

734
2y.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ANALISIS JURIDICO DEL FIDEICOMISO DE
RIESGO COMPARTIDO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN CARLOS SOLIS MARTINEZ



MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

“ ANALISIS JURIDICO DEL FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO”

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FIDEICOMISO

Introducción.

- 1.- Nacimiento y evolución histórica en el Derecho Romano.
- 2.- Nacimiento y evolución histórica en el Derecho Inglés.
- 3.- El fideicomiso en el Derecho Germano.
- 4.- El fideicomiso en el Derecho Mexicano.

CAPITULO SEGUNDO

NATURALEZA JURIDICA DEL FIDEICOMISO

- 1.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- 4.- Ley de Fomento Agropecuario.
- 5.- Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3- marzo-1981.

CAPITULO TERCERO

COMPETENCIA, FACULTADES Y ATRIBUCIONES

- 1.- De la Secretaría de Reforma Agraria.
- 2.- De la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- 3.- De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 4.- De la Secretaria de Programación y Presupuesto.

CAPITULO CUARTO

POLITICAS PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS ESPECIALES CON APOYO DEL FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO

- 1.- Política General.
- 2.- Política de los Beneficios.
- 3.- Política de los Programas Especiales.
- 4.- Política de los Organismos Auxiliares.

CAPITULO QUINTO

LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES Y REGLAS DE OPERACION

- 1.- Marco General.
- 2.- Lineamientos Institucionales.
- 3.- Reglas de Operación.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FIDEICOMISO

Introducción.

- 1.- Nacimiento y evolución histórica en el Derecho Romano.**
- 2.- Nacimiento y evolución histórica en el Derecho Inglés.**
- 3.- El fideicomiso en el Derecho Germano.**
- 4.- El fideicomiso en el Derecho Mexicano.**

INTRODUCCION

En el presente trabajo, se tendrá por objeto central, el tratar de realizar un estudio jurídico sistemático del Fideicomiso de Riesgo Compartido, y con objeto de lograrlo abordaremos, aunque en forma sucinta, el estudio del Fideicomiso como Institución Jurídica pasando por su evolución en varios países y en especial el de México hasta el procedimiento a seguir para la creación de un Fideicomiso Público, así como la forma de obtener recursos a cargo de la federación para el debido cumplimiento de sus propósitos, **el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) es concebido como un instrumento financiero para canalizar recursos a los programas especiales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que apoyen al proceso de transferencia de tecnología y los proyectos de pequeña infraestructura que contribuyan a consolidar el desarrollo rural, teniendo como beneficiarios a los productores de bajos recursos: con predios en los que exista potencial productivo no desarrollado; con superficies menores de veinte hectareas, ya sean de riego o de temporal; con posibilidad de mejorar sustancialmente sus condiciones de producción y bienestar social; demostrando que tienen las condiciones y capacidad de organización para transitar hacia una actividad rentable.**

Antes de entrar al estudio en particular de la institución que nos ocupa; queremos dejar establecida la base, que nos servirá de guía a través de todo nuestro desarrollo.

Nos referimos al dinamismo de la vida jurídica, que se nos impone como una realidad indispensable de tomar en cuenta, para la consecución del fin último del derecho, que no es otro que la justicia.

Observamos que si bien el Derecho Privado tiene un proceso de transformación mas lento que el Derecho Público (en virtud de que la relación social en ambas ramas jurídicas es profundamente distinta) ; en ambos casos este fenómeno de evolución no debe de ser entorpecido, dado que se afectaría a la finalidad misma del Derecho.

Entrando en concreto al tema que nos ocupa, vemos que el fideicomiso brotó de la complejidad de las relaciones sociales; el hecho que genero posteriormente el derecho, fue: la reacción contra un sistema jurídico que en un momento histórico determinado, se manifiesta insuficiente para solucionar los efectos de una conducta frecuentemente observada por la colectividad, más no reglamentada por un ordenamiento jurídico existente, de este fenómeno se desprende la necesidad de adecuar la normatividad a la normalidad.

Este hecho, viene presentándose continuamente a través de la evolución jurídica, en virtud de que no puede existir un sistema de derecho perfecto que regule todas y cada una de las situaciones que se susciten en virtud de las relaciones intersubjetivas. A lo más que podemos llegar es, dada nuestra limitación, a que el orden jurídico, en un momento histórico determinado esté siempre abierto, por así decirlo, al cambio: incrementando los medios existentes con nuevas formas y medios que proporcionen soluciones más justas.

Es decir, el Derecho positivo, no debe ser un factor que impida la aceptación de nuevos medios, por considerarlos atentatorios a este sistema, perfectamente trabado teóricamente hablando.

Mencionamos todo esto, por que el fideicomiso, ha tenido que salvar una serie de obstáculos para lograr su definitiva consolidación. Es más, han existido opiniones sobre la imposibilidad legal de su adaptación, sin embargo, la realidad ha sido otra, pues el fideicomiso ha encontrado un sólido lugar dentro de nuestro sistema jurídico.

NACIMIENTO Y EVOLUCION HISTORICA EN EL DERECHO ROMANO

La aparición en Roma de la *Pacta Fiduciae*, marca la pauta de nuestro desarrollo: como lo marca el jurista español Pompeyo Claret y Martí, La *fiducia*, aparece como una de las más antiguas de las obligaciones en el Derecho Romano, y se le define de la manera siguiente:

" El *Pactum Fiduciae* es un contrato por el cual aquél que recibe la propiedad de una cosa queda civilmente obligado a restituirla en circunstancias previamente determinadas " .⁽¹⁾

Esta figura tenía dos finalidades; la primera se usaba con el objeto de garantizar una deuda; en tanto la segunda, se utilizaba para otorgar un préstamo gratuito. Veremos estas, un poco más a fondo.

La primera modalidad, conocida como *Fiducia Cum Creditore*, funcionaba cuando un deudor entregaba la propiedad de una cosa a su acreedor, quien incluso podía enajenarla a un tercero, salvo el derecho del deudor de dirigirse contra él , pero no contra el adquirente.

Al vencimiento de la deuda, si ésta no quedaba cubierta, la propiedad de la cosa se consolidaba en favor del acreedor, no obstante, fuere de mayor valor que al monto de la deuda.

¹ Claret y Martí Pompeyo, *De la Fiducia y del Trust* , Editorial Bosch, Barcelona, 1965, pág. 8

Esto propiciaba, naturalmente situaciones injustas, y se pensó que mientras que no se hubiese vencido el plazo de la deuda, la cosa quedara en poder del deudor, con el objeto de impedir que el acreedor la pudiera enajenar.

La segunda modalidad, conocida con el nombre de Fiducia Cum Actio, se realizaba de la manera siguiente:

Se trasmitía la propiedad de una cosa gratuitamente, con el objeto de que el adquirente la usara y disfrutara, quedando obligado únicamente a restituirla en el tiempo convenido. Como vemos, esta figura se identificaba con el préstamo de uso gratuito, es decir, con el comodato.

