

160 2ej



Universidad Nacional Autónoma de México

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"**

**"ANALISIS JURIDICO
DEL FIDEICOMISO PUBLICO"**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

T E S I S

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

Oscar Gilberto Huerta Estrada



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.

"ANÁLISIS JURÍDICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO"

Página

INTRODUCCION.

CAPITULO I	ORIGENES DEL FIDEICOMISO	
1.1	El Fideicomiso en Roma	2
1.2	Fideicomiso Universal	6
1.3	Diferencia entre los Fideicomisos y Legados	8
1.4	Evolución del Fideicomiso	10
CAPITULO II	EL FIDEICOMISO PÚBLICO EN MÉXICO	
2.1	Naturaleza Jurídica del Fideicomiso Público en México	13
2.2	Elementos que Integran el Fideicomiso	18
2.3	Fideicomisos Celebrados por Disposición de la Ley	27
2.4	Breve Referencia a los Citados Ordenamientos Legales del Fideicomiso	31
CAPITULO III	CONSTITUCION DEL FIDEICOMISO EN LA LEGISLACION MEXICANA	
3.1	Contrato Constitutivo	39
3.2	La Reforma Administrativa y el Fideicomiso Público	51
3.3	Procedimiento y Proyecto de Extinción del Fideicomiso	62
CAPITULO IV	REPERCUSION SOCIAL DEL FIDEICOMISO COMO INSTRUMENTO PÚBLICO	
4.1	De Apoyo a la Agricultura, Ganadería y Avicultura	78
4.2	De Apoyo al Sector Industrial	78
4.3	De Apoyo a Obras Públicas y Sociales	79
CONCLUSIONES		80

I N T R O D U C C I O N

El sistema de Fideicomisos de Fomento Económico constituido por el Gobierno Federal en diversas Instituciones Nacionales de Crédito juega un papel de -- suma importancia en nuestra sociedad.

Es así que mediante una política de asignación selectiva de crédito a través de instrumentos paralelos y complementarios al sistema financiero el Estado canaliza un importante volumen de recursos destinados a proporcionar apoyo - técnico crediticio a las actividades productivas que requieren estímulo, para conformar un desarrollo económico nacional.

Las operaciones que efectúan estos fideicomisos tienen cobertura nacional, -- ya que la mayoría de ellos operan a través del sistema bancario del país, el cual cuanta con una amplia red de sucursales en toda la República. Esto ha permitido la divulgación gradual de sus servicios, principalmente destacando los planes y programas de asistencia técnica, cada vez mejor diseñados para auxiliar al empresario en la solución de los problemas fundamentales que -- enfrenta.

Por otra parte la importancia de hacer atractiva para la banca su intermedia -- ción financiera con dichos fideicomisos ha sido determinante en la creación de cuerpos técnicos bancarios especializados en la tramitación de estas operaciones, pero más importante aún, es su especialización en los requerimientos de producción, comercialización, organización y financiamiento de las -- actividades económicas del país.

CAPITULO I

ORIGENES DEL FIDEICOMISO

1.1 EL FIDEICOMISO EN ROMA

El Fideicomiso era la súplica que hacía un fideicomitente a un fiduciario, - para que entregara determinados bienes a un tercero, llamado fideicomisario. Su forma normal que tomó en el derecho romano era el fideicomisario mortis - causa en el cual el fideicomitente era el autor de la herencia; el fiduciario, el heredero o el legatario; el fideicomisario un tercero.

FLORIS MARGADANT, GUILLERMO, opina en uno de sus textos que: "No siempre el fiduciario tenía que entregar inmediatamente el objeto del fideicomiso, podía mediar un intervalo de propiedad fiduciaria, durante el cual el fiduciario gozaba del objeto en cuestión. Este intervalo podía ser limitado por un término resolutorio o por una condición" (1).

Este fideicomiso se realiza verbis precativis, con absoluta libertad de forma, y encontraba originalmente su base en la bona fides del fiduciario, sin contar con sanciones jurídicas. Al respecto, el mismo FLORIS MARGADANT afirma que: "Servía pra favorecer post mortem a personas que no tenían la testa menti factio passiva o para burlar la ley Falcidia.(2)

Con posterioridad de las Guerras Púnicas, un nuevo espíritu penetró en Roma. Para muchos, el dinero valía más que la buena reputación, y los fideicomisos quedaban, a menudo, sin cumplirse. A causa de algunos escándalos provocados por fiduciarios deshonestos Augusto encargó a sus cónsules que vigilaran el cumplimiento de los fideicomisos, y, desde Claudio, dos pretores especiales se encargaron de las cuestiones fideicomisarias.

EUGENE PETIT comenta al respecto que: "Después de este trasplante desde el campo de la moral al derecho, el fideicomiso sufrió, en el curso del tiempo, como era natural, toda clase de restricciones, análogas a las que existieron en relación con herencias y legados". (3)

El fideicomiso puede ser puesto a cargo del heredero, del legatario o a cargo de un primer fideicomisario de herencia, mientras que sólo se podía legar a cargo del heredero. En su origen podía recogerse por la persona que no tenía la factio testamentari o el ius capiendi, pero termina por prohibirse el fideicomiso cuando se emplea para burlar las leyes; así es cómo el senado - consulto Pegasiano, dado bajo Vespaciano, anula los fideicomisos hechos a - personas a las cuales las leyes caducarias privan del ius capiendi y bajo - Adriano se prohíbe dejar fideicomisos a las personas inciertas y a los peregrinos.

BRAVO GONZALEZ, AGUSTIN, comenta que: "El fideicomisario sólo tiene un derecho de crédito en contra del fiduciario, que le permite una persecución sobre la cual resuelve el mismo magistrado extraordinem". (4)

Quién no tenía en primer lugar la testamenti factio passiva podían recibir fideicomisos, aún en tiempos del Bajo Imperio.

Fue más importante la segunda ventaja que conservó el fideicomiso. Este permitía designar por anticipado al "Fideicomisario del fideicomisario". La de terminación del camino que un bien tomaría en las próximas generaciones, la sustitución fideicomisaria, no era posible en materia de herencia o legados (aunque se acercaba a esta posibilidad la sustitución pupilar o cuasipular - en relación con herencias, que permitía al estado designar al heredero de su hijo, impúber, demente o imbécil, siempre que éste muriera después del testador, pero antes de llegar a la pubertad o de recuperar su sano juicio). --- También se permitía, en materia de herencias o legados, la sustitución en el sentido del artículo 1472 del Código Civil. Pero sí uno quería que su heredero o legatario dejara a su vez el objeto de la herencia a algún próximo -- heredero o legatario, el derecho romano no ofrecía solución alguna en el --

campo de las figuras de la hereditas, de la bonorum posesio o del legado, - salvo los mencionados casos excepcionales. Para la satisfacción de tales - deseos era necesario recurrir, pues al fideicomiso.

La sustitución fideicomisaria se permitía por una generación en la época clásica; y por cuatro generaciones, en tiempos de Justiniano. En la Edad Media se admitía esta vinculación fideicomisaria sin limitación de generaciones, - siendo su manifestación más conocida, el famoso mayorazgo, utilizado para -- evitar que importantes bienes salieran de una familia determinada.

FLORIS MARGADANT, GUILLERMO, al respecto comenta que: "La Revolución Francesa suprimió tales vinculaciones, por ser contradictorias al principio de la libre circulación de bienes". (5)

Como con frecuencia el fiduciario era, a la vez, el heredero o uno de los -- herederos, esta figura rompe la regla fundamental de que semel heres, semper heres. El heredero se convertía así en un propietario (propietario fiduciario) del activo de la herencia hasta el momento obligado de la restitutio al fideicomisario; por tanto, al mismo tiempo se viola el principio de la perpetuidad de la propiedad.

El fiduciario tenía otras ventajas. Además del uso y disfrute temporal del patrimonio hereditario, sólo respondía de la culpa in concreto o podría tener la cautela trebelliana en el momento de la restitutio.

BRAVO GONZALEZ, AGUSTIN Y BRAVO VALDEZ, BEATRIZ, manifiestan al respecto que: "A veces, el fiduciario tenía, inclusive el derecho de vivir a costa de la herencia, de acuerdo con su rango social, entregando al fideicomisario, al morir o después de equis años o después del cumplimiento de una condición, - únicamente el saldo. Estamos entonces en presencia del fideicomissus eius--quod super futurum erit." (6).

PUGLIESE, MARIO, dice que: "Esta última forma del fideicomiso ha renacido -- recientemente en los países donde la legislación no prohíbe la transmisión -

fiduciaria, renacimiento que ha sido provocado por las enérgicas medidas fiscales que suelen tomarse en nuestra época, contra las personas que obtienen sus ingresos de inversiones de capital". (7)

Así puede suceder lo siguiente: si una persona se está muriendo, y deja, como sus seres más queridos, a su viuda y una sobrina. Quiere dejar su patrimonio a la sobrina, pero desea que también su viuda pueda continuar viviendo desahogadamente. Normalmente, se le ocurriría dejar a la sobrina la nuda propiedad y a la viuda el usufructo.

Sin embargo, la legislación fiscal grava tan severamente el ingreso derivado del usufructo que esta solución sería muy desfavorable para la viuda. La solución que con frecuencia se adopta entonces en países como Holanda, es que la viuda quedo como heredera y titular de una propiedad fiduciaria, con el deber de transmitir, en el momento de su muerte, a la fideicomisaria solamente in quod super futurum erit, o sea: el saldo.

Este fideicomiso también fué llamado fideicomisum de residuo, no existente en México, a causa de la prohibición contenida en los artículos 1473, 1482 y 1349 del Código Civil.

En virtud de estas disposiciones, la situación fideicomisaria es nula. Lo que actualmente se llama fideicomiso en México no es una institución derivada directamente del derecho romano, sino más bien una transformación del "trust", introducido en México, a través de Panamá, en 1942.

PUGLIESE, MARIO, al respecto comenta que: "La Ley Bancaria, siguiendo el precepto de Alfaro Ricard-, definía al fideicomiso como un mandato irrevocable, con el que el fiduciario debe cumplir en beneficio del fideicomisario" (8).

En 1932, el fideicomiso se estructuró de nuevo en la ley de Títulos y Operaciones de Crédito, bajo la influencia de las ideas de Pierre Lepaullie, y se considera actualmente como la dedicación de ciertos bienes a un fin lícito

determinado, cuya realización se encomienda a una institución fiduciaria, -- expresamente autorizada para figurar como tal.

Artículo 346 y 350 de la Ley General de Operaciones de Crédito.

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

Artículo 350.- Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones que expresamente autorizadas para ello conforme a la ley General de Instituciones 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 estuvieren ubicados los bienes, de entre las instituciones expresamente autorizadas conforme a la ley.

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 sustituirse. 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 ésta sustitución cesará el fideicomiso.

1.2 EL FIDEICOMISO UNIVERSAL

Por lo que se refiere a este fideicomiso tiene por objeto una parte o la totalidad de la sucesión, que el testador encarga al fiduciario poner a disposición del fideicomisario tan pronto como haga adición de la herencia; el fiduciario le hace entrega mediante una venta ficticia-nummouno-, y el fideicomisario exigía la entrega de las cosas corporales; los créditos y las deu-

das como según los principios no podrían transmitirse a un tercero, permanecían gravando al fiduciario, pero aunque ésto no era equitativo, hacían estipulaciones recíprocas en virtud de las cuales el fideicomisario le prometía indemnización por el pago de las deudas hereditarias y el fiduciario prometía reembolsarle los créditos que le fueran pagados. Pero éstas estipulaciones empataet venditae hereditatis exponían a las partes a su insolvencia recíproca, por lo que el senado-consulto Trebelliano en tiempos de Nerón, decidió que el fideicomisario se asimilara a un heredero-loco heredis, las acciones hereditarias le son transmitidas de pleno derecho a título de acciones útiles, de manera que puede obrar contra los deudores y ser perseguido por los acreedores de la sucesión.

El heredero que era gravado con un fideicomiso de herencia podía ver cómo pasaban a mano del fideicomisario todos los bienes de la sucesión sin quedarle a él nada, lo que podía moverle a rehusar la sucesión, anulando en ésta forma el derecho de los fideicomisarios.

BRAVO GONZALEZ, AGUSTIN Y BRAVO VALDEZ, BEATRIZ, opinan en relación a lo anterior: "Viene en ayuda de éste el senado-consulto Pegasiano que inspirado en la Ley Falcidia decidió que el heredero que aceptara voluntariamente la sucesión gravada de fideicomisos, tendría el derecho de retener un cuarto de la sucesión, como sí se tratara de legatorios; esta cuarta se llamó la cuarta Pegasiana. Si el heredero rehusaba del fideicomisario, privándosele de la cuarta Pegasiana'. (9)

Justiniano, cinco siglos después hizo por fin la corrección necesaria, pero aquí tropezamos con un nuevo contratempo; Justiniano declaró que "derogaba el senado-consulto Pegasiano y atribuía el senado-consulto Trebelliano una autoridad exclusiva", después de la cual explicaba que, como consecuencia de tal corrección a) el heredero fiduciario-fudiciario podría retener, de todos modos, una cuarta parte de la herencia, b) que éste ya no podría negarse a hacer los aditios, y c) que la transmisión se efectuaba a título universal.

PETIT, EUGENE, al respecto dice que: "Se nota inmediatamente que ésta estructuración del fideicomiso universal no es un regreso al senado consulto Trebelliano, sino una fusión de éste con el senado-consulto Pegasiano. Sin embargo, por la clasificación errónea que Justiniano dá a sus disposiciones respectivas, la cuarta correspondiente se llamó cuarta Trebelliana aunque el senado consulto Trebelliano no menciona para nada cuarta alguna, y bajo este nombre encontramos esta garantía del fiduciario en la práctica jurídica mexicana del siglo pasado". (10)

Es claro que no debía hablar de una cuarta Pegasiana, después de haber declarado Justiniano expresamente que suprimía el senado-consulto Pegasiano.

1.3 DIFERENCIA DE LOS FIDEICOMISOS Y LEGADOS

El fideicomiso universal tenía una gran ventaja en comparación con el legado universal: Aquél podía transmitirse a título universal; éste nunca.

El fideicomiso particular se parecía más al legado particular, aunque hubo -- diferencias. El fideicomiso gozaba de libertad de forma, mientras que el legado debía constar de un testamento. Por otra parte, el fideicomiso podía -- establecerse a cargo de un legatorio o de otro fideicomisario; en cambio el -- legado no. Además, el cumplimiento del fideicomiso de reclamar de acuerdo -- con un procedimiento especial y moderno, la llamada *congnito extra ordinem*, -- mientras que el cumplimiento del legado debía reclamarse, mientras existía el sistema formulario, utilizando este procedimiento, con su división del proceso en dos fases: primero, ante un magistrado-*in iure*- y, luego ante un juez- *in iudicio*.

Finalmente como hemos visto, hasta la época de Justiniano, podía entregarse -- una ventaja sucesoria, mediante fideicomiso, a alguna persona que no tenía capacidad para recibir el legado.

La diferencia procesal entre ambas figuras desapareció cuando, hacia la época de Dioclesiano, el sistema formulario cedió su lugar al procedimiento - - -

extraordinario, la *cognitio extra ordinem*, como ya hemos explicado. Justiniano, tan aficionado a la unificación, declaró finalmente que equiparaba el fideicomiso particular al legado.

