VII Seminario Sobre Financiamiento y Promoción Industrial  
Editorial Universál  
México, 1984.

- 22.- Villagordoa Lozano Manuel  
Obra citada.
- 23.- Rodríguez Ruíz Raúl  
"La Auditoría Interna de la Operación Fiduciaria"  
Asociación de Banqueros de México  
México D. F. 1978
- 24.- Acosta Romero Miguel  
"Teoría General del Derecho Administrativo"  
Obra citada.
- 25.- Clemente Licón Baca, Julián Bernal Iturriaga, Jesús  
Moreno F.  
Obra citada.
- 26.- Acosta Romero Miguel  
Teoría General del Derecho Administrativo  
Obra citada.

#### CAPITULO IV

#### CLASIFICACION DEL FIDEICOMISO PUBLICO

- A) CLASIFICACION DE ACUERDO CON LA FINALIDAD DEL FIDEICOMISO
- B) CLASIFICACION POR TIPO DE OPERACION QUE REALIZAN LOS FIDEICOMISOS
- C) CLASIFICACION DE LOS FIDEICOMISOS POR COORDINADOR DE SECTOR Y FINALIDAD
- D) CLASIFICACION DE LOS FIDEICOMISOS DE FOMENTO ECONOMICO POR ACTIVIDAD ECONOMICA, COORDINADOR DE SECTOR Y FIDUCIARIO



CLASIFICACION DE LOS FIDEICOMISOS  
PUBLICOS

El fideicomiso ha sido clasificado por los tratadistas de diversas formas; algunos hablan de fideicomisos -- traslativos, no traslativos, de garantía y administración, -- otros señalan sus características, como los fideicomisos -- testamentarios o constituidos mediante contrato para operar en vida de los fideicomitentes. Así se habla también de revocables o irrevocables, de fideicomisos gratuitos y onerosos, otro criterio de clasificación de los tratadistas es -- el fideicomiso público y privado.

Precisamente el fideicomiso público materia del presente trabajo es constituido por el Estado, a nadie escapa la importancia que han adquirido los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, fideicomisos que tienen una -- variedad de aplicaciones en todos los campos de la actividad económica y social, industrial, comercio, agricultura, -- ganadería, turismo, exportación, educación, fomento urbano y en algunos casos, situaciones de emergencia o fuerza mayor.

Es tal la importancia que han cobrado estos fideicomisos que la ley orgánica de la Administración Pública Federal hace especial mención de ellos, agrupándolos dentro -- de la administración pública paraestatal.

En virtud del número y cuantía de los fideicomisos oficiales, es de mencionarse que tanto en el Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) - como el Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad Rural y Urbano (INDECO) han recurrido en múltiples ocasiones a la figura del fideicomiso, para adquirir bienes inmuebles en toda la República Mexicana a fin de crear su reserva territorial y realizar los programas; inclusive uno de estos institutos cuya función específica es el financiamiento para la construcción o adquisición de viviendas, ha utilizado la figura del fideicomiso, aportando fondos para que a través de la figura se celebren los contratos de obra necesarios para edificar conjuntos urbanos en diferentes puntos del país.<sup>1</sup>

El fideicomiso público en función de su crecimiento, la amplitud de finalidades que permite alcanzar, el tipo de operación que desarrollan, la coordinación sectorial a que está sujeto, y los propósitos de cada fideicomiso, se clasifican de la siguiente forma:

- A) Por finalidad del fideicomiso.
- B) Por tipo de operación que realizan los fideicomisos.
- C) Por coordinador de sector y finalidad.
- D) Por actividad económica, coordinador de sector y fiduciario.

#### A) CLASIFICACION DE ACUERDO CON LA FINALIDAD DEL FIDEICOMISO

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

Pueden ser fines del fideicomiso, cualquier actiu vidad que sea lícita, posible y determinada.

Es lícito el fin que no es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres. Es imposible - el fin que no puede existir por ser incompatible con las ley es de la naturaleza o con una norma jurídica que deba re-- gir necesariamente y que constituya un obstáculo insuperable para su realización. No será válido el fideicomiso si no se determina en forma concreta, el fin que se persigue a través de su constitución.<sup>2</sup>

El carácter de público está dado por la necesi-- dad de satisfacer las prioridades por parte del gobierno fed eral, los fideicomisos públicos se han creado en casos co-- mo la liquidación de instituciones de crédito, para activi-- dades culturales, realización de estudios históricos, o -- bien, cuando por dificultades financieras de alguna empresa privada el gobierno toma a su cargo el problema.

#### B) POR TIPO DE OPERACION QUE REALIZAN LOS FIDEICOMISOS

Esta clasificación busca sistematizar las dife-- rentes operaciones realizadas por el fideicomiso público, - no obstante que pueden estar facultados para llevar a cabo simultáneamente varias de ellas y de esta forma estar en -

condiciones, como lo comentamos con anterioridad, de cumplir con el fin en comendado de manera integral.

De acuerdo con las operaciones más comunes realizadas por el fideicomiso público, éstos pueden agruparse en:

- 1° Crédito
- 2° Descuento de créditos
- 3° Garantía
- 4° Inversión
- 5° Estímulo o subsidio
- 6° Administración
- 7° Estudio de investigación

#### 1° Fideicomisos de Crédito.

Dentro de los grupos de fideicomisos de fomento económico o de programas específicos, se encuentran la mayoría de los fideicomisos de crédito. Este tipo de fideicomiso se ha utilizado para canalizar recursos a cierta actividad económica o sector de la población, buscando en primer término, que los fondos asignados se concentren en un programa, en segundo lugar, que el crédito se otorgue en las condiciones de costo, plazo y monto más adecuados al fin perseguido y finalmente, hacer accesible el crédito a sujetos que por sus condiciones difícilmente podrían reunir los requisitos de solvencia y garantía establecidos por otras fuentes crediticias.

El otorgamiento de crédito por este medio, a diferencia del canalizado por las instituciones bancarias, se hace sobre las bases establecidas en las reglas de operación -

del propio fideicomiso; esto es, se crea un régimen específico de crédito en cuanto a las clases de préstamos a otorgar; los plazos y las tasas de interés de los mismos, generalmente más blandos que los normales y se precisan las características que debe reunir el fideicomisario o sujeto de crédito. En el caso del fideicomiso público, al momento de su constitución, generalmente no se designa de manera expresa al fideicomisario, sino que se tipifica tanto en el contrato como en las reglas de operación quienes pueden ser receptores del crédito, esto es, se establece un patrón de características para poder ser considerado sujeto de crédito, tales como localización de alguna región del país, régimen de tenencia de tierra, monto de capital social, actividad específica, nivel de ingresos etc. El órgano administrativo del fideicomiso, y en su caso el comité técnico, deciden sobre las bases de dichas reglas el otorgamiento del crédito y por tanto, de hecho vienen a hacer la designación concreta del fideicomisario.

Una característica muy importante de los fideicomisos públicos de crédito, es que con éstos se busca llevar recursos acompañados de asistencia técnica, investigación, canales de comercialización, etc.; con el propósito de lograr efectivamente un desarrollo integral de la actividad financiera. Este concepto de crédito orientado se origina en la falta de capacidad de pago del sujeto de crédito provocada por la incipiente de la actividad, por las condiciones adversas bajo las cuales debe desarrollarse y en general, por encontrarse en un círculo vicioso dado por su falta

de recursos que le impiden ser sujeto de crédito y por tanto iniciar un proceso autónomo de generación de recursos. En este tipo de fideicomisos generalmente no se exige del fideicomisario una contraprestación por el servicio de asistencia técnica prestado y por estas mismas razones, las condiciones del préstamo son blandas.

## 2ª Fideicomisos de descuentos de crédito.

Estos fideicomisos, a diferencia de los anteriores que operan directamente con los sujetos de crédito, funcionan como bancos de segundo piso para las instituciones bancarias que otorgan el crédito.

En estos casos, además de que los propósitos son similares a los comentados en el punto anterior, se tiene como finalidad crear una fuente adicional de recursos para los bancos acreditantes, hacer que los préstamos otorgados por los bancos tengan condiciones más accesibles que si los préstamos se otorgaran con los fondos provenientes de la captación del público y muy importante, servir de estímulo fundamentalmente para que hagan llegar sus fondos al sector objeto del programa. Como ejemplo podemos señalar al fideicomiso para la investigación, cultivo y comercialización del hule natural (Fidhule) y en general a los fideicomisos de programas específicos de fomento económico.

Al igual que en el fideicomiso de crédito, mediante -

reglas de operación se establecen las bases para la selección del sujeto de crédito, la finalidad del préstamo y las condiciones tanto para el descuento como las finalidades para el acreditado.

Como ejemplo de este tipo de fideicomisos están el fondo de garantía y fomento a la industria mediana y pequeña (FOGAIN) y el fideicomiso para el otorgamiento de créditos a los ejidatarios y pequeños propietarios en áreas de riego (FICAR).