El Pretor otorgó al vendedor una acción *in factum*, denominada *Actio Fiduciae*. Posteriormente, el Derecho Civil concedió una acción de buena fé directa y contraria para ambas partes respectivamente.

Creemos que, en las formas de fiducia que hemos visto brevemente, no podemos encontrar la estructura propia del fideicomiso, en virtud de que en la fiducia, el adquirente de la cosa, la adquiere en su provecho y no para un tercero como sucede en el fideicomiso.

Cuando este procedimiento es aplicado al régimen de las donaciones *mortis causa*, encontramos ya, los elementos de la figura estudiada.

Veremos ahora, como se aplicó al régimen de las sucesiones:

La persona que quería favorecer en su testamento a un sujeto incapaz de heredar, por carecer de la *testamenti factio*, se encontraba frente a una disyuntiva:

A.- Aceptaba las consecuencias derivadas de la Ley, privando a dicho sujeto del beneficio que quería otorgarle.

B.- O bien, recurría a un tercero capaz para que por medio de él, se ajustara su voluntad; entramos al estudio de esta solución a la que recurría el testador.

Intituyendo como heredero a una persona capaz, que gozara del *ius capiendi*, dejándole a su vez el ruego, de que diera al incapaz bien fuera un objeto particular o la sucesión universal. De este procedimiento surgió el nombre del fideicomiso, a causa de los términos empleados, *rogo fideicomito*. Al heredero gravado se le denominaba heredero fiduciario; y al incapaz, fideicomisario.

Este fué el medio al cual recurrieron los particulares, para dar solución a los problemas que se les presentaban por el rigorismo del Derecho.

Como era natural, dicho procedimiento tuvo una gran aceptación y se realizaba con frecuencia, más sin embargo, ofrecía también, además de ventajas, los riesgos inherentes, de violación al cargo recibido y puesto que el heredero fiduciario, no estaba constreñido jurídicamente a realizar el cargo, quedaba por tanto su cumplimiento a su buena fé, dándose por lo tanto la necesidad de que se le otorgase una sanción jurídica.

Y no fué sino hasta la época de Emperador Augusto, cuando empezaron a ser reconocidos. El Emperador los hizo ejecutar por medio de los Cónsules, creándose posteriormente un Pretor especial encargado de los fideicomisos, al que se le denominó Pretor Fideicomisario.

En un principio, el único derecho que tenía el fideicomisario, era el de pedir la restitución de la herencia, derecho que variaba según la clase de bienes de que se tratara; así, tenemos que:

* Para las cosas corporales de la sucesión, el heredero puede hacer tradición al fideicomisario, o dejarle tomar posesión, y este se ha hecho propietario de esta manera, o se pone en disposición de usucapir, según la naturaleza de los bienes; en cuanto a los acreedores y a las deudas se recurrió a un expediente. El heredero vende la sucesión al fideicomisario en un precio ficticio, habiendo, después entre ellos estipulaciones que se hacen ordinariamente entre vendedor y comprador de una herencia; estipulaciones *emptae et venditae haereditalis* ".⁽²⁾

Estas estipulaciones se realizaban de la manera siguiente: el fideicomisario se obliga al pago que realice el heredero fiduciario de las deudas de la sucesión.

El heredero fiduciario se obliga frente al fideicomisario, a entregarte los créditos de la sucesión. Siendo titulares ambos de la acción *Exe-estipulatu*, para exigirse sus respectivos deberes.

Cuando el fideicomiso versaba sobre una parte de la herencia, las estipulaciones se hacían como entre un heredero y un legatario parciario. Esto hacía que tanto el heredero como el fideicomisario, corrieran paralelamente el riesgo de la insolvencia mutua. En casos de fideicomisos universales, el heredero fiduciario se quedaba sin nada, situación que muchas veces orillaba al heredero a rehusarse hacer la adición.

2 Petit Eugène, *Tratado Elemental del Derecho Romano*, Editorial Nacional, México 1963, pág. 580.

Con el objeto de remediar estos inconvenientes, se expidieron los senadoconsultos:

" Dice que el fideicomiso se asimile 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 título de heredero le quedaba al fiduciario con las acciones que van unidas. Pero estas acciones no tiene ya utilidad práctica, porque si persiguen a los deudores, les oponen la excepción restitutae hereditatis, y así los acreedores de la sucesión obran en contra de ellos, les rebaten por la misma excepción. En caso de fideicomiso parcial, las acciones se dividen de pleno derecho entre el fideicomisario y el heredero ".⁽³⁾

Además, para el caso de la restitución de cosas corporales, bastaba con un simple acuerdo de voluntades; una vez que se hubiese manifestado la intención de restituir, y la aceptación del fiduciario, se consideraba que éste tenía la cosa in bonis.

Con tales disposiciones, se suprimió el riesgo que corrían tanto el heredero como el fideicomisario, de su mutua insolvencia.

Sin embargo, no se resolvió el problema relativo a que el heredero no ganara nada, en los fideicomisos universales.

3 Petit Eugène, Op. Cit., pág. 581.

2.- Senadoconsulto Pegasiano. * Data del reinado de Vespasiano, concede al heredero instituido gravado de fideicomisos universales o particulares, absorbiendo la totalidad o la mayor parte de la sucesión, el derecho de retener una cuarta parte, como se lo permitia la Ley Falcidia en presencia de legatarios. De esto resultaba una consecuencia enojosa: el fideicomisario universal, reducido a los tres cuartos, quedaba asimilado a un legatario parciario y ya no es loco heredis, como decia el Trebeliano, pero si loco legatarii. Desde entonces era sólo el heredero quien estaba en realación con los acreedores y deudores de la sucesión, y era necesario hacer intervenir entre él y el fideicomisario las estipulaciones partis et pro parte".(4)

Tales disposiciones originaron el retorno a los inconvenientes que había solucionado el Senadoconsulto Trebeliano; pero sin embargo eran menores; y el único que corría el riesgo de la insolvencia, era el fideicomisario, en virtud de que se le dejaba al heredero, lo suficiente para pagar las deudas de la sucesión, dada que la cuarta parte se calculaba sobre el activo neto de los bienes.

En el supuesto de que el heredero se rehusara hacer adición, el fideicomisario tenía el derecho de comparecer ante el Pretor con el heredero. El Pretor ordenaba al heredero que realizara la adición debida entregando al fideicomisario todo, incluso las acciones.

Justiniano fundió los dos Senadoconsultos, en las reglas siguientes:

1.- El fideicomisario de herencia, es simple loco heredis, haya sufrido o no la reducción; las estipulaciones partis et pro parte, quedaron suprimidas.

4 Petit Eugène, Op. Cit., pág. 581.

2.- Las disposiciones del Pegasiano se conservan, para el caso de que el heredero se rehusare hacer adición.