FLORIS MARGADAN, GUILLERMO, al respecto opina que: "Sin embargo, esta afirmación era demasiado categórica. Aún bajo Justiniano, el fideicomiso continuó gozando de ciertas ventajas formales, no otorgadas al legado. Por ejemplo, - el legado tenía la necesidad de un testamento como base, o de un codicilio -- sin confirmar. (11)

El testamento romano, era esencialmente, la institución del heredero. Ahora bien, ¿debía rehacer todo el testamento un romano, si quería modificar un detalle del mismo que no afectara la institución de heredero?

No. Desde Augusto surgió, el lado del testamento, el codicilio, el "pequeño testamento", documento firmado por el de cuius y algunos testigos (cinco en - tiempos del Bajo Imperio). Aunque no reuniera los requisitos necesarios para ser un verdadero testamento, de todos modos tenía algunos efectos post mortem que eran los siguientes:

A este respecto hay tres reglas fundamentales.

- A) El codicilio nunca podía instituir un heredero o desheredar a alguien.
- B) El codicilio referente a un testamento válido podía contener legados, -- fideicomisos, nombramientos de tutores o curadores y manumisiones (codicilio confirmado).
- C) El codicilio que no guardaba relación alguna con un testamento válido, - no podía contener más que fideicomisos.

A consecuencia de los severos requisitos formales que rodeaban al testamento habitualmente encontramos, con frecuencia en el *Usus Modernus Pandectarum* la "Cláusula Codiciliaria" en los testamentos; entonces, sí por alguna falta --- formal, el testamento no podía valer como tal, de todos modos valdría como -- codicilio y su contenido como fideicomiso.

FLORIS MARGADAN GUILLERMO, al respecto comenta que: "Esta institución de codicilio, no existe en el derecho mexicano, y en muchos países donde se utiliza todavía el término, se trata, en realidad, de un documento testamentario, sujeto a las mismas formalidades que se requieren para un testamento". (12)

PUGLIESE, MARIO, afirma en relación al codicilio que: "Así, el "Codicilio" - norteamericano es, en realidad, un testamento posterior que contempla o modifica parcialmente otro anterior, algo que también permite el derecho mexicano (Artículo 1494 Código Civil). (13)

La combinación de un testamento con un codicilio confirmado tenía algún parecido con el testamento mysticum, que abandonaba de antemano la institución del heredero a un documento posterior, que no necesitaría la forma solemne de un testamento.

Tal como observa Dernburg, en tal testamento, el testador se autorizaba de antemano a sí mismo a violar las formas prescritas respecto de la solemne institución del heredero. Sin embargo, la diferencia entre ambas figuras es evidente: mientras que el codicilio, aún el confirmado, no podía contener la institución de heredero, el apéndice posterior al testamentum mysticum -- debía contener el nombramiento de los herederos.

1.4 EVOLUCION DEL FIDEICOMISO

La sustitución fideicomisaria, tal como las instituciones y los legados, el fideicomiso podía ser a término o bajo condición.

PETIT EUGENE, manifiesta en relación a este punto que: "Una de las aplicaciones más importantes del fideicomiso condicional es aquella donde, tratándose de un fideicomiso universal, se fija el tiempo de su ejecución a la muerte del fiduciario. Cumtitius heres meus mortuus eriti, volo hereditatem meam ad p. moevium pertinere- cuando mi heredero "A" haya muerto, quiero que mi herencia pertenezca a "B". (14)

BRAVO GONZALEZ, AGUSTIN Y BRAVO VALDEZ, BEATRIZ, al respecto de lo anterior

comentan que: Esta disposición ha sido llamada por los tratadistas substitución fideicomisaria, ya que presenta analogía como la substitución pupilar".
(15)

De lo anterior, el fideicomisario permanece heredero por su propia cuenta -- hasta su fallecimiento y en seguida el fideicomisario viene en su lugar, tal como el substituto pupilar viene a suceder al impúbero.

El fideicomiso de familia. Desde el siglo II se usó la substitución fideicomisaria para transmitir el patrimonio hereditario a una persona por mediación de otra, vincular el patrimonio, o al menos una parte de él dentro de una familia a través de varias generaciones. La forma adecuada para este -- fin era esta substitución que obligaba al instituido a dejar el patrimonio recibido después de su muerte a una determinada persona.

Repitiendo esta disposición a favor de una serie de individuos de la misma familia, se obtenía un fideicomiso familiar-vinculación que se desarrolló -- por el influjo de Scaevola y Papiniano y por las facilidades que le dió la legislación de los emperadores filósofos. Esta substitución se permitió para una generación en la época clásica y para cuatro para Justiniano, en la Edad Media es admitida sin limitaciones, dando como resultado el mayorazgo, que -- evitaba la circulación de los bienes fuera de determinada familia, finalmente, la Revolución Francesa suprime tales vinculaciones.

- (1) FLORIS MARGADAN, GUILLERMO. "DERECHO ROMANO".
EDITORIAL ESFINGE, S.A. MEXICO, 7 D.F. 1977 p. 505
- (2) op. Cit. "DERECHO ROMANO" p. 515
- (3) PETIT, EUGENE. "TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO".
EDITORIAL CARDENAS EDITOR Y DISTRIBUIDOR. MEXICO, 1980 p. 520
- (4) BRAVO GONZALEZ, AGUSTIN Y BRAVO VALEZ, BEATRIZ
SEGUNDO CURSO DE DERECHO ROMANO"
EDITORIAL PAX-MEXICO. MEXICO, 1980. p.242
- (5) Op. Cit. "DERECHO ROMANO". p. 510
- (6) Op. Cit. "SEGUNDO CURSO DE DERECHO ROMANO". p. 256
- (7) PUGLIESE, MARIO. "OMSTOTICOPHES DE DERECHO FINANCIERO".
EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1976. p. 321
- (8) Op. Cit. "INSTITUCIONES DE DERECHO FINANCIERO" p. 309
- (9) Op. Cit. "SEGUNDO CURSO DE DERECHO ROMANO". p. 245
- (10) Op. Cit. "TRATADO ELEMNTAL DE DERECHO ROMANO" p. 582
- (11) Op. Cit. "DERECHO ROMANO". p.p. 505 y 506
- (12) Op. Cit. "DERECHO ROMANO" p. 515
- (13) Op. Cit. "INSTITUCIONES DE DERECHO FINANCIERO" p. 238
- (14) Op. Cit. "TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO" p. 522
- (15) Op. Cit. "SEGUNDO CURSO DE DERECHO ROMANO" p. 234

CAPITULO II

EL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO

2.1 NATURALEZA JURIDICA DEL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO

En primer término nos referimos a los conceptos de negocio fiduciario y fideicomiso. El negocio jurídico es un hecho jurídico, que debe catalogarse en la categoría de los actos libres, en los cuales se manifiesta plenamente la autonomía del sujeto.

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

VILLAGORDA, JOSE MANUEL, comenta que: "En la actualidad se hace cada día -- más evidente la insuficiencia de la legislación para prever y reglamentar todas las formas contractuales que las personas emplean en sus relaciones. Por esta razón junto a las normas tradicionales de los contratos se van desarrollando nuevas formas contractuales que no están previstas en la legislación vigente y que por su simplicidad y carencia de complicados formalismos jurídicos, contrastan fuertemente con los contratos tradicionales". (1)

En el régimen jurídico anglosajón se acude a la integración jurídica por medio de la costumbre y la jurisprudencia y así frente a una norma rígida del Derecho común, (Common Law), tenemos una norma de equidad (Equity), que hace al Derecho menos rígido y notablemente más flexible. En cambio en los regímenes jurídicos de la tradición latina como el nuestro, la solución se encuentra contractual: para acoger nuevas formas contractuales atípicas e inominadas en un principio y posteriormente se convierten en nuevas formas contractuales reconocidas por el legislador.

Negocio fiduciario: es aquel en virtud del cual una persona transmite plenamente a otra ciertos bienes o derechos, obligándose ésta a afectarlos a la realización de una finalidad lícita y determinada y, como consecuencia de --

dicha finalidad, obligándose a transmitir dichos bienes o derechos a favor - de un tercero o revertirlos al transmitente.

Las principales características del negocio fiduciario son:

- 1.- Unidad de negocio
 - 2.- Transmisión plena de bienes y derechos, y
 - 3.- Afectación a un fin.
- 1.- Unidad de negocio.-El negocio fiduciario es un negocio único formado - por dos relaciones: una real, que hace posible la transmisión de un -- bien o un derecho del fiduciante al fiduciario y una relación obligatoria por la que el fiduciario se encuentra constreñido frente al fidu-- ciente de retransmitir ese bien o derecho o de transmitirlo a un terce ro.

BIELSA, RAFAEL, nos comenta que: "Ferrara sostiene que son dos contratos: -- A) Un contrato real que produce la transferencia de la propiedad o del crédi to y que se realiza de un modo perfecto e irrevocable; y B) Un contrato oblig atorio negativo o sea la obligación del fiduciario de usar tan sólo de una cierta forma el derecho adquirido, para restituirlo después al transferente o a un tercero". (2)

BIELSA, RAFAEL, al respecto opina: "No es aceptable ésta tesis porque aislada mente no pueden existir dos contratos en forma autónoma. Sino que la relaci ón real está subordinada a la relación obligatoria, pues ésta última la limi ta, hace que el derecho transmitido en la relación real, siempre de carácter potestativo, invierta su naturaleza a uno de ejercicio obligatorio a -- efecto de que fiduciario pueda realizar los fines señalados y después retrans mitir al fiduciante los bienes o derechos recibidos, o bien transmitirlos a un tercero, según sea lo estipulado en el contrato mismo". (3)

- 2.- Transmisión plena de bienes y derecho.- La transmisión que se realiza en virtud de la relación real del negocio fiduciario, del fiduciante

al fiduciario, es una transmisión plena; si se trata de bienes la propiedad, y si se trata de derechos; la plena titularidad.

Hay quienes sostienen que en los negocios fiduciarios se crea un tipo especial de propiedad, que inadecuadamente se le designa como propiedad fiduciaria o bien un desdoblamiento de la propiedad y en consecuencia existen dos titulares respecto de derecho real.

No es aceptable que se cree un nuevo derecho real, porque el fiduciario para el cumplimiento de los fines encomendados requiere del ejercicio pleno de los derechos transmitidos, pero con la limitación de que dichos derechos no van a incrementar el patrimonio del fiduciario, no los va a afectar en su propio provecho, pues lo que ocurre es la inversión del carácter del derecho recibido, de potestativo, a uno cuyo ejercicio se convierte en obligatorio para el cumplimiento de las finalidades señaladas por el fiduciante, en derecho de un tercero.

- * No admitimos el desdoblamiento del derecho de propiedad recibido por el fiduciario, porque en los regímenes jurídicos de ascendencia latina como el nuestro, la existencia de un titular excluye la posibilidad de otro simultáneo.
 - * Este desdoblamiento sólo ocurre en los regímenes anglosajones donde se admiten dos órdenes jurídicos contemporáneos: el derecho común y la equidad, pudiendo existir dos titulares diferentes respecto a un mismo derecho.
- 3.- Afectación a un fin.- La relación personal en el negocio fiduciario implica la obligación al fiduciario de afectar los bienes o derechos recibidos a un determinado fin de carácter lícito.

Esto no implica, que se empleen medios excesivos para fines restringidos ni contradicción entre medios empleados a fin que se persigue: más se trata de medios propicios que por su flexibilidad, permiten que se alcancen las --

finalidades que se persiguen y que normalmente le son comunes, Expuesto lo anterior, se puede concluir que el fideicomiso es una especie de negocio --- fiduciario.

En el fideicomiso, el fideicomitente transmite ciertos bienes o derechos al fiduciario quien se obliga a destinar los bienes o a ejercitar los derechos para la obtención de una finalidad lícita y determinada, en beneficio de un tercero llamado fideicomisario, con la obligación, una vez cumplida dicha finalidad, de retransmitirlos al fideicomitente o bien de transmitirlo al fideicomisario. Hemos dicho que el fideicomitente transmite al fiduciario la titularidad de los derechos que se requieren para el cumplimiento de la finalidad que se persigue.

FRAGA, GABINO, nos dice al respecto: "Por titularidad entendemos la cualidad jurídica que determina la entidad del poder de una persona sobre un derecho o pluralidad de derechos, dentro de una relación jurídica". (4)

Es pertinente que aclaremos que dichos bienes que recibe el fiduciario en la celebración de los fideicomisos, no ingresan a su patrimonio personal, sino que se crea un patrimonio autónomo, diferente para cada operación, pues siguiendo a FRANCISCO FERRARA sostenemos que las personas pueden ser titulares de varias masas patrimoniales de las cuales cada una tiene un tratamiento y finalidad jurídica diferente; así nace la figura del patrimonio separado, es decir patrimonio distinto del restante de la persona capaz de tener relaciones jurídicas y deudas propias y además ser completamente ajeno a las vicistudes que gravan al patrimonio personal del sujeto en cuyo seno existe. El patrimonio separado es un centro autónomo que no tiene otras relaciones con el patrimonio vecino, que la liga extrínseca de tener el mismo titular. Pero el patrimonio autónomo no es una persona jurídica, porque si la autonomía es una consecuencia de la personalidad, dicha autonomía no supone inversamente la existencia de sujetos diferentes. Así el patrimonio separado es un patrimonio destinado a un fin especial, es una universita juris que comprende derechos y obligaciones que son necesarios e indispensables para el fin al cual se destinan. Pero esa destinación especial no basta; es necesario que

exista una responsabilidad por deudas particulares, deudas propias.

- * Para confirmar lo anterior dentro del fideicomiso, nos encontramos que de acuerdo con la Ley de Quiebras existe la separación de los patrimonios de cada fideicomiso, en caso de que ocurra la quiebra del fiduciario, sin que los bienes y derechos que lo integren se consideren dentro del patrimonio del fiduciario fallido.

De esta manera el fiduciario será titular de tantos patrimonios, como fideicomisos en los que participe o intervenga.

BIELSA, RAFAEL, expuesto lo anterior define al "Fideicomiso como un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos, para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario. (5)

Ahora pasemos a analizar la relación que existe entre el fideicomiso y el -- contrato a favor de tercero.

Los códigos civiles mexicanos de 1870 y 1884 negaron la posibilidad, de su existencia dentro de nuestra legislación, pues siguiendo el principio romano de *Alteri Stipulari nemo potest*, dispusieron que los contrato sólo obligan a las personas que los otorgan".

Posteriormente el Código Civil de 1928, cambia radicalmente el principio e -- incluye dentro del capítulo de la Declaración unilateral de la voluntad, -- fuente de las obligaciones, a la estipulación a favor de tercero como un acto unilateral de voluntad, como reacción al principio romano de la suprema auto ridad de las partes, para generar la relación contractual a través de un -- acuerdo de voluntades.

Estimamos que se analiza el contenido mismo de los artículos que - - -

reglamentan la estipulación a favor de tercero nos percatamos de que se trata de un contrato, de un acuerdo de voluntades entre estipulantes y el promitente, pues el concepto mismo de estipulación, lleva implícito el acuerdo de voluntades y necesariamente se trata de un contrato y no un acto unilateral de voluntad. Particularmente el artículo 1869 ordena que la estipulación hecha a favor de tercero hace adquirir a éste, salvo pacto escrito en contrario, el derecho de exigir el promitente, la prestación a que se ha obligado.

También confiere al estipulante el derecho de exigir del promitente el cumplimiento de dicha obligación. Sólo puede existir esta estipulación, si hay un acuerdo previo entre el estipulante y promitente.