### 3ª Fideicomisos de Garantía.

Estos fideicomisos se han constituido con el propósito de inducir un mayor flujo de recursos crediticios hacia cierta actividad económica, mediante el otorgamiento de garantías a las instituciones acreditantes. Estas garantías se otorgan en aquellos casos en que el sujeto receptor del préstamo para la actividad fomentada tiene insuficientes garantías reales y baja capacidad de pago para satisfacer los requerimientos de garantía establecidos por la legislación aplicable para la banca. Estos apoyos se restringen a los receptores de crédito dedicados a la actividad objeto de la atención siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos por el contrato de fideicomiso, sus reglas de operación y las políticas y normas dictadas por su comité técnico.

Una característica muy importante de este tipo de fideicomisos es que toda vez que el objeto es buscar la mayor

recuperación posible del crédito, la garantía se complementa con asistencia técnica tanto para la identificación y evaluación de los proyectos a financiarse, como durante su desarrollo.

Por lo general estos fideicomisos resultan ser complementarios de los que tienen como finalidad realizar operaciones de crédito y descuento, buscando con esto crear un sistema integral de apoyo financiero a alguna actividad. Este es el caso del fondo especial de asistencia técnica y garantía para créditos agropecuarios que forma parte del FIRA.

#### 4ª Fideicomisos de Inversión.

El destino de la inversión de estos fideicomisos es de diversa naturaleza. Algunos distan recursos del propio gobierno federal para la realización de obras públicas, que por lo general no son recuperables de manera directa y que por esta razón se les ha llamado inversiones a fondo perdido, tales como las que realiza el fideicomiso para obras de infraestructura rural (FOIR), que sin embargo buscan con esta inversión una capitalización del sector de la economía atendido.

Otros fideicomisos de inversión se refieren a los apoyos de capital, de manera temporal y complementaria, a industrias en proceso de formación o bien con problemas de falta de capital para su crecimiento. Como ejemplo de estos fideicomisos están el fondo al fomento y apoyo a la agricultura y el fondo nacional de fomento industrial (FOMIN) cuyo propósito -



es el de participar con capital de riesgo en el capital social de empresas agroindustriales, en el primer caso, y de las calificadas como pequeña o mediana industria en función de su capital, en el segundo. Como se señaló, estos fideicomisos aportan capital de manera temporal y en proporción minoritaria, ofreciendo la opción de compra de la proporción del capital propiedad del fideicomiso a los socios de la empresa, con lo que se facilita la posibilidad de contar con capital de largo plazo que permita consolidar su operación sin perder la propiedad de la misma y sin incurrir en costos financieros derivados de créditos.

#### 5ª Fideicomisos de estímulo o subsidio.

En virtud de que el fideicomiso es una figura jurídica que por su propia naturaleza requiere que el patrimonio fiduciario se administre de manera autónoma y en cuentas separadas, constituye un mecanismo adecuado, para la canalización de estímulos o subsidios del gobierno federal a algún sector de la actividad económica, evitando de esta forma generar distorsiones.

Uno de los instrumentos de política económica utilizado bajo el actual esquema, ha sido el de estímulos y subsidios para orientar la inversión hacia cierto sector de la economía o acelerar su desarrollo. Sin ahondar en el tema, conviene señalar para efecto de ubicar a los fideicomisos, que estos estímulos se han referido a tasas de interés, pre-

cios de insumos y servicios, asistencia técnica e investigación. Estos estímulos generalmente se otorgan, como se comentó con anterioridad, a través de los fideicomisos de crédito, descuento, garantía e inversión, agrupados bajo los -- conceptos de fideicomisos de fomento económico y de programas específicos.

En adición a los fideicomisos es importante mencionar al fideicomiso de riesgo compartido, por el cual se busca estimular la producción agropecuaria mediante el subsidio a los precios de los insumos agrícolas, así como asegurar a los productores un ingreso mínimo correspondiente al valor de la producción.

Es importante comentar que los estímulos otorgados a través de los fideicomisos no son de carácter permanente ni rígido puesto que responden a políticas dictadas bajo ciertas circunstancias y en todo caso se han ajustado en paralelo, -- pero conservando el diferencial a las condiciones de mercado.

Al igual que en el caso de los anteriores tipos de fideicomiso, la asignación del estímulo o subsidio, la selección del fideicomisario, el destino de los mismos y otras condiciones de operación se apoyan en lo establecido por las reglas de operación y las decisiones del comité técnico.

#### 6ª Fideicomisos de Administración.

Los fideicomisos públicos de administración son tal vez los más numerosos de los actualmente constituidos. Esto

se debe a las características mismas del fideicomiso que permite manejar fondos en cuentas separadas, existir en tanto el fin persista y realizar múltiples operaciones.

Con el propósito de ilustrar la amplitud de los fideicomisos de administración, es conveniente señalar como -- ejemplo al fideicomiso liquidador de instituciones de crédito, constituido para administrar tanto activos como pasivos de -- instituciones que cayeron en problemas financieros y para proteger derechos de terceros y salvaguardar la confianza y seguridad que debe caracterizar a los bancos.

Otros ejemplos son los diversos fideicomisos creados en relación con la constitución de conjuntos habitacionales, - en los que se tiene como finalidad inicial su edificación y - posteriormente la cobranza y pago de pasivos derivados del -- mismo. También se ubican dentro de este tipo de fideicomisos los que tienen como finalidad la administración de una planta industrial como el fideicomiso para el establecimiento de operación de una planta manufacturera de guantes industriales, - denominada "Planta Benito Juárez" y el fideicomiso para la administración del ingenio Emiliano Zapata a fin de que el fiduciario (FINASA) rente el ingenio a la cooperativa. En su mayoría los fideicomisos de administración tienen por objeto -- fines diversos, puesto que en lo general su finalidad no responde a un propósito de desarrollo económico surgen de situaciones circunstanciales y su carácter de público se debe a la naturaleza del fideicomitente que interviene en su constitu--

ción.

#### 7ª Fideicomisos de estudio e investigación.

La constitución de estos fideicomisos ha respondido a la necesidad de crear un patrimonio que permita la realización de estudios e investigaciones que contribuyan al desarrollo de alguna actividad, y asegurar que al ser afectados en fideicomiso no se distraigan en otro tipo de gasto. Los recursos de estos fideicomisos generalmente se emplean en pago de salarios a investigadores, en promover, y apoyar incluso con crédito, la realización de estudios y en algunos casos a sostener instalaciones necesarias para estos fines.<sup>4</sup>

Como ejemplo de este tipo de fideicomisos está el fideicomiso para sufragar los costos del colegio superior de agricultura tropical con sede en Cárdenas Tabasco, el fideicomiso para estudios de desarrollo agropecuario (FEDA) y el fondo de estudios de preinversión (FONEP).

#### C). CLASIFICACION DE LOS FIDEICOMISOS POR COORDINADOR DE SECTOR Y FINALIDAD

En 1976 en diversos sectores gubernamentales como el Agropecuario, el industrial, el de vivienda o el de comercio exterior, por tomar algunos ejemplos, existían una multiplicidad de fideicomisos que realizaban tareas similares y que por lo mismo, bien podrían integrarse, fusionarse o simplificarse.

En ese entonces no se contaba además con planes y --

programas que vincularan los fideicomisos a las acciones sustantivas y normativas de las Secretarías de Estado o de los Departamentos Administrativos. El sector paraestatal actuaba como un universo disperso. En principio, se imponía que los directores de todas las entidades de este sector, incluyendo los fideicomisos más importantes acordaran con el titular -- del ejecutivo federal, lo cual impedía, obviamente por razones naturales de la magnitud de los asuntos a tratar que hubiese una acción armónica de la administración pública en su conjunto para atacar problemas de manera definida.

Se presentaban en consecuencia, problemas de coordinación entre fideicomisos y el resto de las dependencias y -- entidades paraestatales. No había reglas de juego en las relaciones entre el fideicomitente, el fideicomisario, la institución fiduciaria, el secretario de Estado que tenía que ver con la actividad tratada y desde luego, con el Presidente de la República. Por lo demás, había importantes lagunas en -- cuanto al marco jurídico y las reglas de creación y operación de los fideicomisos.

En síntesis, el Gobierno Federal empezó a encontrar en su aparato administrativo un problema de serias consecuencias para la consecución de los fines del Estado en tanto no respondía con la eficacia necesaria a los planteamientos de -- carácter político de la comunidad. Reformar la administración en general se convirtió entonces en un imperativo político.