3.- El fiduciario tiene siempre el derecho de retener la cuarta parte, excepto cuando haya hecho adición por orden del Pretor.

4.- El fiduciario adquiere en lo sucesivo un derecho real, en vez de un derecho de crédito.

Como vemos, el derrotero que siguió la institución del fideicomiso fué con la institución de los legados.

En la Edad Media, cuando el Derecho Romano surge fusionándose con los demás sistemas jurídicos de Europa, el fideicomiso degeneró en el régimen de las sustituciones fideicomisarias, sistema que, como lo expresa claramente Oscar Rabasa, desvirtuó la primitiva naturaleza del fideicomiso.

Desgraciadamente, este sistema de sustituciones tuvo una gran acogida en la época de las monarquías absolutas, según expresión de Montesquieu, la perpetuación del patrimonio en una dinastía o familia, mediante las sustituciones constituía el fundamento más sólido de la aristocracia, piedra angular de la monarquía.

El resultado de dicho sistema es a todas luces evidente : propiciar la acumulación de la riqueza en pocas manos, originando su estancamiento.

Este régimen fue prohibido más tarde, en virtud del nefasto resultado que producía, así tenemos que en Francia en el año de 1792, se suprimieron por decreto especial de la Asamblea Legislativa. Lo mismo ocurrió en España en el año de 1836, prohibiéndose cualquier forma de vinculación de los bienes, así fuera a través de : Sustituciones, mayorazgos, patronatos, etc. Italia siguió el mismo criterio. En México, la institución quedó abolida en 1870, es decir, el primer Código Civil mexicano no la permitió.

NACIMIENTO Y EVOLUCION HISTORICA EN EL DERECHO INGLES

Con relación al origen histórico de trust anglosajón, Oscar Rabasa nos dice que es descendiente de otra institución más antigua, conocida con el nombre de "use".

La institución de "use" a su vez, tuvo su origen en la práctica en que incurrieron los ingleses, a consecuencia de las guerras dinásticas.

Dicha práctica consistía en condicionar la enajenación de la tierra, a ser retransmitida después de un tiempo, al propio cedente o bien a un tercero.

Tal modalidad de traspaso tenía por objeto evitar la pérdida de los bienes, en virtud de las confiscaciones efectuadas por los vencedores en los bienes de los vencidos. Este procedimiento se hizo extensivo, incluso se utilizó con el objeto de defraudar a los acreedores. Pues si el deudor traspasa los bienes de su propiedad a un tercero reservándose el uso, el acreedor no podía hacer efectivos sus créditos, ya que los bienes no se encontraban en poder del deudor.

Tal procedimiento efectuado en fraude de acreedores, fué limitado concediendo al acreedor, que estuviere en tal supuesto, el derecho de embargar el uso reservado por el deudor.

En un principio, el beneficiario del uso se encontraba totalmente desprotegido, en virtud del que el Derecho Común no reconocía su derecho; su sanción jurídica le fué otorgada por la Equidad; rama del Derecho Anglosajón cuya formación se debió a los hechos siguientes:

Cuando las demandas de justicia eran desahuciadas por la Ley Común, se recurría ante el Canciller del Rey, Primer Ministro y Guardador del Gran Sello, quien administraba justicia en estos casos. Así fue como nació la jurisdicción de este magistrado, y la rama separada del Derecho Común denominada Equity, cuyo fin principal es el de suplir las deficiencias de la Ley Común.

Este Magistrado tenía las siguientes facultades:

- " 1.- Que se hiciera materialmente una cosa,
- 2.- Que se ejecutara una obligación en sus términos,
- 3.- Que se restituyera cualquier propiedad."⁽⁵⁾

Este magistrado hacía cumplir sus decisiones a través de los mandamientos llamados Writ of injunctation y Writ of sub poena, dado el caso de que no se obedecieran; ante esta nueva jurisdicción comparecían todos aquellos que tenían a su favor un uso. Y fue así como dicha institución adquirió plena fuerza jurídica.

Una vez que la institución del uso fuere conocida por los Tribunales de Equidad; tuvo como es lógico, un mayor auge; hasta el grado de que hubo el intento de acabar con ella, en virtud de que dicha institución mermaba los privilegios del Rey y de los grandes terratenientes, proporcionados por el régimen feudal.

⁵ Rabasa Oscar, El Derecho Angloamericano, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pág. 277

Por tal motivo, el Parlamento Inglés expidió durante el reinado de Enrique VIII, la Ley sobre Usos, en el año de 1534.

Apartir de la mencionada Ley, se estableció que quien fuese titular de un uso, se le considerara en adelante como el propietario legal del bien.

El propósito de acabar con la institución del uso, suprimiendo la dualidad de dominios que por virtud de la institución se creaban, no llevo acristalizar, sino por el contrario, sirvió de base para fundar más a la misma.

¿Cuál es la explicación lógica de esta consecuencia, que a primera vista parece contradictoria?

La explicación la encontramos en los siguientes argumentos:

En primer lugar, el uso se encontraba ya profundamente arraigado en la costumbre de los ingleses.

En segundo término, el uso había sido protegido por la rama de la Equidad, y las facultades de dichos tribunales no se vieron afectadas por la citada Ley.

En tercer lugar, había tres casos en la cual no era aplicable la Ley sobre Usos.

A).- En el supuesto que se dieran usos activos, que eran aquellos en los cuales, era clara la intención de que, quien recibía el bien, fuera el propietario de pleno derecho, pero un deber de conciencia, le obligaba a cumplir con la recomendación, bajo cuya condición había recibido el bien.

La ejecución de la obligación en conciencia, se hacía cumplir mediante la intervención de los Tribunales de Equidad.

B).- El segundo caso; no era aplicable la Ley, cuando se tratase de un uso que había sido creado como condición en un contrato de arrendamiento de cosas.

En vista de que la Ley sobre Usos no se refería expresamente a la cesión de derechos reales mediante arrendamiento de las cosas, si el dueño de la cosa la daba de esta manera, por tiempo definido; la condición quedaba fuera del contrato y por lo tanto su ejecución se exigía ante un Tribunal de Equidad.

C).- El último supuesto se refiere al caso más importante, por que sirvió de fundamento para que los jueces de equidad revivieran en todo su esplendor la institución del uso, disfrazándolo bajo en nombre de Trust.

Fue el " use limited upen " o use, esta ficción jurídica para evadir las prohibiciones de los antiguos usos; y se planteó en los siguientes términos:

Una vez que la Ley sobre Usos surtía sus efectos, su fuerza legal se extinguía; y por lo tanto, cuando una primera persona traspasaba el dominio a una segunda, para uso de una tercera, para uso de una cuarta la Ley daba efecto al primer uso constituido, convirtiendo por tanto a la tercera persona en propietario conforme al Derecho Común, y en cambio, el segundo uso ningún efecto producía ya de acuerdo con el criterio del Common Law, y de los Tribunales que lo aplicaban, de donde surgió la regla de que un uso no podía limitar a otro uso, siendo nulo en lo absoluto el constituido en segundo lugar.