Ahora bien, en el fideicomiso nos encontramos que el contrato mismo se perfecciona cuando el fideicomitente, en su carácter de estipulante o promisorio, transmite determinados bienes o derechos al fiduciario, en este caso el promitente es obligado para que los destine a la realización de un fin en beneficio de un tercero, en este caso el fideicomisario, si el fideicomisario comparece en el acto constitutivo del fideicomiso, lo hace con la finalidad de aceptar la estipulación hecha a su favor.

2.2 ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL FIDEICOMISO

Después de haber analizado el origen y la naturaleza jurídica del fideicomiso mexicano, nos referimos a los elementos que los integran.

Estos elementos son: A) Personas, B) Materia, C) Fines y D) Forma.

A) Personas.- Las personas que intervienen en el fideicomiso son tres: --
1) el fideicomitente; 2) El fiduciario, y 3) el fideicomisario.

1.- 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.

DE PINA, RAFAEL, dá una definición de "Fideicomitente.-Persona física o moral que constituye un fideicomiso, para destinar ciertos bienes o derechos a la realización de un fin lícito y determinado y encarga dicha realización a una institución fiduciaria". (6)

LA LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO en su artículo 349 que a la letra dice "Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que al fideicomiso implica, y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen". (7)

Los derechos y facultades del fideicomitente son los siguientes:

- 1.- Señalar los fines del fideicomiso. (artículo 351 párrafo 2º de la L.G.-T.O.C.).
- 2.- Designar a los fideicomisarios y a la o las instituciones que desempeñen el cargo de fiduciario. (artículo 348 párrafo 2º y 350 párrafo 3º de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).
- 3.- Reservarse determinados derechos sobre la materia del fideicomiso (artículo 357 fracciones I a la VII de La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).
- 4.- Prever la información de un Comité Técnico o de distribución de fondos, dar las reglas a su funcionamiento y fijar sus facultades.
- 5.- Exigir al fiduciario la rendición de su gestión, cuando se haya reservado este derecho expresamente en el acto constitutivo del fideicomiso o en las modificaciones del mismo. (artículo 358 de Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

- 6.- En los fideicomisos onerosos, exigir del fideicomisario la contraprestación a que tenga derecho.
- 7.- En caso de incumplimiento, exigir de la contraparte el cumplimiento o la rescisión del contrato de fideicomiso, con el resarcimiento de los daños o perjuicios causados. (artículo 355 a contrario sensu).

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

- 2.- El fiduciario.-Es la persona que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicomitados y que se encarga de la realización de los fines del fideicomiso, a través del ejercicio obligatorio de los - derechos recibidos del fideicomitente.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL, nos dá una definición del fiduciario. "Fiduciario, es la institución de crédito que tiene concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para actuar como tal". (8)

Nota: en éste caso la definición que no dá ACOSTA ROMERO, MIGUEL, debe quedar de la siguiente forma: "Fiduciario, es la institución de crédito que tiene - la concesión de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para actuar como tal".

DE PINA, RAFAEL, al respecto nos dá una definición de fiduciario: "Fiduciario, es la persona encargada por el fideicomitente de realizar el fin del fideicomiso. El fiduciario se convierte en titular del patrimonio constituido por los bienes o derechos destinados a la realización de la finalidad". (9)

De acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito artículo - 350, sólo pueden ser fiduciarios las instituciones de crédito que cuentan con

la concesión expresa del Estado otorgada a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (ahora la Secretaría de Programación y Presupuesto en su calidad de fideicomitente único del Gobierno Federal), según lo establecido en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares en su artículo 44. Además, de que se requiere que el fiduciario tenga la capacidad suficiente que se le puedan transmitir los feudos o derechos materia - del fideicomiso.

Existen dos excepciones a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establecidas en Leyes especiales como en el caso de la Nueva Ley del Ahorro Nacional de fecha 29 de diciembre de 1950 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes, en su artículo 26 faculta al Consejo del Patronato del Ahorro Nacional como fiduciario, en los términos de la fracción X. Así mismo, la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera de fecha 19 de diciembre de 1975 publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 del mismo mes, cuando en su artículo 92 crea a la -- Comisión de Fomento Minero 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 -- ordenamiento.

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

OBLIGACIONES DE LOS FIDUCIARIOS

- 1.- Ceñirse y ajustarse a los términos del contrato para cumplir la finalidad.

- 2.- Aceptar el fideicomiso; ésto en la opinión de ACOSTA, MIGUEL, no es una obligación, sino más bien potestativo, pues no se puede obligar forzosamente a ningún fiduciario a que acepte un fideicomiso de acuerdo con -- nuestro régimen jurídico.
- 3.- Conservar y mantener los bienes.
- 4.- Llevar contabilidad por separado, para cada fideicomiso.
- 5.- Cumplir las obligaciones fiscales derivadas del fideicomiso.
- 6.- Realizar sus actividades a través de un delegado fiduciario, únicamente podrán delegarse aquellas funciones que se consideren secundarias que - no impliquen facultades de mando, decisiones o actos discrecionales.
- 7.- Guardar el secreto fiduciario, que es más estricto que el secreto bancario, en general.
- 8.- Presentar y rendir cuentas.
- 9.- Invertir los fondos ociosos en valores aprobados por la Comisión Nacional de Valores.
- 10.- Acatar las instrucciones del Comité Técnico, cuando exista éste.

FACULTADES DEL FIDUCIARIO

- 1.- Tendrá las facultades que señale el constitutivo y que pueden ser para realizar actos de dominio, para enajenar, permutar, transferir propiedad, administrar u obtener créditos y gravar, en su caso, arrendar y -- realizar reparaciones y mejoras.
- 2.- Disponer lo necesario para la conservación del patrimonio.

- 3.- Actuar en los juicios relativos al fideicomiso y otorgar en ellos, mandatos para pleitos y cobranzas.
- 4.- Tiene facultades para cobrar, desde luego, sus honorarios y para erogar los gastos inherentes al fideicomiso.

3.- El Fideicomisario.- Es la persona que recibe los beneficios del fideicomiso. De acuerdo con la Ley pueden ser fideicomisarios las --- personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho del fideicomiso.

DE PINA, RAFAEL, define al fideicomisario como: "Fideicomisario, persona física o moral que recibe el beneficio derivado de un fideicomiso". (10)

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su artículo 348 que a la letra dice: "Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica." (11)

Son derechos del fideicomisario:

- 1.- Aquellos que derivan del acto constitutivo del fideicomiso.
- 2.- Exigir a la institución fiduciaria el cumplimiento de los fines del --- fideicomiso.
- 3.- Atacar la validez de los actos que la institución fiduciaria cometa en su perjuicio, de mala fe.
- 4.- Atacar la validez de los actos que aquella institución en su perjuicio, en exceso de las facultades que el acto constitutivo o la Ley le confieran.
- 5.- Cuando proceda, reivindicar los bienes que a consecuencia de actos exce

sivos o de mala fe de la fiduciaria, hayan salido del patrimonio del fideicomiso.

- 6.- Elegir institución fiduciaria cuando haya renunciado la que originalmente fungió con ese carácter; fuese removida o sí en el acto constitutivo del fideicomiso no fuere designada.
- 7.- Dar su consentimiento para reformar el acto constitutivo, cuando se trate de formar un comité técnico o de distribución de fondos.
- 8.- Aquellos otros derechos que por peculiaridades de cada fideicomiso pudieran corresponderles de acuerdo con lo que se haya pactado en la constitución respectiva.

Si analizamos todos estos derechos podemos concluir que se trata de derechos personales, salvo aquél que la ley señala como el de reivindicar los bienes fideicomitados por actos excesivos o de mala fe del fiduciario que hubieren salido del patrimonio del fideicomiso; por esta razón conviene estudiar la naturaleza jurídica de este derecho para confirmar si se trata de una acción real como lo es la reivindicatoria o de una acción pauliana, de carácter personal.

Esta supuesta acción reivindicatoria atribuida al fideicomisario no es de carácter absoluto, erga omnes, sino relativo, pues únicamente se otorga al fideicomisario cuando por mala fe del fiduciario o por el exceso en el ejercicio de sus facultades enajena los bienes o derechos fideicomitados en detrimento del patrimonio del fideicomiso, y además cuando dicha enajenación es contraria al cumplimiento de los fines del fideicomiso.

En vista de lo anterior, podemos concluir que en este caso se trata de una acción pauliana, de carácter personal que produce una ineficacia relativa con efectos restitutivos para evitar los actos fraudulentos o excesivos del fiduciario, en detrimento del patrimonio del fideicomiso.

Decimos que se trata de una acción personal porque se deriva de una relación jurídica entre acreedor y deudor, pues el fideicomisario es el acreedor del fiduciario por lo que se refiere al cumplimiento de sus obligaciones que se derivan del acto constitutivo del fideicomiso y que consiste en el ejercicio obligatorio de los derechos de que es titular, para el cumplimiento del fideicomiso.

Respecto de las obligaciones del fideicomisario sólo podemos decir que éstas existen según se presenten dos situaciones:

- A) Cuando se designa fideicomisario a una persona a quien se desea beneficiar por un acto de liberalidad del fideicomitente.
- B) Cuando el fideicomiso se celebró por mutuo acuerdo entre fideicomitente y fideicomisario y como consecuencia del mismo, el fideicomiso transmite al fiduciario ciertos bienes o derechos y a cambio de esta enajenación, el fideicomisario debe pagar una contraprestación al fideicomitente, que en la generalidad se traduce en dinero.

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

En el segundo caso, el fideicomisario está obligado a dar la contraprestación pactada, pues de lo contrario el fideicomitente puede demandar la rescisión del contrato del fideicomiso por el incumplimiento incurrido del fideicomisario.

- B) Materia.- Pueden ser materia del fideicomiso cualquier clase de bienes que se encuentren dentro del comercio o cualquier clase de derechos que no sean de ejercicio personalismo y por lo tanto intransmisibles. Es necesario que dichos bienes y derechos no se encuentren afectos a un derecho de tercero. (artículo 351 de la L.G.T.O.C.).

Hay bienes que están fuera del comercio por su propia naturaleza o por disposición de la ley.

Lo están por su propia naturaleza, aquéllos que no pueden ser poseídos exclusivamente por algún individuo, como lo es el aire, la luz, etc., y por disposición de la ley, aquéllos que son irreductibles a propiedad individual como el ejido y las que integran el patrimonio familiar, y de acuerdo con la ley son inalienables.

Pueden ser materia del fideicomiso cualquier especie de derechos, siempre y cuando no sean estrictamente personales de su titular, derechos de familia, el derecho político de voto, etc.

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

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

Es ilícito el fin que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres. Es imposible que el fin que no puede existir por ser incompatible con las leyes de la naturaleza o con una norma jurídica que deba regir 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.

- D) Forma del Fideicomiso.- Los elementos formales constituyen la manifestación externa que debe revestir el fideicomiso.

De acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el -

fideicomiso debe constar por escrito y revertir las formalidades especiales según se trate de un acto entre vivos o de un testamento, (artículo 352 L.G.T.O.C.). Cuando el fideicomiso es convencional, es decir, cuando se establece por acuerdo expreso de las partes debe ajustarse a los términos de la Legislación Común, sobre transmisión de los derechos de propiedad de los bienes que se den en fideicomiso.

2.3 FIDEICOMISOS CELEBRADOS POR DISPOSICION DE LA LEY

No siempre se constituye el fideicomiso por la expresa voluntad del fideicomitente, ya sea en un acto contractual o en un testamento, sino por disposición expresa por la Ley, cuando por éste medio se crea un patrimonio que venga a satisfacer las necesidades de un determinado grupo o clase social.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL, nos dice al respecto que: "Así el fideicomiso deja de ser una simple forma contractual y a través de una disposición legislativa, desempeña una función social para proteger los intereses de ciertas clases o grupos sociales su normal desenvolvimiento, como miembro de una comunidad". (12)

Estos fideicomisos se constituyen generalmente por el Estado a través de la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (En la actualidad por la Secretaría de Programación y Presupuesto), quién aporta los fondos o en su caso los bienes que constituyan el patrimonio del fideicomiso; se determinan los fines a los cuales se deberán destinar tales bienes; se señalan a los fideicomisarios, o se precisan las bases para su designación, y también constituyen comités técnicos que regularán la inversión de los bienes fideicomitados, para -- que el fiduciario pueda dar fiel cumplimiento a las finalidades previstas en la ley que crea el fideicomiso correspondiente.

EL FIDEICOMISO COMO ENTIDAD PUBLICA PARAESTATAL

Dentro de la Administración Pública Paraestatal o Descentralizada, surge el - Fideicomiso como una entidad sin personalidad jurídica propia, cuya finalidad

es la administración de una empresa, entendiendo por ésta, la forma que revisten ciertas entidades jurídicas económicas que requieren libertad, iniciativa, flexibilidad y espíritu empresarial. Hay en el fondo, un interés público que mueve a la administración a prestar o proporcionar bienes o servicios de tipo económico, industrial o comercial.

SILVA-HERZOG, JESUS, nos hablará al respecto: "El Fideicomiso de la Administración Pública Federal es una nueva figura jurídica en la que se aprovechan todas sus modalidades al crearse con objetivos bien heterogéneos entre sí, -- como por ejemplo el Fideicomiso de Investigación y Educación Pesquera, el --- FONATUR, el de Desarrollo Económico y Social de Acapulco y el de Redacción de la Historia de la Revolución, entre otros". (13)

Nos sigue manifestando SILVA-HERZOG, JESUS que: "Los fideicomisos de este tipo han surgido a la vida jurídica con el objetivo de resolver problemas nacionales de carácter económico, social y cultural de nuestro país, dándole a las instituciones fiduciarias la titularidad de bienes o derechos, propiedad de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios". (14)

El fideicomiso de la Administración Pública Federal tiene características --- su generis en relación con los demás tipos de fideicomisos: por ello, la aplicación de las normas legales que lo rigen, escapa en algunas ocasiones del -- ámbito de la legislación puramente mercantil, para aplicarles leyes de carácter eminentemente administrativo.

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

En torno al fideicomiso existe una legislación de carácter mercantil, que es de aplicación general y por lo tanto, rige para todos los fideicomisos; y en

lo relativo a los fideicomisos integrados a la Administración Pública Federal existe una legislación específica, de carácter de interés público que -- los mismos deben cumplir.

La legislación administrativa fija características sui generis al fideicomiso público; esta figura al ser utilizada por el Estado para el logro de sus fines, adquiere marcadas diferencias a las tradicionales; entre las que enumeramos las siguientes:

- 1.- Es la legislación de carácter administrativo lo que faculta al Poder Ejecutivo Federal a crear, incrementar, modificar o extinguir fideicomisos, aún cuando los principios fundamentales de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley Bancaria entre otras, también le son aplicables.
- 2.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ahora la Secretaría de Programación y Presupuesto por ser el fideicomitente único del Gobierno Federal), será titular de uno de los elementos personales de esta figura, el fideicomitente, situación que no podrá variar cuando sea el Gobierno Federal quien constituya el fideicomiso.
- 3.- El patrimonio fideicomitado se forma con dinero u otros bienes del Estado que en su última instancia provienen de importantes contribuciones -- de los ciudadanos, por lo tanto los fideicomisos sólo podrán constituirse con base en un interés público.
- 4.- El fideicomiso creado por el gobierno Federal se debe a un fenómeno de -- publicitación de esta institución.
- 5.- La Secretaría de Programación y Presupuesto sin ser un elemento "personal" constitutivo del fideicomiso, interviene, tanto en su constitución e incremento, como en su modificación y disolución; en las dos primeras -- acciones siendo conductor de la autorización del Presidente de la República, y en las últimas haciendo la proposición respectiva ante el ----

Ejecutivo Federal.