En el Gobierno de Gustavo Díaz Ordáz, se tomó la decisión de iniciar el análisis de este problema; a raíz de ello se creó una comisión para estudiar los padecimientos que sufría la administración, a fin de proponer los rendimientos - conducentes. En 1965 se estableció la comisión de administración pública, que presidía en aquel entonces el director jurídico de la Secretaría de la Presidencia, Lic. José -- López Portillo. Esta comisión trabajó durante algunos años - y presentó un diagnóstico general, donde se evidenció justamente el mal estado de la administración pública y se plantearon recomendaciones para convertirla en un aparato eficiente y eficaz. Entre estas propuestas formuladas destacaba aquella que se refería a organizar al sector paraestatal por sectores administrativos como fórmula para alcanzar la congruencia y la simplificación de la acción de este universo tan complejo, precisamente al iniciarse la administración del Lic. José López - Portillo, la sectorización viene entonces a establecer los cau sales de acción del sector paraestatal y su respectiva vinculaci ón con los secretarios de estado o jefes de departamentos ad ministrativos cuyas atribuciones conciernen a las actividades específicas que realizan las entidades de la administración - pública paraestatal. (5)

Se faculta al Presidente de la República a determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública - Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus rela ciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la - Secretaría de Estado, o departamento administrativo, que en

cada caso se designe como coordinador del sector correspondiente.

Mediante esta acción, se responsabiliza al coordinador de sector, de la planeación, coordinación y evaluación de los programas de operaciones que tienen encomendadas las entidades de la administración pública paraestatal, con las disposiciones respectivas. Realiza un conjunto de actividades, tales como: vigilar que los fideicomisos formulen anualmente su presupuesto de gasto; sus programas financieros y de actividades, así como de inversión, mismos que deberán ser aprobados por los comités técnicos, e instituciones fiduciarias respectivas; formular en su caso las observaciones correspondientes, controlar el ejercicio de dichos presupuestos, coordinar los programas anuales de contratación de personal, así como de aumentos generales de salarios y prestaciones económicas y sociales.<sup>6</sup>

Por lo que corresponde al proceso de sectorización de las entidades que conforman la administración pública paraestatal tiene como objetivo lograr una mayor coherencia operativa, precisar responsabilidades y evitar duplicidades y contradicciones. A través de dicho proceso, el gobierno federal tomando en cuenta las atribuciones de cada una de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, asigna bajo su coordinación a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, cuya finalidad guarda estrecha relación con la esfera -

de acción de las mencionadas secretarías y departamentos.

**Coordinación y agrupamiento de las entidades  
del Sector Paraestatal**

Parte de la estrategia de la Reforma Administrativa para el control y coordinación de las entidades que forman el sector paraestatal la encontramos en la disposición de la -- LOAPF que establece la facultad del Ejecutivo para agrupar -- por sectores a esas entidades, con lo que se persigue:

1. Mejor coordinación en cada área o materia.
2. Que exista una cabeza de sector que sea responsable de llevar las relaciones del Ejecutivo Federal con cada entidad.
3. Una mejor sistematización de las actividades, ya que se agrupan por materias.
4. Una política definida acorde con la que se señale por el Gobierno Federal.
5. Una mejor utilización y racionalización de los re cursos humanos, equipo y presupuesto.
6. Un mejor control operativo con coherencia, que - incremente la productividad y rentabilidad social de esas entidades.

Creemos que los sectores de actividad económica y social no existen como una realidad administrativa, su concepto es básicamente analítico. Sin embargo, la agrupación de acti-



vidades es fundamental para la racionalización de la acción de todos los componentes de la Administración Pública, ya sea Federal, Local o Municipal.

Es evidente que existe un conjunto de entidades paraestatales que tienen similitud en sus actividades, estrecha relación en los planes que se desarrollan, paralelos sistemas jurídicos y que, además, por razones de eficiencia y eficacia, - deben actuar coordinadamente, de donde una parte importante de la Reforma Administrativa es lo que se ha llamado la Sectorización o Agrupamiento de las Entidades Paraestatales en sectores definidos que, por la similitud de su actividad del área en la que actúan y por la relación estrecha que llevan, deben tener una política coordinada y unitaria y evitar duplicidad de funciones, obteniendo un mayor aprovechamiento de recursos, tanto humanos como materiales y optimizar su rendimiento.

Es básico dentro de este contexto el Acuerdo del Ejecutivo Federal mediante el cual ordenó el Agrupamiento por sectores de diversas entidades de la Administración Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de enero - de 1977.

Cabe señalar que el Decreto aludido y otros posteriores de 12 de mayo de 1977, 10 de abril de 1978, 27 de febrero de 1979 y 28 de enero de 1980, fueron abrogados por el Artículo Segundo Transitorio de un nuevo Decreto de Agrupamiento -- Sectorial, publicado en el Diario Oficial del 1° de abril de -

1981, el cual además insiste en que las normas básicas de agrupamiento y reforma administrativa y evaluación, están contenidas en el Decreto de 24 de abril de 1979.

Con fecha 3 de septiembre de 1982, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por Sectores y el cual abroga el de 17 de marzo de -- 1981 en este sentido.

#### Normas básicas de operación sectorial y reforma administrativa

El referido Decreto de 24 de abril de 1979, entiende por reformas globales, las que se refieren a modificaciones a la estructura orgánica o a los sistemas y procedimientos de la administración pública federal en su conjunto, a dos o más dependencias centralizadas o a dos o más entidades paraestatales, agrupadas en varios sectores (art. segundo fracción I).

Por reformas sectoriales, las modificaciones administrativas de dos o más entidades paraestatales agrupadas en un sector (art. segundo fracción II).

Por reformas institucionales, las que se refieren al ámbito interno de cada dependencia centralizada o paraestatal (art. segundo, fracción III).

Se define al sector como el agrupamiento de entidades de la administración pública coordinadas por la Secretaría de Es-

tado o Departamento Administrativo que en cada caso designe el Ejecutivo Federal, atendiendo objetivos y metas comunes (art. segundo, fracción VII).

Cabeza de Sector o Coordinador de Sector, es el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, que coordina todo un conjunto de entidades paraestatales, armoniza sus políticas, estrategias y acciones entre sí mismos y -- sus relaciones con la Administración Pública Federal.

Corresponde a los coordinadores de sector, promover los proyectos de reformas institucionales (art. cuarto).

Asimismo, corresponde a la SPP, a propuesta o previa opinión del coordinador del sector, elevar a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, los proyectos de reformas a las entidades, cuando impliquen modificación de su estructura o bases de organización, así como la iniciativa para fusionarlos, disolverlos o liquidarlos. En todo caso, el coordinador o la SPP recabará la opinión del órgano directivo correspondiente (art. cuarto).

Los programas de reforma administrativa, deben ajustarse al Presupuesto de Egresos de la SPP y se presentarán -- por conducto del coordinador (art. quinto).

Las comisiones internas de administración y programación de cada entidad, son las responsables de preparar los programas de reforma administrativa institucionales, estarán pre-

sididas en forma indelegable por el titular, y contarán con un Secretario Técnico (art. sexto).

Para la constitución de entidades paraestatales, la SEP someterá al Ejecutivo Federal, los proyectos respectivos a propuesta o previa opinión del coordinador del sector correspondiente. (art. décimo primero, párrafo 2°).

1. Las entidades paraestatales conducirán sus relaciones con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría o Departamento Administrativo que encabece el sector.

2. Corresponde a cada coordinador:

a) Planear, coordinar y evaluar las operaciones de las entidades agrupadas en su sector.

b) Orientar y coordinar la planeación y programación presupuestaria y controlar y evaluar el gasto de las entidades. Para este efecto, presentará, con su conformidad, los proyectos del presupuesto anual de las entidades de su sector a la Secretaría de Programación y Presupuesto (arts. 6°, 17 y 21, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

c) Recabará la aprobación de la Secretaría de Programación y Presupuesto de los proyectos y programas de actividades de las entidades de su sector, que requieren financiamiento y los presentará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 2° de la Ley General de Deuda Pública).

d) Vigilará la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades de su sector, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

e) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación.

f) Revisar las instalaciones y servicios auxiliares.

g) Inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción.

h) Opinar y, en su caso, proponer a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para el posterior Acuerdo del Ejecutivo Federal, la modificación de la estructura, fusión o disolución o, en su caso, la liquidación, de las entidades que correspondan a su sector.

Todo lo anterior implica reconocer la existencia de políticas y prioridades en la ejecución de la actividad administrativa.

Aunado a las innovaciones en el manejo del gasto público, que se aprecian en el presupuesto, a partir del ejercicio fiscal de 1977, de formular presupuestos con orientación programática, se complementa con el precepto de la LOAPF, que establece la obligación, para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, de conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro

de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes.

Además, el reconocimiento de jerarquía administrativa y política entre el Secretario o Jefe de Departamento que es cabeza de sector y los Directores o Gerentes Generales de los diversos Organismos Descentralizados y Empresas Públicas o Sociedades Anónimas de Estado y Fideicomisos Públicos que se encuentran bajo la coordinación de aquéllos, en una situación nueva en la experiencia político-administrativa de México.

A las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores les corresponde conducir la programación, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal. Asimismo, cada entidad de la Administración Pública Paraestatal deberá proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentre agrupada, la información y datos que se le soliciten.