Más si los Tribunales de Derecho Estricto no reconocían al segundo uso instituido, en cambio los jueces de equidad le otorgaban pleno efecto, desde el ángulo de su jurisdicción estableciendo que si bien, la persona beneficiada con el primer uso era propietario legal, la beneficiada con el segundo lo era frente a la Equidad.

Esta es en síntesis la dialéctica jurídica que siguió la institución, restableciéndose después de la Ley sobre Usos bajo la denominación de Trust, con la respectiva dualidad de dominios:

A).- El legal reconocimiento por el Common Law y cuyo titular era el trustee, y.

B).- El equitativo, sostenido por la Equidad, descansando en la persona del Cestui Que Trust.

EL FIDEICOMISO EN EL DERECHO GERMANO

Es muy probable que las instituciones de fiducia romana hayan influido notablemente en el Derecho Germánico ya que encontramos tres figuras de corte latino que bien pueden constituir antecedentes remotos de nuestro fideicomiso: el "mansuſidelis", la "prenda inmobiliaria" y el "Slam o Treuhand".

a).- LA PRENDA INMOBILIARIA

Constituía un medio por el cual el deudor transmitía a su acreedor, par fines de garantía, un bien inmueble mediante la entrega de una carta " venditionis " y al mismo tiempo se obligaba al el propio acreedor con una " contracarta " a la restitución del primer documento y del inmueble transmitido, en caso de que el deudor puntualmente cumpliera con su obligación, por lo cual se asemeja en mucho a nuestro fideicomiso de garantía. Esta " prenda inmobiliaria " es también probable que sea replica de la " Fiducia Cum Creditore " romana, aunque se diferencian en que ésta institución del Derecho Germánico sólo se usaba en garantías sobre inmuebles e implicaba la entrega de las cartas referidas.

b) LA LA MANUSFIDELIS

Implica la transmisión de un bien por donación a un fiduciario llamado "mansuſidelis" a través de una carta " venditionis " y éste inmediatamente retransmitía al beneficiario la cosa adquirida, reservando al donante un derecho más o menos amplio de goce sobre la cosa donada para que durante su vida la disfrutara. Ahora bien, como la " mansuſidelis " implicaba una verdadera transmisión de la propiedad al fiduciario a través de la carta " venditionis " y éste podía aun disponer a su provecho de los bienes transmitidos, la persona que desempeñaba el cargo de "mansuſidelis" siempre era una persona que formaba

parte del clero, por lo que me inclino a pensar que esta designación " intuitu personae " , es el antecedente más remoto de nuestra legislación en cuanto a la designación de un fiduciario exclusivo, que hoy por hoy equivale a las instituciones de Crédito mexicanas, quienes son requisito indispensable para el fideicomiso.

c) EL SLAM O TREUHAND

Era la persona que desempeñaba el cargo de fiduciario, el intermediario que realizaba la transmisión de un inmueble del propietario original al adquirente definitivo, aunque el tratadista Messina Giuseppe considera que no siempre la función del " slam " fue esa, sino que en el Derecho antiguo es el fiduciario que recibe los bienes y facultades del enajenante y a su vez se obliga frente a él, forma solemne, para transmitir los bienes al tercero destinatario de los mismos. En cambio, en el Derecho moderno, es típico que el " slam " sea fiduciario del adquirente y no del enajenante, por lo que aquél recibe sus poderes jurídicos.

No todos los autores se ponen de acuerdo sobre la verdadera naturaleza de esta institución del " slam " , así mientras que para el autor referido este acto surtía sus efectos aun " inter vivos " , Holmes lo considera como el inmediato antecedente de "uso" anglosajón del cual ya se ha hecho mención y lo identificaba con el primitivo albacea, a quien se transmitían bienes inmuebles en vida del dueño, para que a su muerte cumpliera los fines previstos.

EL FIDEICOMISO EN EL DERECHO MEXICANO

En la historia de nuestro Derecho, el fideicomiso es una institución de reciente importación que lucha por su acomodamiento y desarrollo dentro del sistema jurídico positivo.

Muchas han sido las opiniones en el sentido de que el fideicomiso nunca se acoplará al régimen de los países en donde no exista el fuero de equidad. Pero abrigamos esperanza de que encuentre acomodo en nuestra legislación, pues ya otras legislaciones de derecho civil al igual que la nuestra, han acogido con buen éxito al fideicomiso y lo han acondicionado a sus necesidades y formalidades legales.⁽⁶⁾

Hemos de ver a continuación los antecedentes que informaron a nuestra legislación positiva sobre fideicomiso para que con posterioridad pasemos a analizar su estructura jurídica actual.

Mucho antes de la elaboración de nuestros Códigos Civiles de 1870 y 1884, las cortes españolas prohibían las substituciones fideicomisarias.

Esta disposición fué observada con posterioridad por los Códigos de 1870 y 1884.

⁶ Manuel Villavicencio Toscana. El fideicomiso inoperante, Fondo de Cultura Económica, México, 1945, pág. 18.

No podemos considerar como antecedente del fideicomiso en nuestra vida jurídica, el hecho de que en México haya celebrado en varias ocasiones ese contrato con otras naciones en relación a empréstitos, ya que esos fideicomisos han tenido su configuración jurídica de acuerdo con lo que disponen los derechos positivos americano e inglés, y su cumplimiento se ha realizado en Inglaterra y Estados Unidos.⁽⁷⁾

Sin embargo, si se considera como antecedente, por haber surtido sus efectos en el país, el contrato de fideicomiso celebrado con particulares, (29 de febrero de 1908) , mediante el cual se concedía un empréstito a los Ferrocarriles Nacionales, y una empresa financiera constituída lanzaba dos grandes emisiones de bonos de hipoteca general, que estarían garantizados por medio de dos hipotecas y escrituras de fideicomiso otorgadas a favor de otras tantas instituciones fiduciarias de la Ciudad de Nueva York.

Este contrato gravaba bienes raíces y muebles ubicados en el país a favor de los fiduciarios, como acreedores hipotecarios y a beneficio de los tenedores de las obligaciones emitidas. ⁽⁸⁾

El licenciado Don Emilio Velasco hizo en la primera década de este siglo, un trabajo relacionado con estas obligaciones emitidas por las compañías ferrocarrileras mexicanas, colocadas en los Estados Unidos y con garantía de bienes ubicados en la Republica, en que se hizo notar las necesidades de orden práctico que hacían imperiosa la legislación sobre fideicomiso.

7 Rabasa Oscar. Op. Cit. pág. 448.

8 Rabasa Oscar. Op. Cit. pág. 449.

Esto constituye solamente un antecedente al fideicomiso actual, pues es hasta el año de 1924 fecha en que tiene lugar la primera Convención bancaria, cuando se introduce el fideicomiso en el Derecho Positivo Mexicano.