SILVA-HERZOG, JESUS, nos habla al respecto: "Debe aclararse que la iniciativa de incremento, modificación o disolución, puede provenir de fuentes, a -- saber: "

- 1.- El Presidente de la República.
 - 2.- El Coordinador de Sector correspondiente, por sí o a petición de la institución de crédito que funja como fiduciaria.
 - 3.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del Coordinador de Sector.
- 6.- De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los fideicomisos son entidades de la administración pública paraestatal y además auxiliares del Ejecutivo de la Unión.
- 7.- No pueden ser creados únicamente por contrato, pues de ser así les faltaría el elemento esencial de validez, ya que su existencia se origina por una disposición expedida por el Presidente de la República o el Congreso de la Unión". (15)

Así mismo, en virtud de la modificación y adición al artículo 90 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1981, se precisó que la administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Cabe señalar que los fideicomisos de la Administración Pública Federal, no

sólo se les aplicarán la Ley General de Títulos y Operaciones de Créditos, -- Ley Bancaria y otros ordenamientos civiles o mercantiles, sino que deberán -- conjugarse con leyes de órden público.

Entre las Leyes Administrativas que regulan el Fideicomiso, podemos citar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Deuda Pública, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley sobre --- Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, la Ley de Obras Públicas y la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación -- Estatal; entre los Acuerdos y Decretos que podemos mencionar, está el acuerdo de fecha 17 de marzo de 1981 publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 1º de abril siguiente, por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones -- con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en dicho Acuerdo se determina; en forma muy -- importante el Decreto de fecha 10 de enero de 1979, publicado en el Diario -- Oficial del 28 de febrero del mismo año, por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal; y el Acuerdo del 17 de abril del año de 1971, publicado en el Diario Oficial del 24 del mismo mes y año, por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuaran sus planes, sistemas, estructuras y -- procedimientos, conforme al proceso permanente, programado y participativo de la reforma administrativa.

2.- BREVE REFERENCIA A LOS CITADOS ORDENAMIENTOS LEGALES DEL FIDEICOMISO

A) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 3º, fracción III y 4, 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 Hacienda y -- Crédito Público (ahora será la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único del Gobierno Federal), o con recursos de las --

entidades de la Administración Pública Paraestatal.

También 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 y estará representada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En lo relativo a los fideicomisos creados por las entidades del sector paraestatal, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto expide la autorización para constituir el fideicomiso, de la misma manera que se aprueban los programas y el presupuesto de la entidad paraestatal, que lo crea; así mismo, vigila su ejecución por medio de la evaluación, que ejerce a través de la Auditoría Gubernamental.

En la fracción II del artículo 32, se dá a la Secretaría de Programación y Presupuesto la atribución de controlar financiera y administrativamente a las entidades del sector paraestatal, que no estén expresamente encomendadas o subordinadas a otra dependencia; y en la fracción XIII, se otorga la facultad a dicha Secretaría, de disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la Administración Pública Federal, - en los casos que señale el Presidente de la República.

- B) La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 2º; establece que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera así como pagos 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 las 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 patrimonio propios.

El artículo 9° de esta misma ley; faculta al Presidente de la República a fin de que, por medio de la Secretaría de Programación y presupuesto, emita la autorización respectiva para constituir o incrementar un fideicomiso; así mismo, es función de la citada Secretaría proponer al Ejecutivo Federal, la modificación, disolución de los fideicomisos, cuando así convenga al interés público. Finalmente, este precepto establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será la fideicomitente única del Gobierno Federal, siendo la que debe celebrar los contratos de Fideicomiso en los términos fijados en el ordenamiento expedido para tal efecto.

Cabe aclarar que ahora esta función le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por ser el fideicomitente único del Gobierno Federal, y no la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, en el artículo 37 se establece la obligación de quienes efectúan gasto público federal, de proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la información que les solicite y permitirle a su personal la práctica de visitas y auditorías, para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicha ley y de las disposiciones expedidas con base en ella.

- c) La Ley General de Deuda Pública, en su artículo 4° otorga diversas facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre las cuales están las siguientes: 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 y artículo 5, fracción IV y 17); cuidar que los recursos procedentes de financiamientos, se destinen a la realización de proyectos, a 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 estructura del endeudamiento público (fracción IV); y - vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraen financiamientos, sea suficiente para cubrir los compromisos que contraiga.

Por otro lado, en el Capítulo V, de ésta Ley, se regula la contratación de financiamiento para entidades distintas del Gobierno Federal; en el artículo 1 se establece que dichas entidades, entre las que están comprendidas las instituciones nacionales de crédito que actúan como fiduciarios en los fideicomisos públicos, requieren autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de toda clase de financiamiento; 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 los 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 crediticios; la citada Secretaría está facultada para complementar la información mediante el examen de registro de 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 vigilancia que le compete, respecto a la aplicación de recursos provenientes de los financiamientos autorizados con la periodicidad y forma que dicha Secretaría -- determine.

- D) La ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, otorga a la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, - que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, entre otras atribuciones, la de verificar si las entidades a que se refiere el artículo - 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública, realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presu

puestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y cumplieron con las disposiciones aplicables en la materia; si - ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas de inversión de los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y si aplicaron los recursos provenientes de financiamiento con la periodicidad y forma establecida por la Ley (artículo 3º-fracción I).

Para dicha finalidad, la propia ley establecía facultades a la Contaduría Mayor de Hacienda para ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados, (fracción VI del artículo 3º). En relación con éste precepto, se establece la obligación de las entidades así como de los -- funcionarios de las mismas, de permitir prácticas de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos (artículo 24) y en el artículo 30, se establece que los organismos que componen la Administración Pública Paraestatal, los funcionarios o empleados de éstas, las empresas privadas a los particulares, son solidariamente responsables de los empleados o funcionarios de las entidades que integran la Administración Pública Centralizada o con los de la Contaduría Mayor de Hacienda, por su coparticipación en actos u omisión sancionados por la Ley.

- E) La Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, tiene como objeto regular las operaciones de las - dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, relativas a la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles; contratación de servicios relacionados con bienes muebles y almacenes. Entendiéndose como entidades las mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como tales.

- F) La Ley de Desarrollo Urbano y Ecología, tiene por objeto regular el ---

gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública que realicen las dependencias y entidades, encontrándose entre estas últimas los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o algún organismo descentralizado o empresa de participación estatal.

- G) En cuanto a la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en el artículo 26, se establece la obligación a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de inscribir los fideicomisos en los que actúe como fideicomitente, en el Registro de la Administración Pública Paraestatal actualmente a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se habrá de considerar que en los estados debe haber algunas Leyes que también indican sobre los fideicomisos.

Respecto a los Acuerdos y Decretos Presidenciales mencionados, los mismos también establecen diversas disposiciones a que deben sujetarse los fideicomisos en su carácter de entidades de la Administración Pública Paraestatal, que a continuación se señala.

El Acuerdo de fecha 17 de marzo de 1981, publicado en el Diario Oficial del 1º de abril siguiente, por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en dicho Acuerdo se determina, encuentra su base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que otorga facultades al Presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades paraestatales, por sectores definidos para que sus relaciones 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; así se establece un orden de diversas entidades que forman la Admi-

nistración Pública Paraestatal, designando coordinadores de sector a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y agrupando a las entidades en aquellos sectores que tienen relación estrecha con sus responsabilidades a fin de obtener una mayor coherencia operativa y evitar duplicaciones o contradicciones.

Realmente destaca por su importancia el Decreto de fecha 10 de enero del año de 1979, publicado en el Diario Oficial del 27 de febrero, por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal; la denominación de este Decreto y las normas que lo conforman, explican los alcances y la importancia que para la Administración Pública tienen los fideicomisos en la actualidad.

En el artículo 2° del Decreto en cuestión, se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la dependencia encargada de constituir y tratar los fideicomisos (ahora en la actualidad será la Secretaría de Programación y Presupuesto), del Gobierno Federal, para lo cual debe precisar los fines del fideicomiso, sus condiciones y términos, siguiendo las instrucciones del Ejecutivo Federal dictadas.

El Gobierno Federal en la constitución del fideicomiso, se hace representar por la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que actúa como fideicomitente, esta cualidad la obtiene en forma por demás acertada por las atribuciones que le son propias de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Se debe señalar que es la autoridad que tiene la capacidad jurídica y administrativa para desempeñar el papel de fideicomitente, pues su estructura administrativa se presta para ello, al tener una Subsecretaría de la Banca Nacionalizada y bajo su dependencia jerárquica la Dirección de Instituciones Nacionales de Crédito.

- (1) VILLAGORDOA, JOSE MANUEL "DERECHO ADMINISTRATIVO Y FINANZAS". EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, 1981 p. 630.
- (2) BIELSA, RAFAEL "DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO I" EDITORIAL EDICIONES LA LEY, BUENOS AIRES 1964 p. 582.
- (3) Op. Cit. "DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO I" p. 590
- (4) FRAGA, GABINO "DERECHO ADMINISTRATIVO" EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1982 p. 206
- (5) Op. Cit. "DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO I" p. 591
- (6) DE PINA, RAFAEL "DICCIONARIO DE DERECHO EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1979 p. 263
- (7) "LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1982 Art. 349
- (8) ACOSTA ROMERO, MIGUEL "TEORIA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO" EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1981
- (9) Op. Cit. "DICCIONARIO DE DERECHO p. 263
- (10) Op. Cit. "DICCIONARIO DE DERECHO " p. 261
- (11) Op. Cit. "LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO" p. 330
- (12) Op. Cit. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO" p. 258
- (13) SILVA-HERZOG. "EL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO" COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. S.H.C.P. MEXICO, 1981 p.p. 35, 366
- (14) IDEM
- (15) Op. Cit. "EL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO" COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. S.H.C.P. MEXICO, 1981 p. 53

CAPITULO III

CONSTITUCION DEL FIDEICOMISO EN LA LEGISLACION MEXICANA

3.1 CONTRATO CONSTITUTIVO

Los fideicomisos del Gobierno Federal se pueden crear mediante:

- Ley
- Decreto
- Acuerdo Presidencial

Independientemente y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2° y 9° de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Secretario de Programación y Presupuesto expide un acuerdo en que establece:

- 1° Las causas que motivan la creación del fideicomiso;
- 2° La denominación del fideicomiso; y
- 3° Los elementos personales como son:

- A) El fideicomitente que siempre será el Gobierno Federal pero que --- también pueden ser en forma conjunta los gobiernos de las entidades federativas, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito u otras entidades públicas o privadas;
- B) La institución fiduciaria que en la generalidad es una institución nacional de crédito; y
- C) El o los fideicomisarios.

- 4° Se determinará también la integración del patrimonio, el que podrá estar formado por bienes muebles o inmuebles, aportaciones en dinero, créditos y rendimientos.
- 5° 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 se mencionaron 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 y con la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 7.- La duración del Fideicomiso.

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 que le dan origen al fideicomiso, porque el contrato sólo es un elemento que da lugar a formalizar el acto respectivo.

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.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en el artículo 346 EN SU CAPITULO V DENOMINADO DEL FIDEICOMISO, en el artículo antes mencionado lo -- que a la letra dice: "En virtud del Fideicomiso, el fideicomitente destina -- ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ése te fin a una institución fiduciaria". (1)

El patrimonio fideicomitado se forma con dinero u otros bienes del Estado que en última instancia provienen de importantes contribuciones de los ciudadanos, por lo tanto los fideicomisos sólo podrán constituirse con base a un interés público.

Aunque se señale fideicomisario, el fideicomiso siempre será válido, cuando se constituya con un fin lícito y determinado, además que deberá constar por escrito ajustándose a los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos o la transmisión de propiedad de las cosas que se den en fideicomiso, (artículo 347 y 352) de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Después de haber analizado en algunos de los capítulos la forma en que puede surgir a la vida un fideicomiso, considero que es de gran importancia saber -- bajo que términos y condiciones queda un contrato de Fideicomiso.

CONTRATO DE FIDEICOMISO QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, COMO FIDEICOMITENTE EL GOBIERNO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTOS REPRESENTADA POR SU TITULAR, SEÑOR LICENCIADO CARLOS SALINAS DE GORTARI, CON INTERVENCION DEL COORDINADOR GENERAL DE PROGRAMAS PARA PRODUCTOS BASICOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, SEÑOR CONTADOR PUBLICO FRANCISCO CANO ESCALANTE, REPRESENTADO POR SU DIRECTOR GENERAL, SEÑOR LICENCIADO GUSTAVO ROMERO --- KOLBECK, AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES Y CLAUSULAS:

A N T E C E D E N T E S

I En Decreto Presidencial del 1º de septiembre de 1980, publica en el ---

Diario Oficial de la Federación el día 9 del mismo mes y año, que establece los apoyos y estímulos a la producción, distribución y consumo de los productos básicos, se dispone que la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de Fideicomitente Unido del Gobierno Federal, promoverá el establecimiento de un fideicomiso que se denominará Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos.

- II En ese mismo Decreto, se previó que en tanto se constituía y operaba el fideicomiso mencionado, la Secretaría de Programación y Presupuesto establecería un Comité Financiero en Apoyo del Programa de Productos Básicos, que se encargaría de coordinar programas, administrar y evaluar -- los esfuerzos que se realicen a nivel federal, estatal y municipal, mediante los fondos de fomento y el financiamiento relativo a la producción, distribución y consumo de productos básicos.
- III En esta forma se consideró que la mecánica operativa y la participación de los sectores oficial, social y privado en la estrategia del Programa de Productos Básicos, la complementó el Presidente de la República mediante la atención y coordinación del aspecto financiero.
- IV El Comité Financiero referido inició sus actividades en diciembre de -- 1980, y ha venido operando con regularidad y eficiencia. Sin embargo, se estima que ha llegado el momento en que debe constituirse el Fideicomiso prevista en el artículo 6° del Decreto citado.
- V La Secretaría de Programación y Presupuesto, en cumplimiento de la disposición mencionada y en el carácter del Fideicomitente Unico del Gobierno Federal, giró el oficio número 305-III-2-0879 de fecha 8 de octubre de 1981, con instrucciones para constituir el Fideicomiso de que se trata.

Por lo expuesto, las partes otorgan lo que se consigna en las siguientes:

C L A U S U L A S

PRIMERA.-El Gobierno Federal constituye en Banco de México, S.A., el Fideicomiso a que se ha hecho mención en los antecedentes de este instrumento, que se denominará "Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos".

SEGUNDA.-Son finalidades del Fideicomiso:

- A) Definir y coordinar las políticas del Programa Nacional de Productos -- Básicos.
- B) El otorgamiento de apoyos financieros, la prestación de asesoría y asistencia técnica y la coordinación de todas las actividades relacionadas con la concreción de los objetivos de dicho Programa.

TERCERA.-El patrimonio del Fondo se integrará con los siguientes recursos: --

- A) La cantidad inicial de \$ 8,000 millones que ha decidido aportar el Gobierno Federal.
- B) Las sumas que, con autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto, puedan canalizar las Dependencias y Entidades del Sector Público para el desarrollo de los fines del Fondo.
- C) Las cantidades que con posterioridad aporte el Gobierno Federal, los -- Gobiernos de los Estados, Municipios y otras Entidades Públicas o Privadas.
- D) El producto de las recuperaciones y rendimientos provenientes de las -- inversiones y demás operaciones que con recursos del Fondo se realicen.
- E) El producto de las primas que provengan del servicio de Garantía que el Fondo preste.