El nuevo Decreto de Agrupamiento Sectorial (D.O. de 3 de septiembre de 1982), también estableció 17 sectores (como su anterior, publicado en el D.O. del 1º de abril de 1981), bajo el concepto de que en cada uno de ellos se agrupan entidades paraestatales cuyo objeto o actividades son similares, análogas y paralelas, precisamente para obtener una mejor coordinación, una mayor eficiencia y eficacia de las mismas. (7)

D) CLASIFICACION DE LOS FIDEICOMISOS DE FOMENTO ECONOMICO, POR ACTIVIDAD ECONOMICA, COORDINADOR DE SECTOR Y FIDUCIARIO

Los fideicomisos que pueden clasificarse dentro de este grupo tienen como finalidad común que su creación obedece a la necesidad de apoyar el desarrollo de cierto sector económico considerado como prioritario, para elevar la inversión productiva y organizar más eficazmente los -- distintos procesos, nuestro país ha contado desde la década de los treinta con un instrumento poderoso y flexible; La Banca de fomento, es a ésta a quien le ha correspondido enfrentar la promoción y desarrollo de actividades claves -- para el país y la obtención de financiamiento externo e interno para los proyectos de gran aliento, racionalizando y distribuyendo los escasos recursos financieros en forma óptima.

En la actualidad se reconoce ampliamente que el financiamiento adecuado desempeña un importante papel en -- el desarrollo económico y social del país, y que es indispensable formular políticas y estrategias nacionales a fin de movilizar los recursos financieros, de tal manera que -- cumplan con su cometido de aumentar el ritmo de crecimiento económico con justicia social. En este empeño se han asignado a la Banca Nacional, fideicomisos públicos de los cuales los de fomento han permitido redondear sus funciones de desarrollo.

Por su naturaleza estos fideicomisos tienen un --

campo de acción amplio que se refiere al sector económico - en su conjunto y no a alguna actividad en concreto dentro - de este sector.

A manera de ejemplo pueden señalarse, el fideicomiso de garantía y fomento a la industria mediana y pequeña (FOGAIN) y el Fondo de Fomento Industrial (FOMIN) para el sector externo, el fondo de exportación de productos manufacturados (FOMEX) y el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (FONEI); para el apoyo del sector agropecuario, los fideicomisos instituidos en relación con la agricultura -- (FIRA) y para el desarrollo de la vivienda de interés social el fondo de operación de descuento bancario a la vivienda (FOVI).

El Fideicomiso de Fomento para poder ser considerado como tal, debe reunir una serie de características - básicas que me voy a permitir mencionar brevemente:

- Debe ser promovido por el gobierno federal, estatal o municipal.
- Debe estar radicado en el banco central o en la banca pública de desarrollo.
- Debe estimular y desarrollar debidamente alguna actividad económica y social de los recursos financieros nacionales.



- Debe trabajar armónica y cordialmente con la banca de fomento, y con aquellas otras instituciones promotoras del desarrollo económico.<sup>8</sup>

Por la importancia que revisten los fideicomisos de fomento económico, se presenta una clasificación -- adicional en la que además del coordinador de sector se -- agrupa por actividad económica y fiduciaria.

De esta clasificación se aprecia que de los 28 -- fideicomisos, 16, más la de la mitad apoyan a los sectores agropecuario e industrial y el resto a la pesca, minería, -- vivienda, equipamiento urbano, turismo y comercio, por -- otra parte, 20 de ellos, están bajo encargo fiduciario de Banxico y Nafinsa, 4 en Banrural, 2 en Banpesca, uno en -- Banobras y otro en el Banco de Comercio Exterior.

#### Actividad

#### Económica y Fideicomiso

Agricultura y Ganadería

Coordinador  
de Sector

Fiduciario

1º El Fira (Fideicomisos instituidos en

S.H.C.P.

Banco de México

Agricultura). Fira son las siglas con

(Banxico)

que se conocen a los fideicomisos constituidos en relación a la Agricultura por -- el Gobierno Federal, los principales fideicomisos que integran el Fira son tres:

- A) Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (Fondo) que canaliza sus recursos a través de préstamos de Habilitación Avío y Prendarios.

- B) Fondo Especial para Financiamientos — Agrópecuarios (FEFA). Otorga principalmente créditos refaccionarios
- C) Fondo especial de asistencia técnica y garantía (FEGA), que no otorga financiamientos, sino que apoya a la Banca mediante garantías parciales en los préstamos otorgados a los productores de bajos ingresos.

Los objetivos de FIRA son:

- Estimular una mayor participación de las instituciones nacionales de crédito en el financiamiento y asistencia técnica al campo, principalmente en el sector de productos de bajos ingresos.
- Impulsar las diversas actividades agropecuarias del país, la industrialización de los productos primarios y comercialización o fomentar las exportaciones y sustituir importaciones.
- Elevar la productividad de las empresas agrícolas mediante asistencia técnica, financiamiento, capacitación y organización de productores.

2<sup>a</sup> Fideicomiso para el otorgamiento de Créditos S.H.C.P. Banrural  
a los ejidatarios y Pequeños Propietarios de las áreas de riego (FICAR)

3ª Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural (FOIR)	SARH	Banrural
4ª Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria	SHCP	Banrural
5ª Fideicomiso de Riesgo Compartido PESCA	SARH	Banrural
6ª Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero	SP	Banxico
7ª Fideicomiso para el Fomento y Apoyo del Desarrollo Pesquero	STPS	Banpesca

Creado por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1980, con los siguientes fines:

1. Otorgar créditos refaccionarios y de habilitación o avío a las sociedades cooperativas pesqueras, a las organizaciones de pescadores y al sector social pesquero.
2. Garantizar a las instituciones de crédito la recuperación de préstamos o créditos que concedan a las sociedades cooperativas pesqueras, a las organizaciones de pescadores y el sector social pesquero.
3. Coadyuvar al sano desarrollo de las sociedades cooperativas pesqueras de las organizaciones de pesqueros y del sector social pesquero, por medio de promoción y apoyo financiero.
4. Descontar a las instituciones de crédito, - títulos de crédito provenientes de préstamos o

créditos provenientes de préstamos o créditos que otorguen a sociedades cooperativas pesqueras, a organizaciones de pescadores y al sector social pesquero.

5. Abrir créditos y otorgar préstamos a las instituciones de crédito, para que éstas a su vez lo hagan a las sociedades cooperativas pesqueras, a organizaciones de pescadores y al sector social pesquero. (10)

#### MINERIA

8ª Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería

SHCP

Nafinsa

9ª Minerales no metálicos mexicanos (M.N.M.N.) - Es un fideicomiso por medio del cual a través de la aplicación de técnicas modernas y con la organización de concesionarios, es posible diversificar la producción, haciéndola concurrir a los mercados nacionales a disponer de excedentes de estos minerales y sus derivados para la exportación.

Los Objetivos del Fondo son:

- Mejorar, ampliar y desarrollar técnicas de explotación, beneficio, industrialización y comercialización de minerales no metálicos, así como de mármoles, granito, fluorita, grano, roca fosfórica, sal, sulfato, de sodio y nitrato de sodio.

- Proporcionar asesoría técnica para la organización de los concesionarios de yacimientos de minerales no metálicos, para la explotación, beneficio y comercialización de los productos y sus derivados.
- Promover el estudio de procesos que incrementen el aprovechamiento de dichos minerales y la realización de cursos de capacitación para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios concesionarios.
- Promover la instalación de empresas industrializadoras de productos para sustituir importaciones y en su caso favorecer exportaciones.
- Otorgar créditos para financiar las actividades relativas al objetivo del fideicomiso. (11)

#### INDUSTRIA

10<sup>a</sup> Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN)

SHCP

Nafinsa

FOGAIN (FONDO DE GARANTIA Y FOMENTO A LA INDUSTRIA MEDIANA Y PEQUEÑA).- Creado por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1954, - para apoyar financieramente a las industrias medianas y pequeñas. Sus objetivos son:

- Atender las necesidades de crédito y garantías de los pequeños y medianos industriales a través de la banca nacional y las uniones de crédito.
- Ofrecer asistencia técnica a los empresarios de las industrias pequeñas y medianas.

11ª Fondo Nacional de Estudios y Proyectos SHCP Nafinsa  
(FONEP)

FONEP (FONDO NACIONAL PARA ESTUDIOS Y PROYECTOS). Creado en junio de 1967, el FONEP es un fideicomiso Económico para la solución especializada de problemas a que se enfrentan los inversionistas mexicanos, quienes arriesgan sus capitales en inversiones cuyo éxito es frecuentemente dejado al azar.

El objetivo principal del Fondo es financiar los estudios que aceleren y mejoren la preparación de proyectos o estudios generales necesarios para cumplir con los programas de desarrollo económico y social del país.

12ª Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN) SHCP Nafinsa

FIDEIN (FIDEICOMISO PARA EL DESARROLLO DE CONJUNTOS, PARQUES, CIUDADES INDUSTRIALES Y CENTROS COMERCIALES).- Por Acuerdo Presidencial del 23 de

diciembre de 1970, se dispuso la constitución de FIDEIN como respuesta a las necesidades de descentralización industrial y de un desarrollo armónico en el país, con la participación de seis entidades principalmente Nacional Financiera, S.A. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y Secretaría de Comercio.