A partir de esa fecha se empezó a regular el fideicomiso a través de las siguientes Leyes:

**a).- Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos
Bancarios de diciembre de 1924**

Esta Ley se concretó a disponer que los bancos de fideicomiso sirven al público administrando los capitales que le son confiados e interviniendo en representación común de los suscriptores o tenedores de bonos.⁽⁹⁾

**b).- Ley de Bancos de Fideicomiso, publicada en el Diario Oficial
el 17 de Julio de 1926.**

Esta Ley decía en sus artículos 1º y 6º.

ART. 1.- Los bancos de fideicomiso tendrán por objeto principal y propio, las operaciones por cuenta ajena y en favor de tercero que autoriza esta ley y cuya ejecución se confíe a su honorabilidad y buena fé...

ART. 6.- El fideicomiso propiamente es un mandato irrevocable...

⁹ Manuel Lizardi Albarran. Ensayo sobre la Naturaleza Jurídica del Fideicomiso, pág. 81.

**c).- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos
Bancarios del 11 de noviembre de 1926.**

" Estas leyes se dictaron tomando en consideración seguramente las opiniones de Ricardo J. Alfaro, el proyecto Vera Español y los trabajos del Licenciado Velasco a que nos hemos referido anteriormente ".⁽¹⁰⁾

Hemos dicho que la Ley general de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 11 de noviembre de 1926 incorporó en su integridad a la Ley de Bancos de Fideicomiso. Ahora bien, aquella ley en su artículo 102 definía el fideicomiso como un mandato irrevocable, esta definición de fideicomiso fué tomada casi textualmente de la Ley Panameña que fué elaborada por Ricardo J. Alfaro. La Ley Panameña nos dice en su artículo primero.

ART. 1.- El fideicomiso es un mandato irrevocable en virtud del cual se transmiten determinados bienes a una persona llamada fiduciario para que disponga de ellos conforme lo ordena el que los transmite, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario.

Come se ve, se trató de captar la institución anglosajona del trust, desvirtuando su naturaleza jurídica al definirla como un mandato irrevocable.

Desde luego, el fideicomiso no es un mandato.

La ley nos dice en el artículo 2546 del Código Civil que el mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que este le encarga.

10 Molina Pasquel Roberto. Los Derechos del Fideicomisario, Fondo de Cultura Económica, México 1972, págs. 99 y 100.

Vemos, pues, que el mandato es un contrato por el cual una persona, el mandante, otorga a otra, el mandatario, la facultad de ejecutar por su cuenta los actos jurídicos que aquél le encarga obrando el mandatario en representación de quien le confiere el poder.

En el trust, si bien encontramos un fin por realizar, no encontramos la representación jurídica que existe en el mandato, pues el fiduciario obra por sí mismo, independientemente del otorgante. En el Trust, la nota esencial la constituye el ser un "acto traslativo de titularidad" y el fiduciario posee facultades que correspondían a un propietario.⁽¹¹⁾

Concebido como mandato, el fideicomiso resulta irrealizable, pues no puede haber transmisión de propiedad, y al no haber transmisión de propiedad, no hay fideicomiso.

En el transcurso del desarrollo de este punto hemos visto que el fideicomiso, ya sea en su forma Romana o Anglosajona, no figuró en nuestro panorama jurídico, sino hasta el año de 1926.

11 Velasco R. Gustavo. Estudio sobre los principios del Trust anglosajón, pág. 297 y Rabasa Oscar Op. Cit. págs. 451-452.

CAPITULO SEGUNDO

NATURALEZA JURIDICA DEL FIDEICOMISO

- 1.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.**
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
- 3.- Ley Federal de Entidades Paraestatales.**
- 4.- Ley de Fomento Agropecuario.**
- 5.- Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 1981**

LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO

Nuestra legislación actual sobre fideicomiso data del 27 de agosto de 1932, fecha en que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.

No obstante que es la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito quien reglamenta en forma específica la figura jurídica del "fideicomiso", es la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de fecha 24 de diciembre de 1924, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1925, bajo la Presidencia del General Calles y siendo Secretario de Hacienda el Ing. Alberto J. Pani, la que abrogó el ordenamiento de 1897 que había venido rigiendo a las instituciones de crédito, teniendo como nota particular que la ley en mención por primera vez en la historia de nuestro derecho menciona la figura del "fideicomiso". En el artículo 6º se expresa: "se consideran instituciones de crédito para todos los efectos legales... los bancos de fideicomiso"; luego en el artículo 73 se establece también: "Los bancos de fideicomiso sirven a los intereses del público en varias formas y principalmente administrando los capitales que se les confían o interviniendo con la representación común de los suscriptores o tenedores de bonos hipotecarios al ser emitidos estos o durante el tiempo de su vigencia", ... "Los Bancos de fideicomiso se regirán por la ley especial que ha de expedirse".

Hecho curioso en nuestro derecho, pues en contra de lo ordinario, primero existió el órgano y luego la función, es decir, primero se reglamentaron los bancos de fideicomiso y luego el propio fideicomiso.

La Ley de Bancos de Fideicomiso del 30 de junio de 1926, publicada en el Diario Oficial el 17 de julio de 1926, cumplió la promesa que se había hecho a la ley anterior y dio una estructura a dichas Instituciones Bancarias. Se componía de cinco capítulos: Objeto y Constitución de los Bancos de Fideicomiso; Operaciones de Fideicomiso; Departamento de Ahorro; Operaciones Bancarias de Depósito y Descuento y Disposiciones Generales. El aspecto inconfundible de esta ley es que estableció: "El fideicomiso propiamente dicho ES UN MANDATO IRREVOCABLE en virtud del cual se entregan al banco con carácter de fiduciario determinados bienes, para que dispongan de ellos o de sus productos según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario".

Respecto a la situación patrimonial señala la ley que: "Los bienes entregados para la ejecución del fideicomiso se consideran salidos del patrimonio del fideicomitente en cuanto sean necesarios para dicha ejecución", dando a entender que el titular de dichos bienes sería el fiduciario, pues este podría ejercitar en cuanto a los bienes fideicomitados todas las acciones y derechos inherentes al dominio, aún cuando no se expresen en el título constitutivo del fideicomiso.

Por otra parte se ordena que el fideicomiso constituido sobre bienes inmuebles sea inscrito en la sección respectiva del Registro Público de la Propiedad, si hay transmisión de dominio.

Escasos cinco meses estuvo vigente la citada ley pues ésta fue abrogada.

Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de noviembre de 1926. Incorpora casi todas las disposiciones del efímero ordenamiento anteriormente comentado, de manera que establece los Bancos de Fideicomiso y le agrega como objetos secundarios, las operaciones de ahorro, de depósito y descuento. Se vuelve a definir al fideicomiso como un mandato irrevocable, el cual solo podría tener un fin lícito prohibiendo los fideicomisos secretos y excluye la posibilidad de que estos contratos puedan tener la forma verbal. Todos los bienes pueden darse en fideicomiso, salvo los estrictamente personales; los bienes dados en fideicomiso se consideran salidos del patrimonio del fideicomitente en cuanto sea necesario para la institución del fideicomiso o por lo menos, gravados a favor del fideicomisario, por lo que serán inembargables en cuanto perjudique al fideicomiso; los bienes que se den en fideicomiso y sean inmuebles se inscribirán en el Registro Público si hubiera traslación de dominio y en la sección de hipotecas en caso contrario, el fiduciario tendrá facultades de dominio cuando se le den en el documento constitutivo pero no podrá enajenar ni gravar sin determinación expresa o necesidad indispensable para la ejecución del fideicomiso.

No obstante, la existencia de dos ordenamientos en un mismo año y la circunstancia de que más o menos se establecieron las bases para el funcionamiento de las instituciones fiduciarias, estos no pusieron en práctica la nueva institución que se estaba importando pues como refiere el Lic. Roberto Molina Pasquel ⁽¹²⁾: " Durante la vigencia de la ley de 1926, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no otorgó ninguna concesión para Bancos Fiduciarios y no se practicó ningún fideicomiso propiamente dicho según informa la Dirección General de Crédito de la Secretaría".

12 Molina Pasquel Roberto, Los Derechos del Fideicomisario, Editorial Jus, México, 1946, pág. 103

En la exposición de motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, es de particular importancia por los criterios severos que impuso a la anterior ley de 1926, de la que dice no precisó el carácter sustantivo de la institución del fideicomiso y dejó, por tanto, gran vaguedad de conceptos en torno a ella. Luego se relata: " quedará el fideicomiso concebido como una afectación patrimonial a un fin, cuyo logro se confía a los gestores de un fiduciario, precisándose así la naturaleza y los efectos de ese instituto que la ley actualmente en vigor concibe obscuramente como un mandato irrevocable ".

Procediendo al estudio de la ley, los fiduciarios se consideran como instituciones de crédito, sujetos a concesión del Gobierno, se reitera la prohibición de que las sucursales de bancos extranjeros puedan actuar como fiduciarias y se reglamentan las causas graves de renuncia de una institución fiduciaria.

Como se podrá observar fuerón varios ordenamientos legales los que sirvieron de antecedente a la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, misma que al ser publicada, y en declaraciones hechas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Ingeniero Alberto J. Pani señala: " Aunque ello ofrece los peligros inherentes a la importación de instituciones jurídicas extrañas, la ley reglamenta el fideicomiso porque, ya desde 1926, la Ley General de Instituciones de Crédito lo había aceptado y por que su implantación sólida en México, en los límites que nuestra estructura jurídica general permite, significará de fijo, un enriquecimiento de caudal de medios y formas de trabajo a nuestra economía

Corrigiendo los errores y lagunas mas evidentes de la Ley de 1926, la nueva Ley conserva, en principio, el sistema ya restablecido de admitir solamente el fideicomiso expreso, circunscribe a ciertas personas la capacidad para actuar

como fiduciarias y establece las reglas indispensables para evitar riesgos que con la prohibición absoluta de instituciones similares al fideicomiso ha tratado de eludir siempre la legislación mexicana . . .”.

La influencia de Alberto J. Pani fue definitiva en nuestra legislación ya que los preceptos de la referida Ley de Títulos, capítulo V del título segundo, fueron confeccionados por él y aceptados por la Comisión redactora de la Ley.

De los artículos 3 y 4⁽¹³⁾ se desprende que se considera al fideicomiso como una operación de crédito y como una materia mercantil.

En tal sentido para que se pueda considerar como materia mercantil sería necesario demostrar :

- 1.- Qué es una operación mercantil; y
- 2.- Que las operaciones de crédito están comprendidas dentro de la competencia que el artículo 73, fracción X de la Constitución atribuye al Gobierno Federal para dictar leyes sobre comercio.

El fideicomiso si bien es cierto, que puede intervenir en operaciones de crédito o servir de auxiliar a éstas, no reúne en sí, los elementos para poder catalogarlo como tal.

La ley de títulos, en su artículo 346, se limita simplemente a señalar que el fideicomiso tenga un fin lícito, sin importarle que tenga o no relación con una operación de crédito.

13 Cuando no se haga mención a determinada Ley se entenderá que se trata de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito vigente.

Tomando en cuenta todas las críticas que se formularon a la legislación anterior, el legislador de 1932 trató de hallar en la doctrina Francesa la solución para la adopción de la figura del fideicomiso a nuestro sistema jurídico, por lo que es necesario hacer referencia a dicha teoría, que es sustentada por el jurista Pierre Lapaulle, en la que manifiesta que son dos los elementos esenciales del fideicomiso:

- 1.- Un patrimonio; y
- 2.- Una afectación.⁽¹⁴⁾

Nos dice que el Trust es una institución jurídica que consiste en un patrimonio independiente de todo sujeto de derecho y en el que la unidad está constituida por una afectación que es libre dentro de los límites de las leyes en vigor y del orden público.

Vemos, pues, que para el tratadista en cuestión los bienes dados en fideicomiso no entraron a formar parte del patrimonio de alguna persona puesto que existe la destinación de ellos al fin para el cual fue creado el fideicomiso.

Nuestra legislación siguiendo a Lapaulle, señala en sus artículos 346 y 351.

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

ART. 351.- Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular.

14 Gustavo R. Velasco, Op. Cit., pág. 297

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

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

El artículo 346 no es propiamente una definición del fideicomiso, sino una explicación de los actos en que consiste, estableciendo que el otorgamiento del acto originante del fideicomiso significa el destino de ciertos bienes que hace el fideicomitente a un fin lícito y determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria.

Los elementos que se desprenden de la noción que sobre el fideicomiso nos da el artículo 346 son los siguientes:

- a).- Una persona (fideicomitente) con capacidad suficiente para destinar ciertos bienes a un fideicomiso.
- b).- Una institución debidamente autorizada (fiduciaria) a cuyo cargo está la ejecución del fideicomiso.
- c).- Un objeto que podrá constituirse en bienes muebles e inmuebles.
- d).- Una manifestación expresa de voluntad para constituirlo.

Sujetos que intervienen en el fideicomiso :

- 1.- El fideicomitente;

2.-El fiduciario; y

3.- El fideicomisario.

El fideicomitente, es la persona física o moral que crea el fideicomiso, al realizar la afectación de ciertos bienes. El artículo 349 establece que sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trata de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen.

Tenemos, pues, que fideicomitentes pueden ser las personas con capacidad necesaria para disponer libremente ya que el fideicomiso implica una afectación y para que esta tenga lugar es necesario ejercitar el derecho de propiedad en un acto de disposición.