- F) Los recursos que se obtengan de fuentes de financiamiento nacionales o internacionales, previamente autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- G) Los demás recursos que el Gobierno Federal determine o apruebe como --- ampliación del patrimonio del fideicomitido.

CUARTA.- Para el cumplimiento de los objetivos del Fondo, podrá realizar entre otras, las siguientes funciones:

- A) Fomentar la producción, distribución y consumo de productos básicos.
- B) Facilitar la canalización de recursos a los productores adheridos a los programas de Fomento Específico para Productores Básicos, que cuenten con certificado de Registro, así como a los distribuidores y comerciantes que comprueben su operación con productos básicos.
- C) Abrir créditos y otorgar préstamos a los productores y comerciantes que acudan directamente al Fondo.
- D) La canalización de recursos se realizará mediante la apertura de créditos y otorgamientos de préstamos y descuentos a la Banca Nacional, Mixta y Privada, y redescuentos a Fondos de Fomento con tasas de interés preferenciales.
- E) Garantizar la recuperación de los créditos y préstamos que se otorguen a los beneficiarios del Fondo.
- F) Otorgar asesoría financiera, jurídica y asistencia técnica.
- G) Las demás que le autoricen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

QUINTA.- Las operaciones y actividades que realice el Fondo, en cumplimiento

de sus objetivos, serán con cargo al patrimonio fideicomitado y en los términos y condiciones que se establezcan en sus Reglas de Operación.

SEPTIMA.-En los términos del Artículo 45, Fracción IV define, de la Ley General de Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se crea un Comité Técnico o de Distribución de Fondos, que quedará integrado por representantes de las siguientes Dependencias y Entidades: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Trabajo y Previsión Social, Departamento de Pesca, Coordinación General de Programas para Productores Básicos de la Presidencia de la República y Coordinación General del Sistema Alimentario Mexicano. Así mismo, se designará un representante de la Institución Fiduciaria que asistirá a las sesiones de Comité, con voz pero sin voto.

Por cada miembro propietario se designará un suplente.

Fungirá como Presidente el Coordinador General de Programas para Productos Básicos de la Presidencia de la República, quién contará con voz de calidad para el caso de empate.

El Secretario y Prosecretario, serán designados por la Coordinación General de Programas para Productos Básicos de la Presidencia de la República, quienes no necesariamente deberán ser miembros del Comité.

OCTAVA. El comité celebrará reuniones con la periodicidad que las circunstancias lo exijan, debiendo reunirse por lo menos una vez al mes, y sesionará con la mitad más uno de sus miembros, sean propietarios o suplentes.

El Director General y Delegado Fiduciario Especial asistirá a las sesiones del Comité y podrá invitar a otras Dependencias y Entidades para que designen representantes cuando a su juicio sea conveniente para la mejor solución de asuntos específicos.

Cuando haya asuntos que por su importancia lo ameriten, el comité celebrará -

sesiones extraordinarias. A ellas convocará el Presidente del Comité, por -- acuerdo de éste, a propuesta del Director General o de dos representantes que integren el Comité.

Durante las sesiones extraordinarias, el Comité se ocupará solamente de los -- asuntos señalados en la convocatoria respectiva y el orden del día no compren-- derá asuntos generales.

El orden del día que corresponda a cada sesión, será elaborado por el Director General y Delegado Fiduciario Especial, quién lo presentará a la consideración del Presidente del Comité.

NOVENA.-El Comité Técnico o de Distribución de Fondos tendrá las siguientes -- facultades:

- 1.- Determinar, autorizar e instruir al Director General y Delegado Fiducia-- rio Especial, respecto de los lineamientos, términos y condiciones gene-- rales, conforme a los que debe realizar las operaciones de garantía y -- descuento a las Instituciones de Crédito (S.N.C.) por los préstamos que se concedan, así como para las aperturas de crédito y las Instituciones de Crédito (S.N.C.), para que a su vez lo haga a los sujetos que se de-- terminen en las Reglas de Operación o bien las que deba realizar el Fon-- do en forma directa y demás actividades en cumplimiento de los objeti-- vos del Fideicomiso.
- 2.- Aprobar las medidas que deban tomarse para la capacitación y organiza-- ción de los sujetos de crédito, a fin de lograr su incorporación y partici-- pación de los programas relativos, así como el mejor aprovechamiento de los recursos materiales, técnicos y financieros.
- 3.- Promover la colaboración y coordinación en forma permanente entre el -- sistema financiero oficial y mixto, en relación con programas de promo-- ción y financiamiento de productos básicos, de carácter nacional o re-- gional; así como canalizar y aprovechar los recursos de cualquier tipo

provenientes de las Dependencias y Entidades representadas en el Comité.

- 4.- Proponer las fuentes alternativas de financiamiento, los montos de recursos fiscales que requiera el Fondo así como las modificaciones a las condiciones en que se otorgan los apoyos a la producción, distribución y comercialización de Productos Básicos cuando así sea necesario.
- 5.- Autorizar los Programas Integrales de Asistencia Técnica, Financiera y Administrativa, así como de créditos supervisados, que se realicen en estrecha coordinación con las Dependencias y Entidades del Sector Público y Privado que directa o indirectamente se encuentren vinculados a las actividades de producción, distribución y consumo de productos básicos.
- 6.- Aprobar la realización de estudios por parte del Fiduciario o de Grupos de trabajo que al efecto se constituyan, o bien, mediante la designación de asesores, para la canalización óptima de recursos crediticios, distribución y consumo de productos básicos, y en su caso, determinar las medidas o recomendaciones que al respecto deban realizar. Sugiriendo, -- así mismo, los incentivos fiscales y estímulos a la producción.
- 7.- Señalar otros productos que por sus características deban ser objeto de apoyo preferencial por el Fondo.
- 8.- Aprobar la propuesta del Director General del Fondo y Delegado Fiduciario Especial, las Reglas de Operación del Fondo, a que deberán sujetarse las operaciones y actividades del Fideicomiso. Estas Reglas deberán ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 9.- Analizar semestralmente los montos de financiamiento que corresponderán a cada Entidad Financiera Oficial en apoyo al Programa de Productos Básicos.
- 10.- Supervisar el avance mensual del Programa Financiero de Productos Básicos.

- 11.- Aprobar el Programa Anual de Actividades del Fondo y Presupuesto Anual de Ingresos, que deberá formular y presentarle el Director General, pre vio acuerdo con el Coordinador de Programas de Productos Básicos, con el objeto de obtener las autorizaciones correspondientes por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 12.- Aprobar el Programa Anual de Financiamiento que el Director General le presente, incluyendo las condiciones y características del financiamiento para someterlo a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 13.- Conocer de las inversiones que realice el Fondo, en tanto son aplicadas a los fines del mismo, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, S.A., en el oficio circular número 305-IV-647 del 10 de julio de 1981.
- 14.- Determinar los programas de promoción, publicidad y difusión de los fines, operaciones y actividades del Fondo.
- 15.- Emitir opinión previa cuando el Fiduciario se vea en la necesidad de -- utilizar, y por lo tanto, de contratar personal ajeno al suyo propio -- que se dedique directa y exclusivamente al Fideicomiso.
- 16.- Las demás que les señale posteriormente el Fideicomiso.

DECIMA.-Si para el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiere la autorización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios al Fideicomiso y no es posible, por cualquier circunstancia, reunir al Comité Técnico o de Distribución de Fondos, el Director General procederá a consultar al Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando facultado para ejecutar los actos que se le autoricen.

DECIMA PRIMERA.-El Director General designará al personal técnico y administrativo para el desempeño del Fideicomiso, y le señalará sus remuneraciones -

- 11.- Aprobar el Programa Anual de Actividades del Fondo y Presupuesto Anual de Ingresos, que deberá formular y presentarle el Director General, pre vio acuerdo con el Coordinador de Programas de Productos Básicos, con el objeto de obtener las autorizaciones correspondientes por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 12.- Aprobar el Programa Anual de Financiamiento que el Director General le presente, incluyendo las condiciones y características del financiamiento para someterlo a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 13.- Conocer de las inversiones que realice el Fondo, en tanto son aplicadas a los fines del mismo, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, S.A., en el oficio circular número 305-IV-647 del 10 de julio de 1981.
- 14.- Determinar los programas de promoción, publicidad y difusión de los fines, operaciones y actividades del Fondo.
- 15.- Emitir opinión previa cuando el Fiduciario se vea en la necesidad de -- utilizar, y por lo tanto, de contratar personal ajeno al suyo propio -- que se dedique directa y exclusivamente al Fideicomiso.
- 16.- Las demás que les señale posteriormente el Fideicomiso.

DECIMA.-Si para el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiere la autorización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios al Fideicomiso y no es posible, por cualquier circunstancia, reunir al Comité Técnico o de Distribución de Fondos, el Director General procederá a consultar al Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando facultado para ejecutar los actos que se le autoricen.

DECIMA PRIMERA.-El Director General designará al personal técnico y administrativo para el desempeño del Fideicomiso, y le señalará sus remuneraciones -

y prestaciones con cargo al Fondo, conforme al presupuesto anual de gastos -- que apruebe el Comité Técnico. En su caso, el Director deberá obtener la pre-
via opinión del Comité Técnico o de Distribución de Fondos. Las demás erogaciones que se originen en el desempeño de este Fideicomiso, serán cubiertas -- también con cargo al Fondo.

DECIMA SEGUNDA.-El Fiduciario no estará obligado a dar el aviso, ni hacer la notificación que prevee el artículo 45, fracción IX de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se deberá informar trimestralmente, tanto al fideicomitente como al Comité Técnico sobre la operación del Fondo, registrar en su contabilidad las operaciones que señala la fracción citada y establecer sistemas de auditoría interna.

DECIMA TERCERA.- Los honorarios fiduciarios se fijarán anualmente de común -- acuerdo, entre el Fiduciario y el Fideicomitente.

DECIMA CUARTA.-La duración del presente Fideicomiso será indefinida, pero el Fideicomiso se reserva expresamente el derecho de revocarlo, sin perjuicio de los derechos a terceros, cuando lo estime conveniente, dejando en poder del -- Fiduciario las provisiones necesarias para que pueda cumplir con las obligaciones ya contratadas con cargo al Fondo. (artículo 357, fracción VI de la -- L.G.T.O.C.)

El presente contrato de fideicomiso se firma en nueve tantos, quedando ocho -- en poder del Fideicomitente y uno en el del Fiduciario.

México, Distrito Federal, octubre de mil novecientos ochenta y uno.

T E S T I G O D E H O N O R

Lic. José López Portillo
Presidente Constitucional de
los Estados Unidos Mexicanos.

Siempre será el Presidente de la República Mexicana, el que firme como Testigo de Honor, y posteriormente los Titulares de las Secretarías que intervienen -- en el compromiso.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO
PUBLICO

COORDINACION GENERAL DE PROGRAMAS
PARA PRODUCTOS BASICOS, DE LA PRE
SIDENCIA DE LA REPUBLICA

LIC. JESUS SILVA-HERZOG FLORES

C.P. FRANCISCO CANO ESCALANTE

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y
PRESUPUESTO

SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMEN-
TO INDUSTRIAL

LIC. CARLOS SALINAS DE GORTARI

LIC. JOSE ANDRES OTEYZA

SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION
SOCIAL

DEPARTAMENTO DE PESCA

LIC. PEDRO OJEDA PAULLADA

LIC. FERNANDO RAFFUL MIGUEL

SECRETARIA DE COMERCIO

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECUR
SOS HIDRAULICOS

LIC. JORGE DE LA VEGA DOMINGUEZ

SR. FRANCISCO MERINO RABAGO

COORDINADOR GENERAL DEL SISTEMA
ALIMENTARIO MEXICANO

BANCO DE MEXICO, S.A.

LIC. CASSIO LUISSILLI

LIC. GUSTAVO ROMERO KOLBECK

3.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL FIDEICOMISO PUBLICO

La Administración Pública es el principal instrumento del que dispone el Estado para alcanzar los fines económicos, políticos y sociales que se consignan en la Constitución, como máxima expresión de la voluntad política del pueblo mexicano. A través de la Administración Pública, se busca el logro de los objetivos y prioridades nacionales orientadas al desarrollo integral del país - en un marco de libertad y de justicia social. En este contexto, el Fideicomiso Público constituye uno de tantos medios con los que cuenta la Administración Pública para cumplir con esos fines. Sustraer el Fideicomiso de esa realidad limitaría el análisis de tan importante institución.

La Administración Pública Federal es un todo orgánico compuesto por elementos humanos, normas, objetivos, recursos materiales, técnicos y financieros, así como por estructuras e instituciones, a través de los cuales se traducen en acciones concretas las decisiones políticas.

Desde el punto de vista estructural, la Administración Pública Federal comprende dos niveles de acción: La Administración Centralizada y la Administración Paraestatal.

Conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada. Por su parte, la administración Paraestatal está compuesta por los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos Públicos. Además cabe destacar que dicha Ley Orgánica promulgada en el régimen del Gobierno anterior, considera por vez primera, a las entidades paraestatales como parte integrante de la Administración Pública Federal.

La incorporación de las entidades paraestatales al ordenamiento legal de la Administración Pública Federal, hace patente la estrecha interrelación que existe entre dos niveles del aparato administrativo gubernamental. Esta ---

vinculación impide concebir aisladamente la acción de cualquiera de las instituciones que componen el ámbito de la Administración Pública.

En ese orden de ideas, el análisis de la naturaleza y operación del Fideicomiso Público se inscribe necesariamente en el contexto de la Administración Pública Federal y, en particular, de la Paraestatal.

BREVE RESEÑA DE LA HISTORIA DEL COMPORTAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

Al nacer México a la vida independiente, la Administración Pública del Nuevo Estado sólo requería un escaso aparato administrativo. Privaban entonces los principios del liberalismo económico que asignaban al Estado, el mero papel de gendarme. Su función se limitaba a garantizar el orden para que las acciones de los particulares marcharan conforme a las leyes del libre juego de la oferta y la demanda, sin cortapisa alguna. Los principios fundamentales sobre los que descansaba tal filosofía gubernamental pregonaban el "dejar hacer" y el "dejar pasar".

En tales circunstancias, no se requería de una gran maquinaria administrativa. Bastaba para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales la existencia de cuatro Secretarías.

- 1.- La de Relaciones Interiores y Exteriores;
- 2.- La de Guerra y Marina;
- 3.- La de Justicia y Negocios Eclesiásticos; y
- 4.- La de Hacienda.

Esa estructura original se mantuvo casi inalterable por largo tiempo, sin que la perspectiva de la acción del Estado en la sociedad civil conociera modificación alguna. Los cambios eran más producto de la agregación o separación de funciones, que de alteraciones en la concepción filosófica que sustentaba el Estado entonces.

De este modo, en 1853 se crea el Ministerio de Fomento, Colonización e - - -

Industria y Comercio y se separan las funciones de Gobernación de las de Relaciones Exteriores. En 1891 se establece la Secretaría de Comunicaciones y -- Obras Públicas y al iniciarse el siglo se separan de la Secretaría de Instrucción Pública las funciones de Justicia, con lo que se dá vida a la dependencia correspondiente.