Los fines del Fideicomiso son la habilitación integral de terrenos para el alojamiento de industrias, la creación de zonas habitacionales, la construcción de zonas cívicas, centros comerciales, áreas recreativas y cinturones verdes que embellezcan y protejan ecológicamente el desarrollo de la región.

13ª Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN)  
 FOMIN (FONDO NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL). -  
 Constituido el 12 de abril de 1972, el Fondo Nacional de Fomento Industrial tiene como fin promover la creación de nueva capacidad productiva industrial y la ampliación y mejoramiento de la ya existente, mediante aportaciones temporales de capital social, en acciones comunes o preferentes y con créditos subordinados convertibles en

SHCP Nafinsa

acciones, nunca en una proporción mayor al 49% de su capital.

El fondo apoya preferentemente a empresas pequeñas y medianas, pero no excluye la facultad de apoyar a empresas mayores.

FOMIN apoya a los empresarios mexicanos que deseen instalar nuevas industrias o ampliar las ya existentes, por medio de aportaciones de capital; con esta operación FOMIN corre el riesgo del empresario y su permanencia en la compañía es temporal, ya que cuando ésta funciona normalmente o cuando lo solicitan los socios originales, el Fondo ofrece en venta sus acciones; además, el FONDO no demanda privilegio alguno ni en la administración ni en los resultados de la empresa, sino que se comporta como cualquier socio minoritario, a través de su representante en el Consejo de Administración.

14<sup>a</sup> Fondo para el Fomento de las Exportaciones de -  
de Productos Manufacturados (FOMEX )

SHCP

Banco de  
Comercio  
Exterior

FOMEX (FONDO PARA EL FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES -  
DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS).- Constituido en 1962,  
su objetivo es propiciar el aumento del empleo, el  
incremento del ingreso y el fortalecimiento de la ba  
lanza de pagos, mediante el otorgamiento de créditos  
y/o garantías para la exportación de productos manu-



facturados y servicios, y la sustitución de importaciones de bienes de consumo y servicios.

15ª Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI)

SHCP

Banxico

FONEI. (FONDO DE EQUIPAMIENTO INDUSTRIAL).- Es un fideicomiso creado por el Gobierno Federal en 1971 con el objeto de fomentar la producción eficiente de bienes industriales, apoyando financieramente a empresas industriales y de servicios.

Las principales operaciones del Fondo son:

- a) Financiamiento a las instituciones de crédito, de préstamos que éstas otorguen para adquisición de activo fijo; elaboración de estudios de preinversión; programas de adaptación, producción, desarrollo e integración de tecnología.
- b) Garantiza a las instituciones de crédito la recuperación de créditos otorgados a las operaciones mencionadas.
- c) Otorga subvenciones a las empresas para apoyo al desarrollo tecnológico.

16ª Fondo de Garantía y Descuento para los Servicios Cooperativos (FOSOC)

STPS

Banxico

FOSOC. (FONDO DE GARANTIA Y DESCUENTO PARA LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS).- Es un fideicomiso constituido con la finalidad de fomentar la organiza-

ción, modernización, competitividad y ampliación de las Sociedades Cooperativas.

Su objetivo es fomentar la organización, modernización, competitividad y ampliación de las Sociedades Cooperativas, sobre todo de aquellas cuya actividad principal sea la de producción, mediante el otorgamiento de apoyos financieros preferenciales y de la prestación de asesoría técnica que lleve - al incremento de la eficacia de los sistemas de - las sociedades Cooperativas, a la creación de nuevos empleos y a la consolidación de las fuentes de trabajo en apoyo al desarrollo económico y social.

17<sup>a</sup> Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA) SHCP BANXICO

FICORCA. (FIDEICOMISO PARA LA COBERTURA DE RIESGOS CAMBIARIOS). Constituido por el Gobierno Federal en marzo de 1983, tiene por finalidad -- efectuar operaciones que liberen de riesgos cambiarios a las empresas establecidas en el país, -- respecto de adeudos en moneda extranjera a su cargo, a través de programas que tiendan a evitar el -- otorgamiento de subsidios.<sup>12</sup>

18<sup>a</sup> Fideicomiso de Azúcar (FIDAZUCAR) SHCP Nafinsa

Se estableció en el año de 1953 mediante un contrato privado celebrado por el gobierno federal --

por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual ha sufrido innumerables modificaciones, entre las cuales cabe destacar la del 15 de junio de 1976, donde se le otorga la facultad de manejar el crédito para el campo; esto determinó la concentración de un solo patrimonio fiduciario destinado al apoyo financiero del gobierno a la industria azucarera.

19<sup>a</sup> Fondo para la creación y fomento de Centrales de Maquinaria y Equipo Agrícola de la Industria Azucarera (FIMATA)

S.H.C.P. Nafinsa

FIMATA (FONDO PARA LA CREACION Y FOMENTO DE CENTRALES DE MAQUINARIA Y EQUIPO AGRICOLA DE LA INDUSTRIA AZUCARERA. El gobierno federal mediante contrato privado creó el 11 de diciembre de 1975 el fondo, con las siguientes finalidades:

1. Adquirir maquinaria y equipo agrícola y de transporte, tanto de los ingenios azucareros que disponen de ellos como de las empresas proveedoras, a fin de auspiciar la constitución de una central de maquinaria y equipo agrícola por ingenio, que permitan cubrir las necesidades técnicas de organización de las labores de los campos azucareros y propicie el manejo colectivo y la uniformidad del precio de las tareas agrícolas y la obtención de costos promedios.

2. Vender a crédito dichos bienes a agrupaciones organizadas de campesinos en los términos que — acuerde el comité técnico de este fideicomiso con base en los lineamientos previstos por las leyes de la materia.

Los créditos que otorgue el fideicomiso se amortizarán en plazos no mayores de cinco años, según las características de la maquinaria y los equipos. El comité técnico del fideicomiso determinará las bases y las condiciones de todas y cada una de las operaciones crediticias a propuesta de la CNIA.

3. Financiar los sistemas de mantenimiento y renovación de maquinaria y equipo en los términos que acuerde de el comité técnico.

#### VIVIENDA

202 Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA)  
FOGA (FONDO DE GARANTIA Y APOYO A LOS CREDITOS A LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL (FOGA)

SHCP Bancico

Con el fin de complementar las tareas del fondo de operación y descuento bancario para la vivienda, se estableció este fideicomiso a fin de otorgar apoyo a las instituciones de crédito privadas que hagan préstamos para la vivienda de interés social y que tengan que hacer frente a las siguientes situaciones.

1. Falta de pago puntual en que incurran sus acreitados, siempre y cuando los créditos o préstamos con garantía hipotecaria y fiduciaria reúnan los requisitos fijados por el propio fondo.

2. Insuficiencia en la garantía de los sujetos de crédito, siempre y cuando las instituciones otorguen a los adquirientes arriba del margen legal del 80% - o sea para cubrir el 15% de garantía mínima; del otro 5% se le obliga al adjudicatario a hacer la entrega - del mismo.

3. Absorción de los intereses que tengan que pagar los adquirientes, en caso de que excedan la tasa mínima fijada a causa de un incremento en los costos - de operación de los financiamientos.

En este caso el apoyo será para cubrir parte del costo por manejo de los créditos a fin de que los deudores paguen una tasa de interés menor.

4. Pago de diferencias en los costos de los seguros de vida, invalidez y daños que los acreditados se obliguen a tomar al adquirir las viviendas de interés social.

21<sup>a</sup> Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)

SHCP Banxico

FOVI (FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA). Para la adecuada utilización de los recursos financieros del gobierno federal y de las instituciones de crédito, y con el objeto de imprimir un mayor dinamismo al programa de vivienda, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante contrato privado del 10 de abril de 1963 constituyó este fideicomiso.

Sus principales funciones son las siguientes:

1. Promover la construcción o mejora de viviendas de interés social, orientando la inversión de las instituciones de crédito para que los programas vayan de acuerdo con las necesidades económicas y sociales de cada región y se realicen conforme a condiciones y requisitos urbanísticos y arquitectónicos para la construcción de viviendas decorosas e higiénicas; todo ello en forma coordinada con los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Programa Nacional de Vivienda. En esta labor promocional, el FOVI desempeñará el papel de un organismo de servicio, tanto para las instituciones mencionadas como para los promotores y constructores de vivienda, ya que les proporciona orientación financiera-legal, técnica y socioeconómica, sobre la mejor forma en cada caso concreto; de preparar y desarrollar los programas de viviendas de interés social.

2. Evaluar y aprobar técnicamente los programas para que éstos sean adecuados en cuanto a sus características socioeconómicas y de construcción.

3. Otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito para complementar los recursos que éstas destinan a la construcción, adquisición o mejora de VISA y VALM cuando hayan agotado dichos recursos, o bien éstos sean insuficientes.