El fideicomitente crea el fideicomiso por un acto jurídico unilateral, sin tener necesidad de contar con el consentimiento del fiduciario y del beneficiario. Es necesario aclarar que el fideicomiso puede nacer también de una relación contractual.

El fiduciario, es la persona moral que adquiere los bienes o derechos transmitidos; es titular de un derecho de ejercicio obligatorio cuya obligatoriedad radica en realizar el fin establecido.

Desde la ley que introdujo al fideicomiso en México, se estableció este requisito en la capacidad para ser fiduciario. La razón de ser de dicha

limitación ha sido suficientemente expuesta por los autores que se han ocupado en el estudio del tema. Por lo que, sólo diremos aquí que creemos justificada la medida, por las ventajas que ella trae aparejadas; una mayor seguridad en la realización técnica que dichas instituciones poseen, dando por resultado un índice de probabilidad más alto en la obtención de un resultado feliz, en la realización del negocio.

En el artículo 350 se expresa: " Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones 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 conjunta o sucesivamente desempeñe 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 lo substituya. Si no fuera posible esta substitución, cesará el fideicomiso ".

En el artículo 356 señala: " La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto al constituirse, estará obligada a cumplir dicho fideicomiso conforme al acto constitutivo; no podrá excusarse o renunciar su cargo sino por causa grave a juicio de un juez de primera instancia del lugar de su domicilio y deberá obrar siempre como buen

padre de familia, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran por su culpa ”.

Al parecer la fracción XI del artículo 45 de la Ley de Instituciones de Crédito, se encuentra en aparente contradicción con el artículo 356 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito; por que dispone que el fiduciario tendrá las facultades que expresamente se le hayan concedido en el acto constitutivo del fideicomiso, lo cual significa que aquellas facultades que no se hayan otorgado expresamente no se pueden considerar incluidas.

Sin embargo, no obstante esta contradicción, prevalece por una consecuencia lógica la disposición contenida en el artículo 356, ya que por la amplitud de facultades que requiere un fiduciario para el cabal ejercicio de su cargo sería imposible o casi imposible hacer una enumeración exhaustiva.

El fideicomisario, es la persona física o moral a cuyo favor se constituye el fideicomiso.

Capacidad.- para ser fideicomisario basta la capacidad de goce, es decir, estar en la aptitud de recibir los provechos que se deriven del negocio.

En el artículo 348 se expresa: “ Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica”.

Más aún en el artículo 355 se señala: “ El fideicomisario tendrá, además de los derechos que se le conceden en virtud del acto constitutivo del fideicomiso, el de exigir su cumplimiento a la institución fiduciaria; el de atacar la validez de los actos que ésta cometa en su perjuicio, de mala fé o en exceso de

las facultades que por virtud del acto constitutivo o de la Ley le correspondan, y cuando ello sea procedente el de reivindicar los bienes que a consecuencia de estos actos hayan salido del patrimonio objeto del fideicomiso”.

Debemos comentar, que la acción conferida al fideicomisario no es ni una acción reivindicatoria ordinaria, ni una acción reivindicatoria útil, sino una acción revocatoria o de nulidad, ya que en ninguno de los casos de reivindicación son semejantes al caso del fideicomisario; pues la reivindicación ordinaria se concede exclusivamente al propietario de los bienes y la acción reivindicatoria útil es aquella que se concede al no propietario contra el propietario con efectos frente a terceros respecto a bienes que con arreglo a los principios generales habfan pasado a ser propiedad del quebrado. Esta reivindicación útil se da por ciertas compras al fiado, y respecto a títulos valores que tuviere el quebrado en pagos de ventas por cuenta ajena.

En tanto que en el artículo 351 expresa: “ Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular.

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

Como se ha señalado, el objeto del fideicomiso puede recaer o bien sobre bienes inmuebles o sobre bienes muebles. Si lo constituyen bienes inmuebles, se requerirá su inscripción en la sección correspondiente del Registro Público de la Propiedad del lugar en que los bienes estén ubicados.

El fideicomiso surtirá efectos contra tercero, en el caso de este artículo, desde la fecha de inscripción en el Registro.

Si por lo contrario, lo constituyen bienes muebles, el acto surtirá efectos frente a terceros desde la fecha en que se cumplan los siguientes requisitos:

a).- Si se tratare de un crédito no negociable o de un derecho personal, desde que el fideicomiso fuere notificado al deudor;

b).- Si se tratare de un título nominativo, desde que éste se endose a la institución fiduciaria y se haga constar en los registros del emisor, en su caso;

c).- Si se tratare de cosa corpórea o de títulos al portador, desde que estén en poder de la institución fiduciaria.

El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento. La constitución del fideicomiso deberá siempre constar por escrito y ajustarse 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.

Formas en que se extingue el fideicomiso:

I.- Por la realización del fin para el cual fue constituido;

II.- Por hacerse este imposible;

III.- Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de 20 años siguientes a su constitución;

IV.- Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedada sujeto;

V.- Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario;

VI.- Por revocación hecha por el fideicomitente cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso, y

VII.- En el caso del párrafo final del artículo 350.

Extinguido el fideicomiso los bienes a él destinados que queden en poder de la institución fiduciaria serán devueltos por ella al fideicomitente o a sus herederos. Para que esta devolución surta efectos tratándose de inmuebles o de derechos reales impuestos sobre ellos, bastará que la institución fiduciaria así lo asiente en el documento constitutivo del fideicomiso y que esta declaración se inscriba en el Registro Público de la Propiedad en que aquél hubiere sido inscrito.

El artículo 359 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, nos señala que tipos de fideicomisos no están permitidos, al expresar: " Quedan prohibidos:

I.- Los fideicomisos secretos;

II.- Aquellos en los cuales el beneficio se conceda a diversas personas sucesivamente que deban substituirse por muerte de la anterior, salvo el caso de que la substitución se realice en favor de personas que estén vivas o concebidas ya, a la muerte del fideicomitente, y

III.- Aquellos cuya duración sea mayor de 30 años, cuando se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficencia. Sin embargo, pueden constituirse con duración mayor de 30 años cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro.

Por último y para efectos meramente didácticos procederemos a dar una clasificación de los fideicomisos.⁽¹⁵⁾

A).- Expreso y Tácito : Según se manifieste en forma indubitable la voluntad, o derive de algún acto en forma tácita,

B).- Oneroso o Gratuito: Según se trate de que devengue honorarios el fiduciario, o no, de que en relación con la transmisión de bienes ésta sea o no gratuito,

C).- Público o Privado: Público será aquel en el que intervengan instituciones gubernamentales, o tenga por objeto bienes del Gobierno federal, o realizar actividades de interés público, y

D).- Otra clasificación de los fideicomisos, es la que los divide en de garantía, de inversión, de administración, testamentarios y para emisión de certificados de participación.