No es, sino hasta que el pueblo mexicano realiza la primera revolución social en el siglo XX, que la filosofía del Estado envuelve y afecta también a la -- Administración Pública. Del Estado Gendarme Liberal, se transita a un Estado Social, a un Estado de Servicio.

La participación de campesinos y obreros, fue decisiva para que la Revolución se planteara fines y objetivos que correspondieran a las exigencias que los -- mismos obreros y los campesinos habían impuesto.

El pensamiento de la Revolución evoluciona del sentido político electoral, -- con el que nace, a un movimiento de contenido social por la influencia que en él ejerce la participación del pueblo. Por ello, las reformas sociales hicieron del nuevo Estado comprometido con los intereses de la mayoría.

BIELSA, RAFAEL, opina en uno de sus textos que "Una vez plasmada en la Constitución, las reformas sociales conformaron el marco ideológico a partir del -- cual las nuevas instituciones públicas se habrían de desarrollar. De esta manera, la filosofía del Estado Social, del Estado de Servicio que derivó de la Revolución, repercutió en la organización administrativa de ese mismo Estado. Las nuevas responsabilidades determinaron una diversificación y un notable -- crecimiento cuantitativo y cualitativo de la Administración Pública. (2)

Surgieron como nuevas formas los departamentos administrativos, para auxiliar directamente al Presidente de la República, como fué el caso del de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, el del Presupuesto, el de -- Estadística, y el de Contraloría y el de Aprovisionamientos Generales. Funciones que terminaron por ser reabsorbidas por las Secretarías de Estado.

En un segundo momento, los departamentos administrativos empezaron a cubrir --

algunas de las nuevas funciones sustantivas del Gobierno; aparecen así los departamentos de Trabajo, que posteriormente dieron lugar a nuevas Secretarías,

Al lado de los cambios estructurales, se registró a partir de la Revolución un sensible crecimiento de las Secretarías de Estado. El Presidente Cárdenas modificó cuatro veces la organización del aparato administrativo; el Presidente Avila Camacho elevó al rango de Secretaría al Departamento de Marina Nacional y fusionó en una sola Secretaría a la Secretaría de Asistencia Pública y al Departamento de Salubridad; el Presidente Miguel Alemán estableció dos nuevas Secretarías la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la de Recursos Hidráulicos; el Presidente López Mateos creó la Secretaría de la Presidencia y el Departamento de Turismo, transforma la Secretaría de Bienes Nacionales en la Secretaría de Patrimonio Nacional y dividió a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas; finalmente el Presidente Echeverría -- elevó a rango de Secretaría a los Departamentos Agrarios y de Turismo.

Es necesario advertir que el Estado Mexicano de la Revolución, en tanto Estado de Servicio, cumple sus importantes funciones tanto a través de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, como por medio de variada gama de entidades de diversa naturaleza jurídica, que se conocen como la Administración Pública Paraestatal. Con esta denominación simplemente se quiere subrayar el hecho de que no se trata de órganos de autoridad como las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos sino que, en el cumplimiento de sus distintos objetivos, tiene una personalidad jurídica distinta de la del Estado y operan como empresas de participación estatal, como organismos descentralizados o como fideicomisos, por lo tanto se rigen por normas jurídicas diferentes de las que regulan a las dependencias centralizadas.

Ahora bien, como parte de la acción para garantizar el modelo económico social surgido de la Revolución Mexicana es necesario tener en perspectivas, como -- instrumentos flexibles y eficaces para responder a demandas o prioridades concretas, a los Fideicomisos Públicos, parte integrante de la Administración -- Pública Paraestatal, a la que aquí se ha hecho referencia. Al asomarnos - - -

retrospectivamente a la evolución del modelo de desarrollo económico veremos como el fideicomiso público se inscribe en el contexto político-administrativo aludido.

En efecto, en la Administración Obregón en 1925, se formuló el Proyecto sobre compañías Bancarias de Fideicomisos y Ahorro; en 1934 se creó el Fondo de Cultura Económico, en 1954 el Fondo de Garantía a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN); en 1955 el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA); en 1962, el Fondo para el Fomento de Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX). Después aparecen en materia de vivienda el Fondo de Garantía y Apoyo a la Vivienda (FOVI); en apoyo a las actividades industriales, el Fondo de Equipamiento Industrial (FOMIN); y en relación al Turismo, el Fondo de Fomento Turístico (FONATUR).

GONZALEZ PARRAS, JOSE, nos comenta que "Para tener una idea de la magnitud -- del crecimiento del sector paraestatal, baste recordar que si en 1930 las entidades eran apenas 16, hacia 1976 el conjunto de la Administración Pública -- Paraestatal constituía un complejo universo de más de 900 unidades, de las -- cuales alrededor de 240 eran Fideicomisos Públicos. En la actualidad el conjunto de recursos humanos involucrados en el sector paraestatal representa -- aproximadamente a un millón de funcionarios empleados, sólo en el nivel federal de Gobierno. (3)

De esta manera, las diferentes responsabilidades del Estado Mexicano fueron -- imponiendo el establecimiento de nuevas estructuras y funciones administrativas, y si bien, en general y tomadas por separado, fueron cumpliendo los com -- ti -- dos para los cuales se crearon, lo cierto es que con el tiempo dieron lugar a un conjunto orgánico desarticulado, sin coordinación, con fenómeno de dupli -- ca -- ci -- ón super-posición y, lo que es más de contradicción de funciones, lo que al final de cuentas se convirtió en un serio obstáculo para el cumplimiento -- de los propios programas de Gobierno.

Dicho de otro modo, el crecimiento de la estructura central y la diversificación del andamiaje Paraestatal trajeron consigo deformaciones en los modelos administrativos que originalmente debían de responder con rapidez, eficacia y

eficiencia a los objetivos políticos.

La expansión del Sector Paraestatal se fue realizando por agregación sin medios previnieron el desembolvimiento de la infraestructura administrativa del Estado, ni planes y programas gubernamentales que permitieran imprimir racionalidad y congruencia a la Administración Pública en su conjunto.

En el campo específico de los fideicomisos Públicos se dificultaba cada vez más el control y la evaluación de sus actividades. Con el tiempo se empezó a abusar de esta figura, pues frecuentemente se pretendía resolver problemas administrativos de la más variadas índoles a través de la formación de un Fideicomiso. Así en la relación actual de Fideicomisos aparecen algunos poco ortodoxos dentro del contexto de la Administración Pública, como los que fundaron para filmar películas, para editar diccionarios o incluso para liquidar a otros fideicomisos.

En no pocos casos, los Fideicomisos duplicaban con empresas y organismos para estatales, con otros fideicomisos y aún con dependencias centrales.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL, manifiesta en su texto que "Existían además fideicomisos que desvirtuando su naturaleza encubrían en realidad organismos descentralizados o empresas". (4)

Como ejemplo podemos citar, el caso del Fideicomiso que han terminado por ser transformados en organismos descentralizados o en empresas de participación estatal, como el Fideicomiso de la Palama (FIDEPAL); o bien en otros que por esas mismas razones hubieron de ser liquidados como sucedió en el curso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE). Todavía hoy existen fideicomisos que solapan una figura operativa de empresas y organismos descentralizados, - el ejemplo típico es uno de los primeros fideicomisos que surgió en el país - y que continúa vigente: El Fondo de Cultura Económica.

En 1976 en diversos sectores gubernamentales como el agropecuario, el industrial, el de vivienda o el de comercio exterior, por citar algunos ejemplos, - existían una multiplicidad de Fideicomisos que realizaban tareas similares y

que por lo mismo bien podrían integrarse, fusionarse o simplificarse.

Es ese entonces no se contaba además con planes y programas que vincularan los fideicomisos a las acciones sustantivas y normativas de la Secretarías de Estado o de los Departamentos Administrativos. El Sector Paraestatal actuaba como 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.

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 y eficiencia 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 Ordaz, se tomó la decisión de iniciar el análisis de este problema y a raíz de ello se creó una Comisión para estudiar los padecimientos que sufría la Administración. 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. El Programa de Reforma se inició con cambios a las estructuras centrales de la Administración Pública Federal, lo que había de afectar el funcionamiento del Sector -- Paraestatal, y en consecuencia, del Fideicomiso Público

Se simplifican Secretarías, se crean otras nuevas, o se fusionan algunas como fue el caso de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, y otras más. Una de las innovaciones estructurales de mayor trascendencia para la congruencia gubernamental es sin duda la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Las funciones de programación y presupuesto que estaban distribuidas entre la Secretaría de Patrimonio Nacional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia, se reubican en la Secretaría de Programación y Presupuesto, que maneja además todas las funciones de regula--

ción global, es decir las de planeación, programación, presupuestación, control, evaluación, informática y estadística y se convierte así en la Institución de congruencia global del Sistema Administrativo Mexicano.

Lo anterior, desde luego, va a repercutir y a dominar la acción de Sector Público, obligando a las dependencias y entidades a sujetarse a programas anuales que sean congruentes con los planes sectoriales y con el Plan Nacional de Desarrollo. De igual manera, el Sector Paraestatal que incluye obviamente la participación del Fideicomiso Público.

La Administración Pública cuenta por otra parte con un ingrediente fundamental, que es el de los recursos humanos. En materia de personal, había también fuertes deficiencias dentro de la Administración Pública, en general se presentaban problemas de planeación, de capacitación, de relaciones laborales, de escalafón y remuneraciones, de estímulos y recompensas, de deshonestidad, entre otros. Para hacer frente a esta situación, se inicia un programa para la administración y el desarrollo del personal en todas las áreas administrativas.

Se crean los grandes mecanismos de coordinación interinstitucional. Evidentemente que la acción del gobierno es muy compleja y a veces uno de sus programas desborda a una institución o incluso a un sector administrativo como podrían ser el caso, entre otros, del Sector Agropecuario, del Sector Salud. Se establecen entonces mecanismos para superar de manera participativa estos problemas. Para ello se constituyen cuerpos colegiados como son el Gabinete Económico, el Gabinete Agropecuario, el Gabinete del Sector Salud o el Gabinete de Comercio Exterior. Se crean entes específicos de coordinación intersectorial como la comisión Gasto-Financiamiento, instrumento fundamental para asegurar la congruencia entre el gasto y los recursos que provienen del tributo y del financiamiento.

En este nuevo marco jurídico destaca en primer lugar las modificaciones a nuestra Carta Magna para darle fundamento Constitucional se reformó y determina que la Administración Pública será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso, la cual distribuirá los negocios del

orden administrativo entre Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y se señala además que las leyes determinarán las relaciones entre las dependencias centrales y las entidades paraestatales. Esta modificación constitucional permite afinar las bases generales de creación de las entidades paraestatales y de la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Entre otras disposiciones jurídicas que constituyen las bases legales de la actual Reforma Administrativa y que norman al sector paraestatal y, consecuentemente, al fideicomiso, cabe destacar o señalar a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que señala específicamente cuales son los aspectos de programación y presupuestación, evaluación y control que van a regir para regular la relación entre las dependencias centrales y las entidades paraestatales; a la Ley General de Deuda Pública, por lo que respecta al financiamiento; la Ley de Adquisiciones, Inventarios y Almacenes, que obliga a toda la Administración Pública a sujetarse a normas para racionalizar los recursos materiales del Gobierno Federal y evitar el dispendio de éste; la Ley de Obra Pública por lo que toca a las obras que realiza tanto la Administración Central como la Administración Paraestatal; y desde luego, a aquellas disposiciones que sean todavía vigentes como la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. A este marco jurídico tan importante, se suman, en virtud del ejercicio de la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo, los Acuerdos de Sectorización y los Lineamientos emitidos por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República en materia de Sectorización.

Todo lo anterior ha permitido que en el marco específico del sector paraestatal se inicie un proceso de depuración de este universo. Es oportuno destacar que en enero de 1977 se habían detectado 991 entidades paraestatales. Para septiembre del año en curso se habían liquidado o estaban en proceso de serlo 247 y se habían creado o adquirido 130. Esto debe estimarse importante porque no solamente se detiene el crecimiento exponencial que venía observando la Administración Pública Paraestatal, sino que en la actualidad existen menos entidades paraestatales que a principio de esta Administración. Lo anterior

no significa desde luego, que no se seguirán creando aquellas entidades que requiera el país para asegurar su desarrollo y satisfacer los mínimos indispensables que la población requiere.

En materia de fideicomisos sucede algo semejante; de los 23 fideicomisos formalmente registrados en enero de 1977 se han liquidado a la fecha o están en proceso de serlo 33, se han registrado 40 y se han creado 25 de acuerdo al registro que lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El primer Acuerdo de Sectorización, data del 17 de enero de 1977, y en él se comprenden algunos lineamientos básicos para la operación sectorial. Este acuerdo ha sido actualizado en dos ocasiones.

Por otra parte, se ha integrado y se encuentra actualmente operando un mecanismo participativo en materia de coordinación sectorial; el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Coordinación Sectorial. Se supone que cada dependencia centralizada, cuenta con una unidad encargada de revisar las cuestiones de la Coordinación Sectorial y su relación con el Sector Paraestatal y -- son tales unidades las que componen el Comité que pretenda ser un foro de intercambio de experiencias y de definición de políticas y normas que mejoren la operación de los sectores administrativos y de las entidades que los integran y entre ellas desde luego, los fideicomisos públicos.

El 27 de febrero de 1979 se expidió un Decreto en el que se establecen las bases para constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal. En el cual se especifican las responsabilidades que en materia se le asignan al Fideicomiso Único a la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien autoriza la creación de los fideicomisos, así como su modificación o liquidación.

Se ha formado así mismo un grupo técnico específico que en estrecha vinculación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha estado trabajando en problemas especiales del Fideicomiso Público.

Por otra parte, está a punto de sancionarse un documento que habrá de traducirse en una guía técnica para la organización y operación de los Fideicomisos Públicos.

Es importante anotar, que si bien es cierto que han habido acciones específicas que tocan concretamente a la figura del fideicomiso público, es cierto -- también que debe tenerse presente que las acciones generales que han efectuado a la administración en su estructura central, en la programación, en sus recursos humanos, en sus recursos materiales, en el marco jurídico que le rodea, - han influido favorablemente la operación del fideicomiso público en México.

Algunos estudiosos de la problemática del Fideicomiso Público en México, han sugerido que se exploren las posibilidades de adecuar esta institución a los constantes cambios que se dan merced a procesos de reformas en el conjunto de la Administración Pública Federal.

Así por ejemplo, hay quienes sostienen que en virtud de los cambios que se dieron en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde se transfieren las funciones de programación y presupuestación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Secretaría de Programación y Presupuesto y atendiendo a que ésta es la dependencia globalizadora que debe asegurar la congruencia entre el plan global, los planes sectoriales y los programas de las diversas dependencias y entidades, y toda vez, que es esta Secretaría la que además autoriza actualmente la creación, modificación y disolución de fideicomisos, y que en la actualidad es el fideicomitente único del Gobierno Federal.

Otros han sugerido a su vez, que se explore la posibilidad de que con el propósito de fortalecer la figura de los coordinadores sectoriales y de dotarlos de mayores instrumentos para la consecución de sus respectivos programas sectoriales, sean éstos de acuerdo con el sector al que se vinculan por su naturaleza y contenido los fideicomisos, quienes representan la figura del fideicomitente que en este caso no sería único, sino que habría fideicomitentes sectoriales.

3.3 PROCEDIMIENTO Y PROYECTO DE EXTINCIÓN DEL FIDEICOMISO

El patrimonio fideicomitado se forma con dinero y otros bienes del Estado que en última instancia provienen de importantes contribuciones de los ciudadanos, por lo tanto los fideicomisos sólo podrán constituirse con base a un interés público.