4. Canalizar recursos para el desarrollo de programas del sector público, en sus niveles federal, estatal y municipal.

5. Supervisar la ejecución de las obras, cuando se otorgue apoyo financiero o a solicitud del promotor.

6. Proporcionar asesoramiento técnico para la preparación y realización de los programas de vivienda, incluyéndose en ese asesoramiento la orientación a los promotores para la obtención del financiamiento de las instituciones de crédito para realizar esos programas.

22<sup>a</sup> Fideicomiso para obras sociales a campesinos de escasos recursos (FIOGCER)

S. de P y P Nafinsa

FIOGCER (FIOGCER) Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos.

Por contrato privado celebrado el 24 de agosto de 1971, el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituyó este fondo con las siguientes finalidades:

1. Contribuir a elevar el nivel de vida de los trabajadores cañeros de escasos recursos, productores y cortadores de caña, con especial atención en beneficio de los cortadores de caña migratorios.
2. Coadyuvar a dotar a los núcleos de población cañera de obras de infraestructura, así como de servicios públicos indispensables.
3. Coadyuvar a dotar a los núcleos de cortadores de caña de instalaciones adecuadas, así como de servicios públicos indispensables.

#### EQUIPAMIENTO URBANO

23<sup>a</sup> Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal      SHCP      Banobras  
(FOMUN)

La constitución de este fondo se hizo el 26 de junio de 1972, por contrato privado celebrado por el gobierno federal por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el objeto del fideicomiso es otorgar préstamos a largo plazo con un interés sumamente preferencial, a Municipios de escasos recursos para -



que realicen obras de servicios públicos necesarios.<sup>(13)</sup>

#### TURISMO

24ª Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) STPS Nafinsa

FONATUR (FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO).- Constituido en 1974, tiene la finalidad de realizar programas de apoyo financiero para el desarrollo integral de proyectos turísticos en México, que permitan incrementar la oferta hotelera.

Sus objetivos son fomentar la inversión en instalación y actividades turísticas a través de financiamientos - preferenciales y establecer instrumentos de financiamiento acordes con las necesidades del sector turismo.<sup>(14)</sup>

25ª Fideicomiso para el Turismo Obrero (FIDETO) STPS Nafinsa

Fideicomiso para el Turismo Obrero.

Creado por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1979, ya que el turismo nacional de México se ha concebido como un derecho de los trabajadores a disfrutar del tiempo libre, mediante el descanso, la convivencia familiar, la recreación y la cultura, así como para fomentar el conocimiento del país, de su cultura y de su pueblo.

Para cumplir con su objetivo el fideicomiso tendrá - las siguientes finalidades:

1. Canalizar la demanda y organizar la oferta turística para los trabajadores, en coordinación con las secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Turismo, así como las entidades agrupadas en los respectivos sectores de dichas dependencias.
2. Promover la construcción de unidades turísticas de interés social por parte de los sindicatos obreros, con el apoyo técnico y financiero que en su caso, proporcione el Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
3. Organizar la prestación de transporte turístico - necesario a fin de facilitar el acceso de los trabajadores a las instalaciones turísticas y recreativas del país.
4. Promover, organizar y administrar el turismo obrero en nivel nacional, previa aprobación de sus proyectos por parte del comité técnico del fideicomiso.
5. Planear, construir, ampliar y administrar los - centros, complejos o polos de desarrollo turístico que se adquirieran o establezcan para uso y aprovechamiento de los trabajadores del país y de sus familiares.

6. En general, realizar todos los actos que tiendan a promover, incrementar y apoyar el turismo, así como el óptimo aprovechamiento del tiempo libre de los trabajadores del país.

26ª Fideicomiso Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART) S.E.P. Nafinsa

FONART ( FONDO NACIONAL PARA EL FOMENTO DE LAS ARTESANIAS )

Por contrato privado se estableció este fideicomiso - el 14 de julio de 1973 que persigue los siguientes objetivos:

1. Procurar un mayor ingreso familiar a los artesanos del país.
2. Conservar el sentido artístico de las artesanías mexicanas.
3. Adquirir productos artesanales.
4. Conceder créditos y anticipos a los artesanos - y proporcionarles asistencia técnica y administrativa.
5. Comercializar los productos artesanales que adquiera el fideicomiso.

#### COMERCIO

27ª Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC) SECOM Banxico  
 FIDEC (FONDO PARA EL DESARROLLO COMERCIAL).- Es un fideicomiso de fomento económico del Gobierno Federal

cuyos objetivos son lograr la disminución de costos de adquisición, manejo, operación, almacenamiento y distribución de los productos, de tal manera que permita transferir una parte de los beneficios al consumidor; así como lograr el abasto oportuno y suficiente de los productos que componen la canasta de productos básicos.

28ª Fondo de Garantía y Fomento a la Producción  
Distribución y Consumo de Productos Básicos --  
(FOFROBA).

SECOM Banxico

FOFROBA (FONDO DE GARANTIA Y FOMENTO A LA PRODUCCION, DISTRIBUCION Y CONSUMO DE PRODUCTOS BASICOS).--  
Constituido por el Gobierno Federal, tiene como objetivos definir y coordinar las políticas del Programa Nacional de Productos Básicos, así como otorgar los apoyos financieros y técnicos a las actividades relacionadas con la concreción de los objetivos de dicho Programa.

Las actividades principales del Fondo son las siguientes:

- Satisfacer la demanda de leche en condiciones sanitarias, promoviendo y estimulando a ganaderos y pasteurizadores.
- Obtener mejores índices de productividad y rentabilidad en la actividad lechera.
- Reducir importaciones.<sup>16</sup>

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

Los números que se citan en este capítulo, corresponden a las obras que a continuación se relacionan:

- 1.- Lic. Maldonado Marco Antonio  
"Panorama Actual y Perspectivas del Fideicomiso en México".  
Editorial: Asociación de Banqueros de México, México.
- 2.- Clemente Licón Baca, Julián Bernal Iturriaga, Jesús Moreno Fernández.  
"Fideicomiso Público una Alternativa de la Administración".  
Editorial Banco de México S. A.  
México, D. F. 1982.
- 3.- Lic. García Macías Alfonso  
"El Fideicomiso Público en México".  
Editorial: Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Coordinación General de Estudios Administrativos  
de la Presidencia de la República.  
México, D. F. 1981.
- 4.- Jesús Moreno Fernández, Clemente Licón Baca, Julián Bernal Iturriaga  
Obra citada.

## 5.- González Parras José N.

"El Fideicomiso Público en México".

Editorial Coordinación General de Estudios

Administrativos de la Presidencia de la República

México, D. F. 1981.

## 6.- Lic. Pieza Rugarcía Ramón

"El Fideicomiso Público en México"

Editorial Coordinación General de Estudios Administrativos

de la Presidencia de la República

México, D. F. 1981.

## 7.- Miguel Acosta Romero

"Teoría General del Derecho Administrativo"  
Obra Citada.

## 8.- Clemente Licón Baca, Julián Bernal Iturriaga, Jesús

Moreno Fernández.

Obra citada.

## 9.- Villegas H. Eduardo, Ortega O. Rosa María

"El Sistema Financiero Mexicano".

Primera Edición

Editorial PAC S.A. de C.V.

México D. F. 1984.

## 10.- Fiña Medina Jorge y Acosta Romero Miguel

"Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en  
México".

Primera Edición (Fomento Cultural de la Organización

SOMEX A.C.).

Editorial Libros de México S.A.

México 1982.

11.-Villegas H. Eduardo, Ortega O. Rosa Ma.

Obra citada.

12.-Idem

13.-Piña Medina Jorge y Acosta Romero Miguel

Obra citada.

14.-Villegas H. Eduardo, Ortega O. Rosa Ma.

Obra citada.

15.- Piña Medina Jorge y Acosta Romero Miguel

Obra citada.

16.- Villegas H. Eduardo, Ortega O. Rosa Ma.

Obra citada.

## CONCLUSIONES

- 1.- El Fideicomiso tiene su fuente viviente en el Derecho Romano.
- 2.- En el Derecho Germánico, encontramos tres instituciones que son antecedente del fideicomiso, la prenda - inmobiliaria, el manusfidelis y el salman o treuhand.
- 3.- En Inglaterra nace como consecuencia de la amalgama - de dos culturas, la inglesa y la Normadía, el antecedente primeramente del use y posteriormente del trust.

La aparición de los "uses" no ha podido determinarse aún, en forma satisfactoria, tal vez su primera y general utilización ocurrió en el siglo XIII como resultado de las transmisiones de tierras para el uso de los frailes Franciscanos, a quienes las reglas de la orden prohibían en lo individual o comunalmente la -- propiedad de bienes.