El fideicomiso creado por el gobierno federal se debe a un fenómeno de publicación de esta institución.

La Secretaría de Programación y Presupuesto siendo un elemento personal constitutivo del fideicomiso, interviene, tanto en su constitución e incremento, como en su modificación y disolución, en las dos primeras acciones siendo conductor de la autorización del Presidente de la República, y en las últimas -- haciendo la proposición respectiva ante el Ejecutivo Federal.

La iniciativa de incremento, modificación o disolución, puede provenir de diferentes fuentes, a saber:

- 1.- El Presidente de la República;
- 2.- El Coordinador de Sector correspondiente; por sí o a petición de la institución de crédito que funja como fiduciaria; y
- 3.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del Coordinador de Sector.

Si la iniciativa proviene de la fiduciaria, cuando la ley o el acto constitutivo del fideicomiso así la faculden, o bien de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en ambos casos ésta debe recabar la opinión del Titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que funja como responsable del sector dentro del que se encuentre agrupado el fideicomiso y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

Además el Gobierno Federal conserva una atribución significativa sobre los -- fideicomisos de la administración pública, pues ejerce sobre ellos la supervi

ción Administrativa señalada en diversos ordenamientos legales (Ley General - de Deuda Pública, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal);- la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria y Seguros, ejerce facultades de supervisión, independientemente - de los controles administrativos que ejerce por otros ordenamientos legales. De la misma manera el Comité Técnico se constituye con representantes de las diversas dependencias de la administración pública centralizada, que tienen - una intervención de sus fines.

Los fideicomisos no pueden ser creados únicamente por contrato, pues de ser así les faltaría el elemento esencial de validez, ya que su existencia se origina por una disposición expedida por el Presidente de la República o el Congreso de la Unión, como anteriormente lo hemos mencionado.

En el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; establece que en los casos en que la Secretaría de Programación y Presupuesto - o el Coordinador de Sector proponga la modificación o extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal. Dicha Secretaría debe recabar previamente la - opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quienes emitirán en un plazo que no excederá de 30 días contados a partir de la fecha en que les fue solicitada.

Cuando se proponga la extinción de un Fideicomiso del Gobierno Federal, se deberán presentar las causas que justifiquen lo antes mencionado a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el fin de dar seguimiento al asunto de referencia.

Ahora bien, procederé a dar un ejemplo de la posible extinción de un fideicomiso desde su inicio, hasta sus últimas consecuencias y efectos:

ANTECEDENTES

1.- En Decreto Presidencial del 1° de septiembre de 1980, publicado en el

Diario Oficial de la Federación del mismo mes y año, que establece los apoyos y estímulos a la producción, distribución y consumo de los productos básicos, ahora la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo a las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 49, en su carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal, promoverá el establecimiento de un fideicomiso que se denominará Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos.

En su cláusula primera que a la letra dice: "El Gobierno Federal constituye en Banco de México, S.A., el Fideicomiso a que ha hecho mención en los antecedentes de este instrumento, que se denominará "Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos".

Segunda.- Son finalidades del Fideicomiso:

- a) Definir y coordinar las políticas del Programa Nacional de Productos Básicos.
- b) El otorgamiento de apoyos financieros, la prestación de asesoría y asistencia técnica y la coordinación de todas las actividades relacionadas con la concreción de los objetivos de dicho programa.

En virtud de que, el fideicomiso antes mencionado no cumple con los Programas de Productos Básicos que el Gobierno Federal encomendara, que a la fecha son 17 líneas de las cuales solamente lleva a cabo específicamente un programa, - que es el de la leche, se considera pertinente se proceda a su extinción y liquidación, con el fin de que sean otros fideicomisos los que procedan a absorber las funciones que tiene encomendadas el citado Fondo.

PROCEDIMIENTO

Pasos a seguir para la extinción del Fideicomiso denominado Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos (FOPROBA)

I.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su calidad de Coordinadora Sectorial, deberá presentar una propuesta a la Secretaría de Programación y Presupuesto en su carácter de Fideicomitente Unico del Gobierno Federal, por causas y motivos para su extinción y liquidación del fondo.

II.- La Secretaría de Programación y Presupuesto, con fundamento en el Decreto por el que se establecen bases para constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extensión de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 1979, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 3º, en los casos 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 recavar previamente la opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quienes la emitirán en un plazo que no excederá de 30 días, contados a partir de la fecha en que les fuera solicitada.

III.- Posteriormente, ya que la Coordinación General de Estudios Administrativos haga el estudio sobre la posible extinción del Fideicomiso y emite la opinión a la Secretaría de Programación y Presupuesto de que procede la extinción del Fondo, esta Secretaría buscará el acuerdo Presidencial para la extinción y liquidación.

IV.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá dar aviso al mismo tiempo a la institución fiduciaria y al Delegado Fiduciario para que se proceda a la extinción y liquidación del Fideicomiso.

V.- Cuando se va a dar cumplimiento del Acuerdo, intervienen tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la Secretaría de Programación y Presupuesto, cada una en su esfera de competencia.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su Capítulo V denominado del Fideicomiso y con fundamento en el artículo 357, el fideicomiso se extingue; fracción VI por revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste - se haya reservado expresamente ese derecho al constituir al fideicomiso.

Artículo 358.- Extinguido el fideicomiso, los bienes a él destinados que queden en poder de la institución fiduciaria, serán devueltos por ella al fideicomitente.

De acuerdo al artículo 32 Bis, de la Ley de la Administración Pública Federal se deberá iniciar la Auditoría Externa designada por la Contraloría General - de la Federación.

PROYECTO DE EXTINCION DE UN FIDEICOMISO

ACUERDO POR EL QUE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO PROCEDERA A -- REALIZAR LOS ACTOS NECESARIOS, A EFECTO DE EXTINGUIR EL FIDEICOMISO DENOMINADO FONDO DE GARANTIA Y FOMENTO A LA PRODUCCION, DISTRIBUCION Y CONSUMO DE --- PRODUCTOS BASICOS (FOPROBA).

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículo 3º; fracción III, 31, 32, 49 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 9º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y 44 del Presupuesto de Egresos de la - Federación para el Ejercicio Fiscal de 1985; y

C O N S I D E R A N D O

Que el Gobierno Federal, con el propósito de procurar a amplios sectores de - la población, satisfacer en mejores condiciones sus requerimientos de artículos de consumo necesarios, constituyó en el Banco de México el Fondo de Garan

tía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos -- (FOPROBA), mediante contrato de fideicomiso de fecha octubre de 1981, celebrado en los términos del correspondiente Decreto expedido por el Ejecutivo Federal al 1° de septiembre de 1980.

Qué del análisis de los programas que el FOPROBA ha venido atendiendo, se concluye que los sujetos de apoyo son usuarios potenciales de financiamiento suceptible de ser concedido de manera más eficiente por otros fondos de fomento, entre los que se encuentran el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura y Fideicomisos Agrícolas (FIRA) y el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), quienes cuentan con amplia experiencia en sus -- respectivos campos de operación y disponen de una infraestructura de servicios con alto grado de desarrollo y especialización.

Que siendo propósito del Gobierno Federal racionalizar la administración y el gasto público, procede asignar al Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura y al Fondo de Equipamiento Industrial la atención de los programas que hasta ahora había venido cubriendo el FOPROBA, con lo -- que se logrará un incremento en eficiencia y productividad, ha tenido a bien expedir el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO.-La Secretaría de Programación y Presupuesto procederá a realizar los actos necesarios a efecto de extinguir el Fideicomiso denominado Fondo de -- Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos. (FOPROBA).

- 1.- Los derechos y obligaciones derivados de apoyos financieros concedidos por el FOPROBA dentro del Programa de Producción, Abasto y Control de -- Leche de Vaca (1983-1988), deberán ser transmitidos al Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, a quien se encomienda la atención del citado Programa.

Los derechos y obligaciones provenientes de los demás apoyos financieros concedidos por el FOPROBA en cumplimiento de los diversos proyectos y programas que ha venido atendiendo, deberán ser transmitidos al Fondo de Equipamiento Industrial a quien se trasladarán las obligaciones de cubrir al Banco de México el saldo insoluto del crédito que éste último otorgó al FOPROBA para el apoyo a empresas con problemas de liquidez.

La transmisión patrimonial antes mencionada se considerará como aportación del Gobierno Federal para los Fondos citados. La Secretaría de Programación y Presupuesto se encargará de que los mencionados fideicomisos cuenten con los recursos presupuestales necesarios para cumplir con las obligaciones que les serán transferidas.

- 2.- Los recursos líquidos del FOPROBA deberán destinarse, en primer lugar a cubrir las obligaciones de carácter laboral que se deriven de la extinción de dicho fideicomiso y en segundo al pago de las demás obligaciones exigibles a su cargo que no sean transmitidas a los referidos fideicomisos. En el caso de que quedare algún remanente, éste deberá ser entregado al Gobierno Federal.
- 3.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la Secretaría de Programación y Presupuesto, determinará el destino y aplicación que debe dar el Banco de México a los demás bienes y derechos integrantes del patrimonio del FOPROBA.

TERCERO.- Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, en la esfera de sus respectivas competencias, vigilarán el estricto cumplimiento de este Acuerdo.

T R A N S I T O R I O

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el diario Oficial de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, --
Distrito Federal, a los 26 días del mes de febrero de mil novecientos --
ochenta y seis.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

EL SECRETARIO DE PROGRAMACION Y
PRESUPUESTO

EL SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO
PUBLICO

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, --
Distrito Federal, a los 26 días del mes de febrero de mil novecientos --
ochenta y seis.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

EL SECRETARIO DE PROGRAMACION Y
PRESUPUESTO

EL SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO
PUBLICO

PROYECTO DE CONVENIO DE EXTINCION

CONVENIO DE EXTINCION DE FIDEICOMISO QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, EL GOBIERNO FEDERAL, COMO FIDEICOMITENTE, REPRESENTADO POR LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, POR LA OTRA, EL BANCO DE MEXICO, COMO FIDUCIARIO, EN LOS FI -- DEICOMISOS DENOMINADOS FONDE DE GARANTIA Y FOMENTO A LA PRODUCCION, DISTRIBUCION Y CONSUMO DE PRODUCTOS BASICOS, FONDO DE GARANTIA Y FOMENTO PARA LA AGRI CULTURA, GANADERIA Y AVICULTURA Y FONDO DE EQUIPAMIENTO INDUSTRIAL CON LA IN Tervencion DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, EN SU CARACTER DE COORDINADORA DE SECTOR, DE CONFORMIDAD CON LOS ANTECEDENTES Y CLAUSULAS QUE - A CONTINUACION SE EXPRESAN:

A N T E C E D E N T E S

- I.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y -- presupuesto, en su carácter de Fideicomitente, el 9 de octubre de 1981 celebró con el Banco de México, S.A., (ahora Banco de México), en su -- carácter de Fiduciario, un contrato de fideicomiso para el manejo del - Fondo de Garantía y fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básico (FOPROBA).
- II.- El Banco de México es Fiduciario tanto en los fideicomisos denominados Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura y Fondo de Equipamiento Industrial, ambos constituidos por el Gobierno- Federal, mediante contrato de fecha 9 de septiembre de 1955 y de 6 de - octubre de 1970, respectivamente.
- III.- Con fecha 26 de febrero de 1986, se expidió el Acuerdo Presidencial --- en el que se ordenó que la Secretaría de Programación y Presupuesto pro- cediera a realizar los actos necesarios a efecto de extinguir el fideico- miso denominado Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribu--- ción y Consumo de Productos Básico (FOPROBA). Dicho acuerdo fue publica- do en el "Diario Oficial" de la Federación el día 6 de marzo de 1986.

IV.- El Artículo Segundo del Acuerdo Presidencial mencionado en el antecedente que precede, dispone que el Patrimonio del Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos, deberá ser aplicado por el Banco de México, como Fiduciario, en la forma y términos siguientes:

- 1.- Los derechos y obligaciones derivados de apoyos financieros concedidos por el FOPROBA dentro del Programa de Producción, Abasto y Control de Leche de Vaca (1983-1988), deberán ser transmitidos al Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, a quien se encomienda la atención del citado programa.

Los derechos y obligaciones provenientes de los demás apoyos financieros concedidos por el FOPROBA en cumplimiento de los diversos proyectos y programas que ha venido atendiendo, deberá ser transmitidos al fondo de Equipamiento Industrial, a quien se trasladará la obligación de cubrir al Banco de México el saldo insoluto del crédito que éste último otorgó al FOPROBA para el apoyo a empresas con problemas de liquidez.

La transmisión patrimonial antes mencionada se considerará como --- aportación del Gobierno Federal para los Fondos citados. La Secretaría de Programación y Presupuesto se encargará de que los mencionados fideicomisos cuenten con los recursos presupuestales necesarios para cumplir con las obligaciones que les serán transferidas.

- 2.- Los recursos líquidos del FOPROBA deberán destinarse, en primer lugar - a cubrir las obligaciones de carácter laboral que se deriven de la extinción de dicho fideicomiso y en segundo al pago de las demás obligaciones exigibles a su cargo que no sean transmitidas a los referidos fideicomisos. En el caso de que quedase algún remanente, éste deberá ser entregado al Gobierno Federal.
- 3.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la Secretaria

taría de Programación y Presupuesto, determinará el destino y aplicación que deba dar el Banco de México a los demás bienes y derechos integrantes del patrimonio del FOPROBA.

Atento lo anterior, las partes otorgan las siguientes cláusulas, en las cuales, con fines de brevedad, al Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, se le podrá designar "Fideicomitente"; al Banco de México, en su carácter de Fiduciario del Fideicomiso denominado Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos, del "Fiduciario"; y en su carácter de Fiduciario en los fideicomisos denominados Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura y Fondo de Equipamiento Industrial, el "FIRA" y el "FONEI" respectivamente; y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de Coordinadora de Sector, la "Coordinadora".

C L A U S U L A S

PRIMERA.-El Fideicomitente y el fiduciario en cumplimiento a lo ordenado en el Acuerdo Presidencial a que se refiere el antecedente III de este Instrumento, dan por terminado la encomienda fiduciaria hecha al Banco de México para el manejo del fideicomiso denominado Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos (FOPROBA), con efectos al día 7 de marzo de 1985. En consecuencia, la actividad fiduciaria que a partir de esa fecha lleve a cabo el Banco de México, se concretará exclusivamente a la realización de los actos necesarios para formalizar la aplicación del patrimonio del fideicomiso de que se trate en la forma y términos que ordena el Acuerdo Presidencial citado en el antecedente III de este instrumento.

El patrimonio del FOPROBA se entrega de acuerdo al inventario de mobiliario y equipo, a la relación de los demás bienes y derechos, y al Balance y Estados Financieros al 31 de diciembre de 1984, que se agregan al presente convenio como anexo "A", así como de acuerdo a los incrementos y decrementos que haya tenido entre la fecha citada y el 31 de diciembre de 1985. Dichos incrementos

y decrementos serán determinados con posterioridad al día 7 de marzo -- de 1985 por la Dirección de Contraloría del Banco de México.

Hecha la determinación antes mencionada, el Banco de México, en su caso, procederá a realizar los actos necesarios para formalizar la aplicación del patrimonio fideicomitido que resulte pertinente efectuar conforme a dicha determinación y en los términos del Acuerdo Presidencial citado en el antecedente III de este convenio, debiendo así mismo, realizar todos los ajustes contables y demás actos necesarios que resulten con motivo de la determinación de los incrementos y decrementos citados.

Las partes y la Coordinadora reconocen que los documentos contenidos en el -- Anexo "A" de este convenio se encuentran debidamente auditados, certificados y dictaminados por los auditores externos designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el Fideicomiso Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos.

SEGUNDA.--Como consecuencia de la extinción del Fideicomiso de que trata la -- cláusula anterior, el Fiduciario, en fecha 14 de junio de 1985, aplicará sin reserva ni limitación alguna, el patrimonio del FOPROBA en los términos y condiciones siguientes:

- a) Por cuenta y orden del Gobierno Federal y como aportación de éste,-- transferirá al patrimonio del FIRA, los derechos y obligaciones del Programa de Producción, Abasto y Control de Leche de Vaca (1983- -- 1988). Dichos apoyos son los que se relacionan en el Anexo "B" de este Convenio.
- b) Por cuenta y orden del Gobierno Federal y como aportación de éste,-- transferirá al patrimonio del FONEI, los derechos y obligaciones de rivados de apoyos financieros concedidos por el FOPROBA en cumplimiento de los demás proyectos y programas que ha venido atendiendo. Esos apoyos son los que se relacionan en el Anexo "C" de este conve
nio.

- c) La cantidad de \$ 70'000,000.00, a indemnizar al personal que se lista en el Anexo "D" de este convenio;
- d) La cantidad de \$ 95'000,000.00, al pago de los pasivos a cargo del patrimonio del FOPROBA, que se detallan en el Anexo "E" de este convenio;
- e) La cantidad de \$ 71,000'000,000.00, se entregará al Gobierno Federal, la abonará a la cuenta General que el Banco de México lleva a la Tesorería de la Federación;
- f) La obligación a cargo del FOPROBA de atender el Programa de Producción, Abasto y Control de Leche de Vaca (1983-1988), se transferirá al FIRA;
- g) La obligación de cubrir al Instituto Central el saldo insoluto del crédito que otorgó al FOPROBA para el paoyo a las empresas con problemas de liquidez, se transferirá al FONEI; y
- h) Los demás bienes y derechos integrantes del patrimonio del FOPROBA al destino que al efecto le indique por escrito la Coordinadora.

TERCERA.- El Banco de México realizará a la brevedad posible, los actos necesarios a fin de que se formalicen debidamente las transmisiones del patrimonio que corresponda.

Así mismo notificará la sustitución de deudores y acreedores a las personas -- que el 26 de marzo de 1986 sean acreedores o deudores, respectivamente, del -- Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos, así como a las demás personas que resulten con ese carácter des--pués de la determinación de incrementos y decrementos a que se refiere la cláusula primera.

En el caso de que por cualquier causa el Fiduciario, a partir del 7 de marzo -

de 1986, tuviere que cubrir el importe de obligaciones contraídas con motivo - del manejo del FOPROBA, el FIRA y el FONEI cubrirán, proporcionalmente el valor de los derechos del crédito que recibirán al Fiduciario, las cantidades de dinero que éste hubiere tenido que erogar y las que por concepto del costo financiero deriven de las mencionadas erogaciones.

CUARTA.-Todos los gastos, impuestos y cualquier otra erogación que se tenga -- que realizar con motivo o como consecuencia del presente convenio y de su ejecución, serán solventadas por el Gobierno Federal, quien al efecto proveerá -- de los recursos necesarios al Banco de México.

QUINTA.-Los anexos a que se refiere el presente instrumento, debidamente identificados con la firma de las partes, se agregan para formar parte integrante del mismo.

SEXTA.-Para interpretación y cumplimiento del presente convenio, las partes se someten a los tribunales competentes con jurisdicción en la Ciudad de México, Distrito Federal, renunciando al fuero que pudiera corresponderles en razón de cualquier otro domicilio presente o futuro.

El presente convenio se suscribe en cinco ejemplares, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 15 días del mes de marzo de 1986, quedando uno en poder de la Secretaría de Programación y Presupuesto, uno en poder de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tres en poder del Banco de México.

GOBIERNO FEDERAL REPRESENTADO POR LA
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESU--
PUESTO

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO --
PUBLICO EN SU CARACTER DE COORDINA--
DORA DE SECTOR

BANCO DE MEXICO EN SU CARACTER DE
FIDUCIARIO EN LOS FIDEICOMISOS --
FOPROBA, FIRA Y FONEI

- (1) Op. Cit. "LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO"
p.p. 330 332.
- (2) Op. Cit. "DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO IV" p.p. 632 y 633
- (3) GONZALEZ PARRAS, JOSE. "EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN SU ORIGEN Y SU
ACTUAL SITUACION". EDITORIAL IZTACCIHUATL. MEXICO, 1980 p. 328
- (4) Op. Cit. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO" . p. 263

CAPITULO IVREPERCUSION SOCIAL DEL FIDEICOMISO COMO INSTRUMENTO PUBLICO

Hablar del Fideicomiso Público como instrumento del Desarrollo, es hacer referencia a conceptos que se transforman en el tiempo, el que el Estado utilice el fideicomiso, respondiente a intereses de la colectividad, lo encuadra como público y utilizarlo como instrumento para propiciar, promover y reforzar --- ciertas actividades económicas, lo ubica como un instrumento para el desarrollo.

De esta manera, no es extraño ver el comportamiento de una institución del -- sector financiero, en su conjunto, se juzga por su capacidad de atraer el ahorro de la colectividad. Como consecuencia, no se pone la debida atención en el uso de esos recursos, es decir, en su canalización sectorial y en sus efectos sobre otras variables económicas reales.

Por lo que se refiere a este aspecto, en mi opinión radica de importancia fundamental del papel que han desempeñado los fideicomisos de interés público y que pueden desarrollar en los años venideros. Constituyen un instrumento --- ágil y flexible para asegurar el mejor uso de los recursos disponibles que -- contribuyen al desarrollo del país ofreciendo a la sociedad mejores medios de vida.

El fideicomiso público es un concepto que encierra un contenido demasiado amplio. Existe un número importante de ellos que tienen objetivos muy particulares y diversos; es por ello que el Gobierno Federal ha venido creando desde mediados de la década de los cincuenta, como un instrumento cada vez más importante en nuestra vida.

La justificación del fideicomiso responde a necesidades y conveniencia para - los objetivos superiores que tiene el país.

4.1 DE APOYO A LA AGRICULTURA, GANADERIA Y AVICULTURA

El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura -- fue creado para estimular mediante apoyo financiero y servicios de asistencia técnica, una mayor participación de las instituciones de crédito del país en el financiamiento de las explotaciones agropecuarias, principalmente de ejidatarios y productores de bajos ingresos; aumentan la producción de alimentos para satisfacer las necesidades del consumo nacional, de artículos de exportación y los necesarios para sustituir importaciones y fortalecer la balanza comercial, así como mejorar las condiciones de vida de los productores agropecuarios y coadyuvar a la capitalización del agro mexicano.

Se otorgan créditos y préstamos refaccionarios a la agricultura y a la ganadería, tanto para la producción como para industrialización de productos agropecuarios, se da servicios técnicos y de otorgamiento de garantías, que facilita la realización de proyectos de producción agropecuaria que mejore el ingreso del campesino en ejidos y pequeñas propiedades.

Esto ha permitido propiciar la participación de los productores primarios, mediante su adecuada organización y capacitación, en los beneficios que se generan de la industrialización y comercialización.

4.2 DE APOYO AL SECTOR INDUSTRIAL

Fortalecer el desarrollo regional impulsando la descentralización industrial; crear nuevas fuentes de trabajo, contribuir al mejoramiento de la balanza de pagos por medio de la sustitución de importaciones; promover la creación de tecnología propia y contribuir a formar una planta industrial debidamente integrada. El fideicomiso público dentro de sus objetivos es apoyar la balanza de pagos del país, fomentando la eficiente producción de bienes industriales y servicios que generen o ahorren divisas, otorgando créditos destinados a -- proyectos industriales orientados a la exportación o que sustituyan importaciones con eficiencia tal, que tengan perspectivas razonables de llegar a exportar eventualmente. Así mismo, el fideicomiso procura que las instituciones

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

y organizaciones auxiliares de crédito del país evalúen dichos proyectos.

Hay fideicomisos que tienen como objeto principal el de propiciar el aumento del empleo, el incremento del ingreso y el fortalecimiento de la balanza de pagos, mediante el otorgamiento de créditos y garantías para la exportación de productos manufacturados y servicios, la sustitución de importaciones de bienes de capital y de servicios prestados por productores, y la sustitución de importaciones de bienes de consumo y de servicios en las franjas fronterizas. Así mismo este instrumento que utiliza el Estado sirve para fomentar la industria y promover su localización, cuando sea conveniente, en forma que facilite ubicarla en las proximidades de los centros de población, de los centros de recursos naturales y de los puertos, por las implicaciones que tienen sobre los niveles de ocupación de ingresos de importantes núcleos de la población.

Descentralizar la industria a través de un desarrollo regional equilibrado y propiciar un crecimiento urbano ordenado en los actuales centros de población del país. Evitar la contaminación ambiental, mediante una adecuada integración de áreas habitacionales, industriales, cívico-comerciales, recreativas, asistenciales y educativas.

Agrupar a las empresas en conjuntos, parques y ciudades industriales, para contribuir a proporcionar ayuda en los aspectos de organización, complementación y funcionamiento, así como en el suministro de servicios comunes, de tipo recreativo, asistencial y educativo.

4.2 DE APOYO A OBRAS PUBLICAS Y SOCIALES

Se financian proyectos que contribuyan a la ampliación y mejoramiento de sistemas de agua potable, alcantarillado, mercados, rastros, alumbrado, pavimentos, panteones, terminales de autobuses y obras similares de alta prioridad social y económica.

El promover la construcción y mejora de viviendas de interés social es uno de

los factores primordiales a nivel nacional, encauzando y orientando la inversión de la banca, para que los programas de apoyo vayan de acuerdo con las necesidades económicas y sociales de cada región, y los proyectos se realicen - conforme a condiciones y requisitos urbanísticos y arquitectónicos para la -- construcción de viviendas decorosas e higiénicas.

De esta manera podemos concluir diciendo que el Gobierno Federal, ha utilizado al Fideicomiso como un instrumento de desarrollo, que permite que haya un equilibrio en la economía a nivel nacional, beneficiando a la sociedad.

CONCLUSIONES

- I) Liquidar aquellos fideicomisos que hayan cumplido con los objetivos para los que fueron creados o que no justifiquen su existencia, conforme a los objetivos de política económica y social.
- II) Evitar duplicidad de funciones suprimiendo aquellos fideicomisos que -- realicen actividades similares a las de otros fideicomisos públicos o -- de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o dependencias centrales de la Administración Pública Federal.
- III) Transformar en organismos descentralizados a empresas de participación estatal, aquellos fideicomisos que encubran en la realidad operativa, - la figura jurídico-administrativa de las entidades mencionadas.
- IV) Determinar con claridad aquellos fideicomisos que tienen un propósito - transitorio y cuyo carácter "EFIMERO" no debe llevar a prolongar su -- existencia una vez que cumplan con los fines para los que fueron creados.
- V) Reservar para las Instituciones Nacionales de Crédito ya existentes el manejo de programas de fondos de la creación de una entidad adicional - para el cumplimiento de los objetivos que se señalan, tendiendo así a - la liquidación de aquellos fideicomisos que puedan ser manejados directamente por dichas instituciones financieras.
- VI) Evitar la existencia de una gran cantidad de fideicomisos "furtivos", - insistiendo en la obligación de registrarlos en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y consecuentemente, solicitar la autorización para su creación, modificación, liquidación, de todos aquellos fideicomi-

misos que forman las entidades paraestatales, aún cuando no sean relevantes.

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

VIII) Profundizar en los criterios que permitan, dentro de las acciones de -- evaluación de la Administración Pública Federal, distinguir con claridad los elementos para conocer el grado de eficiencia, eficacia y productividad en el caso de los Fideicomisos Públicos.

IX) De esta manera como muchas otras que habrán ciertamente de ser expuestas, mostrando la rica cantera que representa la institución del Fideicomiso Público, para convertirlo en un mejor instrumento de la Administración Pública Paraestatal en particular y del aparato gubernamental en general a fin de cumplir así con los fines políticos y sociales que tiene encomendado el Estado Mexicano, para responder con suficiencia y prontitud a las necesidades y demandas de la población, y para enfren-- tar los retos que está viviendo el país.

a) Sería de gran importancia que se recopilara en una sola Ley todas y cada una de las disposiciones legales que se encuentran contenidas en diversos ordenamientos en relación al fideicomiso, de todo lo anterior, considero pertinente sea contemplada en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su capítulo V donominado del -- Fideicomiso.

X) El Fideicomiso tiene como objetivos:

a) Incrementar la producción y la capacidad productiva de las indus--- trias pequeñas y medianas a fin de que logren alcanzar los benefi--- cios de las economías a escala para propiciar un mayor nivel de --- empleo.

- b) Incrementar la capacidad efectiva de las instituciones involucradas en los programas, a través de una mejor coordinación que permita el fortalecimiento y ampliación de sus funciones ejecutivas.
- c) Agilizar la descentralización industrial y lograr un crecimiento regional más equilibrado..

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

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL Teoría General del Derecho Administrativo
4a. edición. Editorial Porrúa,
- BIELSA, RAFAEL Derecho Administrativo Tomo I y II. Principios Generales Organización Administrativa Servicios Públicos. 6a. edición. ed. Editorial La Ley, S.A. Ed. e Impresora, Buenos Aires.
- BRAVO GONZALEZ, AGUSTIN Segundo Curso de Derecho Romano.
2a. edición. Editorial Pax-México.
- CERVANTES AHUMADA, RAUL Primer Curso de Derecho Mercantil
3a. edición. Editorial Herrero, S.A.
- DOMINGUEZ VARGAS, SERGIO Teoría Económica Nociones Elementales
7a. edición. Editorial Porrúa, S.A.
- DE PINA VARA, RAFAEL Diccionario de Derecho
8a. edición. Editorial Porrúa, S.A.
- FLORIS MARGADANT, GUILLERMO El Derecho Privado Romano
7a. edición. Editorial Esfinge
- FRAGA, GABINO Derecho Administrativo
22a. edición. Editorial Porrúa
- MANTILLA MOLINA, ROBERTO L. Derecho Mercantil
21a. edición. Editorial Porrúa
- PETIT, EUGENE Tratado Elemental de Derecho Romano
Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor
- PUGLIESE, MARIO Instituciones de Derecho Financiero
2a. edición. Editorial Porrúa
- RANGEL COUTO, HUGO La Teoría Económica y el Derecho
2a. edición. Editorial Porrúa
- S.H.C.P. Fideicomisos del Fomento Económico del
Gobierno Federal
Editorial S.H.C.P.
- S.H.C.P. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURIDICAS**

Diccionario Jurídico Mexicano Tomo IV E-H
1a. edición. UNAM. Fundación Jorge Sánchez
Cordero.

**CODIGO DE COMERCIO Y
LEYES COMPLEMENTARIAS**

Ley General de Títulos y Operaciones de --
Crédito. 40a. edición. Editorial Porrúa

Legislación Bancaria y Leyes Complementa--
rias. 2a. edición. Editorial Porrúa

Ley Orgánica de la Administración Pública
Federal y Leyes Complementarias
14a. edición. Editorial Porrúa