El "use" es utilizado por el terrateniente inglés, - para lograr diferentes objetivos, ya fueran éstos lícitos pero no reconocidos por el derecho común o -- com law, o bien ilícitos y naturalmente no reconocidos por el derecho común, tales objetivos podían --



ser por ejemplo: testar, por vía de "use" para transmitir bienes a la esposa, (prohibición estipulada dentro - del derecho común inglés), defraudar a acreedores o burlar acciones reinvinmediatorias.

- 4.- Inglaterra implanta el sistema de equidad en sus colonias de América, simultáneamente con la aceptación general de la equidad en Estados Unidos de Norteamérica se fue adoptando la práctica del "trust", la cual fue evolucionando vinculándose estrechamente en el crecimiento industrial y financiero del país. Tal fue la importancia que adquirieron en norteamérica los "Trust", que empresas profesionales empezaron a hacerse cargo de administrarlos como negocio percibiendo una compensación por sus servicios, dando lugar al surgimiento de los "trust companies", posiblemente la mayor aportación de los Estados Unidos de Norteamérica al sistema económico del mundo.
  
- 5.- El Fideicomiso en México no tiene un antecedente jurídico directo del cual se pueda mencionar, ya que la "Fidei commissum Romana" el antecedente más directo en relación a nuestro derecho degeneró finalmente, en el sistema de substituciones fideicomisarias, que producía la vinculación a perpetuidad de la propiedad, en manos de diversos herederos sucesivos.

La supresión definitiva de esta institución fue realizada en Francia, por el Código Napoleón, en su artículo -- 896, en España por las leyes del 27 de septiembre de -- 1820 y las de 30 de agosto de 1836, en Italia por su -- primer Código Civil y en los demás países inclusive México por sus leyes derivadas de las mismas fuentes.

- 6.- Realmente el fideicomiso mexicano no tiene un antecesor ya sea en el aspecto romano o en la forma anglosajona.

En cambio generó una importante evolución en el orden legislativo para su adaptación que se inició a principios del siglo XX con diferentes proyectos de ley como el proyecto Limantur de 1905, el proyecto Creel de 1924 y el proyecto Vera Estañol de 1926.

- 7.- El Gobierno Federal durante los últimos años ha adoptado con mucha frecuencia la figura jurídica del fideicomiso para instrumentar sus programas, o bien para alcanzar -- una multiplicidad de propósitos en apoyo de las actividades prioritarias como la industria, la agricultura, el comercio exterior; asimismo, para desarrollar cierta región del país o sector de la población o en casos de desastres naturales que afectan a la población.

- 8.- A diferencia del Fideicomiso Privado, el público no siempre se constituye por la expresa voluntad del fideicomitente, sino por actos legislativos o administrativos, esto es, en ocasiones por disposición expresa de la ley se crea un patrimonio para proteger intereses de un determinado grupo o clase social.
  
- 9.- En los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública centralizada (Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República), pero en el caso de los fideicomisos públicos constituidos por los gobiernos de los Estados, los Municipios o Ayuntamientos, estos mismos adquieren el carácter de fideicomitentes. Los fideicomisos públicos se constituyen por acuerdo presidencial por decreto y por ley, así mismo su modificación o extinción debe de estar contemplada dentro del contrato de fideicomiso.
  
- 10.- El Fideicomiso Público tiene características propias como la especialidad, rango de operaciones, régimen especial, temporalidad, operación reservada a instituciones bancarias, receptor de fondos específicos, operaciones ba

jo regímenes preferenciales y forma de creación, las -  
cuales nos permiten conocer a fondo las ventajas del -  
fideicomiso público, como el instrumento de mayor ver-  
satilidad para desarrollar áreas prioritarias, planifi-  
car, proyectar, y en su caso obras que por su envergadu-  
ra sería difícil administrar, es así como al aplicar el  
fideicomiso se obtiene un beneficio directo o indirecto  
hacia la sociedad.

- 11.- Dentro del Marco Legal del Fideicomiso Público, existen diferentes disposiciones que lo regulan, se encuentran dispersas en diversos ordenamientos de derecho adminis-  
trativo, a saber: decretos, acuerdos, contratos y re-  
glas de operación. Por lo tanto al intervenir en su -  
aplicación o cumplimiento diferentes dependencias del  
Gobierno, han ocasionado que dificulten la administra-  
ción de los fideicomisos públicos y la toma de decisio-  
nes oportunas, por lo cual es necesario realizar una --  
recopilación de todos los preceptos distribuidos en di-  
ferentes normas, para de esta forma optimizar y fomentar el  
desarrollo del fideicomiso público.
- 12.- El Fideicomiso Público requiere de los siguientes ele-  
mentos: materia del fideicomiso, fideicomitente, fidu-  
ciario y comité técnico.

13.- El Fideicomiso Público, tiene la característica de que sus fines serán de interés público, como el satisfacer las necesidades colectivas de una población en especial o en su caso de la misma sociedad, obtener mejores rendimientos de los elementos de la administración pública, optimizar el desarrollo económico e industrial de nuestro país, apoyándolo a través de diferentes créditos ex ternos o internos que son administrados por el fideicomiso público.

14.- El Delegado Fiduciario es sin lugar a dudas el personaje más importante del fideicomiso, ya que sobre éste se -- centra la responsabilidad y el cumplimiento de los fidei comisos.

El Delegado Fiduciario es designado directamente por el Gobierno Federal y ratificado en su designación por la -- institución fiduciaria elegida para administrar el patrimonio fideicomitado.

15.- El fideicomiso público ha desarrollado tal importancia -- dentro de la administración pública paraestatal que es -- agrupado por la finalidad del fideicomiso, por tipo de

operación que realizan los fideicomisos, por coordinador de sector y finalidad, por la actividad económica, coordinador de sector y fiduciario.

16.- El Fideicomiso Público puede tener por objeto diferentes operaciones, las más comunes realizadas por el Fideicomiso público son:

- 1º.- Crédito
- 2º.- Descuento de créditos
- 3º.- Garantía
- 4º.- Inversión
- 5º.- Estímulo o Subsidio
- 6º.- Administración
- 7º.- Estudio e investigación.

17.- Los fideicomisos públicos de fomento son, sin lugar a duda, los que mayormente han contribuido al desarrollo económico y social del país, a través de diversos financiamientos directos o indirectos otorgados a las diferentes industrias, existentes en nuestro país que generan como consecuencia una derrama de bienes y servicios a la población.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero Miguel  
Derecho Bancario  
Editorial Porrúa 2a. Edición  
México, 1983.
- 2.- Acosta Romero Miguel  
La Banca Múltiple  
Editorial Porrúa 1a. Edición  
México, 1980.
- 3.- Acosta Romero Miguel  
Las Comisiones Autónomas en el Derecho Mexicano
- 4.- Acosta Romero Miguel  
Teoría General del Derecho Administrativo  
Editorial Porrúa 7a. Edición  
México 1986.
- 5.- Asociación de Banqueros de México  
Estudios Sobre Fideicomiso  
México, 1980 Ed. México Turístico S. A.
- 6.- Asociación de Banqueros de México  
Memoria del Encuentro de Abogados  
Expertos en Derecho Bancario  
México, 1981.
- 7.- Asociación de Banqueros de México  
Manual para Departamentos Fiduciarios  
México, 1978
- 8.- Asociación de Banqueros de México  
Panorama Actual y Perspectiva del Fideicomiso en México
- 9.- Asociación Bancaria de Colombia  
s/f.  
Fiducia Mercantil, Bogotá 1986.
- 10.- Azuero Rodríguez Sergio  
Contratos Bancarios, su Significado en América Latina  
Ed. Presencia, 1a. Ed. Colombia 1977.
- 11.- Banco de México  
El Fideicomiso Bancario para el Financiamiento del  
Desarrollo (Alíde)  
Ed. México. 1980.
- 12.- Banco Mexicano Somex S.A.  
Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México  
1a. Edición, Fomento Cultural de la Organización Somex,  
A.C. 1982, México.

- 13.- Banco Nacional de México S. A.  
Memoria del Seminario Latinoamericano sobre  
Fideicomiso que se llevó a cabo los días  
9 y 10 de marzo de 1978 en la Ciudad de México
- 14.- Bancomer S. A. División de Fideicomiso  
La Seguridad en los Negocios  
(Folicto) México 1953.
- 15.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.A.  
Manual del Fideicomiso Mexicano,  
México 1976.
- 16.- Barrera Graf Jorge  
La Regulación Jurídica de las Inversiones Extranjeras  
en México,  
Editorial U.N.A.M. México 1981.
- 17.- Batiza, Rodolfo  
Principios Básicos del Fideicomiso  
y de la Administración Fiduciaria 1a. Edición,  
Ed. Porrúa, S. A. 1977 México.
- 18.- Batiza Rodolfo  
Tres Estudios sobre el Fideicomiso  
1a. Edición, Editorial Porrúa
- 19.- Batiza Rodolfo  
El Fideicomiso Teoría y Práctica  
4a. Ed. Editorial Porrúa S. A. 1980, México.
- 20.- Baucne García Mario  
Operaciones Bancarias  
Activas, Pasivas y Complementarias  
Ed. Porrúa 4a. Ed. 1981 Méx.
- 21.- Cabrera Bretón Cuauhtémoc  
El Fideicomiso Estatal en México  
Instituto de Fomento Económico, México  
Tesis Profesional para obtener el título de Lic.  
en Economía, México 1967. U.N.A.M.
- 22.- Carrillo Ramos Víctor Manuel,  
El Fideicomiso Privado y el Régimen Jurídico  
de las Instituciones Fiduciarias en México  
Tesis para obtener el Título de Lic. en  
Derecho U.N.A.M.  
México D. F. 1984.
- 23.- Cervantes Ahumada Raúl  
Títulos y Operaciones de Crédito  
Ed. Herrero 11a. Ed. México 1979.



- 24.- Ciemente Licón Baca, Julián Bernal Iturriaga,  
Jesús Moreno Fernández  
Fideicomiso Público  
México D. F. 1982.
- 25.- Domínguez Martínez Jorge A.  
El Fideicomiso ante la Teoría General del Negocio Jurídico  
Ed. Porrúa México 1982, Tercera Edición.
- 26.- Escriche Joaquín  
Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia  
Ed. Porrúa, México, 1979.
- 27.- Floris Margadán Guillermo  
El Derecho Privado Romano como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea  
Ed. Esfinge S. A.  
5a. Edición México 1978.
- 28.- Facultad de Derecho de la U.N.A.M.  
Publicación del Seminario de Derecho Mercantil y Bancario  
Derechos y Obligaciones del Fiduciario 1970, México.
- 29.- Fernández Ruiz Jorge  
El Estado Empresario  
Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.  
México 1982.
- 30.- Galindo Guarneros Gustavo  
El Fideicomiso Mexicano  
Imprenta Universitaria 1a. Edición México 1972
- 31.- García Maynes Eduardo  
Introducción al Estudio del Derecho  
Editorial Porrúa  
16a. Edición México 1969.
- 32.- Gutiérrez y González Ernesto  
Derechos de las Obligaciones  
Editorial Cajica 5a. Ed. México 1976.
- 33.- Glogana Frutos Víctor M.  
Curso de Derecho Bancario  
México D. F. 1978.
- 34.- Hernández Octavio  
Derecho Bancario Mexicano, Instituciones de Crédito  
Editorial Porrúa, México 1974.

- 35.- Instituto Mexicano de Derecho Internacional Privado  
Memoria de la Meza Redonda de los Fideicomisos  
Sobre Inmuebles situados en zonas prohibidas  
México, Junio 1972.
- 36.- Krieger Vazquez Emilio  
Manual del Fideicomiso Mexicano  
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.A.  
1a. Ed. 1976.
- 37.- Le Paulle Pierre  
Tratado Teórico y Práctico de los Trusts  
Editorial Porrúa S. A. 1a. Ed. México 1975.
- 38.- López Barrio Benjamín  
Los Fideicomisos Turísticos del Sector Público  
en México 1978, México.
- 39.- Mantilla Molina Roberto  
Derecho Mercantil  
Editorial Porrúa S. A.  
23a. Edición 1984, México.
- 40.- Madrid Hurtado Miguel  
Estudios de Derecho Constitucional  
Editorial Bodoni S.A. de C. U.  
México 1981.
- 41.- Bosset Iturraspe Jorge  
Negocios Simulados Fraudulentos y Fiduciarios  
Tomo I 1979, México
- 42.- Moto Salazar Efraín  
Elementos de Derecho  
Editorial Porrúa S. A. 13a. Ed. 1968 México
- 43.- Muñoz Luis  
El Fideicomiso  
Editorial Cárdenas Editor y distribuidor  
2a. Ed. México 1980.
- 44.- Muñoz Luis  
Derecho Mercantil Tomo II  
Editorial Herrero, México 1952.
- 45.- Murillo Estudillo Ana María  
El Fideicomiso en la Práctica Operacional  
de las Instituciones Fiduciarias Mexicanas  
Tesis que para obtener el título de  
Lic. en Derecho 1984 U.N.A.M.
- 46.- Nafinsa  
Memoria VII Seminario sobre Financiamiento y Promo-  
ción Industrial, Impreso por Universal S.A. 1984.

- 47.- Palencia Tangassi Manuel  
El Fideicomiso en la Banca Central  
Biblioteca Banco de México. 1974
- 48.- Peñaloza Santillán, David  
El Fideicomiso Público Mexicano,  
Ed. Cajica S. A. 1a. Edición 1983, México.
- 49.- Piña Medina Jorge  
Fideicomiso y Certificados de Participación  
Inmobiliaria en Zona Prohibida  
Tesis para obtener el título de Licenciado  
en Derecho, 1983, Universidad Iberoamericana.
- 50.- Pina Vara Rafael  
Derecho Mercantil Mexicano  
Editorial Porrúa S. A. 13a. Ed. México, 1980.
- 51.- Pina Vara Rafael y Pina Rafael  
Diccionario de Derecho  
Editorial Porrúa 13a. Ed. México 1985.
- 52.- Presidencia de la República  
El Fideicomiso Público en México  
1981.
- 53.- Prieto Alejandro  
Principios de Contabilidad  
Editorial Banca y Comercio S. A.  
15a. Ed. 1976.
- 54.- Rodríguez Cisneros Nemorio  
Los Fideicomisos en la Banca Central  
como Fuentes de Financiamiento e Instrumentos  
de Desarrollo Económico en México  
Tesis para obtener el título de Contador  
Público. México 1981, I. P. N.
- 55.- Rodríguez Miramón Vega A.  
El Fideicomiso en México  
Biblioteca Banco de México  
(347.7 R 696 F.)
- 56.- Rodríguez Ruiz Raúl  
La Auditoría Interna de la Operación Fiduciaria  
Editorial Asociación de Banqueros de México,  
1978 México.
- 57.- Rodríguez Vazquez Arminio  
Naturaleza Jurídica del Fideicomiso Mexicano  
y sus Principales Aplicaciones Prácticas  
Editorial Porrúa S. A. 1964.

- 58.- Rojas Roldán Abelardo y Rocha Morton Carlos A.  
Leyes Bancarias  
Editorial Trillas 1a. Ed. 1986.
- 59.- Rosales Luciano  
El Fideicomiso Público en México  
Biblioteca de Banco de México (347.7 (72) R 788) 1972.
- 60.- Sandoval Zavala Justo  
El Fideicomiso en la Administración Pública  
Biblioteca de Banco de México (347.7 (72) S 218) . 1972.
- 61.- S. H. C. P.  
Fideicomisos de Fomento Económico  
del Gobierno Federal  
Biblioteca Banco de México (347.7 (72) (S 446 g) . 1972.
- 62.- S.H.C.P.  
La Banca Nacional y Desarrollo de México  
Editorial Dirección Técnica de la S.H.C.P. 1983.
- 63.- III Simposium Nacional de Servicios Fiduciarios  
El Fideicomiso y la Inversión Extranjera  
Noviembre de 1980.
- 64.- Torres Partida Manuel  
El Fideicomiso  
Biblioteca de Banco de México (347.7 T 693) 1969.
- 65.- Trigueros Eduardo  
Estudios de Derecho Internacional Privado  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
U.N.A.M. 1980. México
- 66.- Villa Acuña Julio Arnoldo  
El Fideicomiso en la Administración Pública  
Tesis para obtener el título de Licenciado  
en Derecho 1976. Universidad de Sonora.
- 67.- Villagorhoa Lozano José M.  
Doctrina General del Fideicomiso  
Editorial Asociación de Banqueros de México,  
México 1976.
- 68.- Villagorhoa Lozano José M.  
Doctrina General del Fideicomiso  
Editorial Porrúa S. A. 2a. Ed. México 1982.
- 69.- Villegas H. Eduardo y Rosa Ma. Ortega O.  
El Sistema Financiero Mexicano  
Editorial PAC, 1a. Ed. 1987, México.

70.- Villavicencio Toscana Manuel  
El Fideicomiso Público en México  
Biblioteca de Banco de México (347.7 V. 727) 1972.

71.- Zárate Vives Patricia  
Los Fideicomisos de Gobierno  
Tesis Profesional para obtener  
el título de Lic. en Derecho  
U.N.A.M. 1984, México.

## DISPOSICIONES LEGALES

## CONSULTADAS

- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.  
Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.  
Decreto por el que se establecen bases para la Constitución, Incremento, Modificación, Organización, Funcionalidad y Extinción de los Fideicomisos establecidos o que establezca - el Gobierno Federal.  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Ley Federal de Entidades Paraestatales.  
Ley General de la Deuda Pública.  
Ley General de Bienes Nacionales.  
Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.  
Reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público General.  
Código Civil, para el Distrito Federal.  
Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (1941).  
Ley de Bancos de Fideicomiso (1926).  
Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (1924).  
La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (1926).  
La Ley General de Instituciones de Crédito de (1932).  
Acuerdo sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus Relaciones con el Ejecutivo Federal.