15 Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A. , México 1990. pág. 430.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Antes de entrar al estudio de la presente Ley, es menester señalar lo que se prevee en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: " La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expidió el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que esarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su Operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976 y que entró en vigor el 1º de de enero de 1977, en su artículo 1º expresa: " La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los **FIDEICOMISOS** componen la Administración Pública Paraestatal ".

De acuerdo con el precepto mencionado, los fideicomisos son considerados parte integrante de la Administración Pública al estar contemplados dentro de la Administración Pública Paraestatal .

El artículo 30 de esta misma Ley dice que . " El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes ENTIDADES de la Administración Pública Paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones de seguros y de fianzas, y

III.- FIDEICOMISOS ".

De conformidad con este artículo, los fideicomisos son considerados como entidades de la Administración Pública de las cuales el Poder Ejecutivo de la Unión puede auxiliarse en los términos de las disposiciones legales establecidas y esto debemos tenerlo siempre presente.

En el artículo 9 se prevee: " Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional, establezca el Ejecutivo Federal.

Finalmente en el artículo 50 del ordenamiento en cuestión, se expresa:

* Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales, Para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadores de sector.

Interpretando los diversos preceptos que nos hemos permitido transcribir, afirmamos:

Que los fideicomisos están reconocidos expresamente como ENTIDADES del sector paraestatal, y a ellos el Ejecutivo puede recurrir, para auxiliarse en los términos de lo que prevengan las diversas disposiciones legales correspondientes.

La razón por la que se ha incluido el análisis de la Ley de la Administración Pública Federal, es por el hecho de que el Fideicomiso del Riesgo Compartido se encuentra, doctrinalmente, dentro de la clasificación de los fideicomisos públicos por ministerio de ley al establecerse en el artículo 53 de la Ley de Fomento agropecuario lo siguiente: * El Ejecutivo Federal, como fideicomitente, establecerá un FIDEICOMISO PUBLICO denominado fideicomiso de riesgo compartido...".

En este orden de ideas, es causa obligada expresar un concepto de lo que es el fideicomiso público, por lo que nos remitiremos al concepto señalado por el Lic. Miguel Acosta Romero⁽¹⁶⁾ en su Derecho Bancario en el cual manifiesta: " El fideicomiso público es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus dependencias centrales o paraestatales y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la federación, o afecta fondos públicos o del dominio privado de la federación, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interes público".

16 Acosta Romero Miguel, Op. Cit. Pág. 430.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, en su capítulo IV señala las reglas para la constitución de los fideicomisos públicos en razón de que en su artículo 40 se expresa: " Los Fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán las que se consideren ENTIDADES PARAESTATALES conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que el capítulo V de esta ley establece para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible con su naturaleza ".

Como es de observarse de la transcripción hecha al artículo anteriormente citado, aún se sigue considerando a los fideicomisos como ENTIDADES PARAESTATALES.

En el artículo 41 de la Ley en estudio se expresa: " El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, cuidará

que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca o que se deriven derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que lije en su caso el comité técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior*.

Lo anterior significa que de acuerdo con la Ley de Entidades Paraestatales, de manera privativa se concede la facultad de constituir fideicomisos para auxiliar al Gobierno Federal a la Secretaría de Programación y Presupuesto la que deberá actuar como fideicomitente único en todos los casos, sin otra obligación que la de consultar para la integración de los comités técnicos a la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del Sector correspondiente.

Otra Ley que se encuentra estrechamente vinculada con la Ley de la Administración Pública Federal, respecto a los fideicomisos públicos, es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1977, la que en su artículo 2º señala: " 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:

- I.- El Poder Legislativo;
- II.- El Poder Judicial;
- III.- La Presidencia de la República;
- IV.- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República;
- V.- El Departamento del Distrito Federal;
- VI.- Los Organismos Descentralizados;

VII.- Las empresas de participación estatal mayoritaria; y

VIII.- LOS FIDEICOMISOS en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, El Departamento del Distrito Federal o algunas de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII (organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria).

Con un sentido de aclaración, el artículo 3º precisa: " Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos a que se refiere el artículo 2º de este ordenamiento son los que se definen como tales en la Ley ".

Finalmente el artículo 9º expresa: " Sólo se podrán constituir o incrementar fideicomisos de los mencionados en la fracción VIII de esta ley con autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que en su caso propondrá al Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público ".

También en esta ley se alude a los fideicomisos como ENTIDADES del sector público y por lo mismo sus erogaciones quedan comprendidas en el gasto público federal, ya que a tales fideicomisos les es aplicable el mencionado ordenamiento. Pero quizá lo más importante que se destaca en la Ley que comentamos, es lo que se refiere a la constitución o incremento de los fideicomisos celebrados por el Gobierno Federal, pues se establece muy claramente que ello puede hacerse sólo con autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto la que hará la propocisión respectiva.

Todo lo anterior nos permite afirmar sin temor a equivocarnos que el marco legal para la constitución de los fideicomisos estatales esta señalado fundamentalmente por las diversas disposiciones que hemos mencionado y que nos permiten concluir que en tales fideicomisos deben de satisfacerse los siguientes requisitos:

Que sólo se pueda constituir, incrementar, modificar o disolverse, cuando así convenga al interes público, siempre que se cuente con la autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y que cuando ya se haya tomado esta decisión , ejecutarla en su calidad de fideicomitente.

Por último señalamos que como los fideicomisos son considerados como Entidades Paraestatales deberán sujetarse a las medidas previstas en la Ley de Desarrollo, ya que en estos términos lo prevee la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 47 que a la letra dice: " Las ENTIDADES PRAESTATALES, para su desarrollo y aceptación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, y al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y finaciamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo.

El reglamento de la presnte Ley establecerá los criterios para definir la duración de los plazos".

LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

La presente Ley del 27 de diciembre de 1980 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1981, nos servirá como punto de partida para que de manera específica entremos al estudio en particular del tema materia del presente trabajo, para lo cual nos remitiremos al capítulo V de la misma Ley relativo al riesgo compartido, en donde en el artículo 53 se expresa: " El Ejecutivo Federal, como fideicomitente, establecerá un fideicomiso público denominado FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO, que tendrá por objeto:

I.- Concurrir con los recursos adicionales que en cada caso requieran las áreas productoras para el debido cumplimiento de los programas especiales o de contingencia, con objeto de corregir faltantes básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales,

II.- Apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias en las áreas aludidas, para lograr el incremento de la productividad de la tierra ".

Es importante señalar que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 1981 se dispuso la constitución del Fideicomiso del Riesgo Compartido, a que se refiere el artículo anteriormente señalado.

Así mismo dicho precepto se encuentra íntimamente relacionado con el artículo 14 del mismo ordenamiento en el que se expresa: " Los programas de contingencia deberán comprender los apoyos técnicos, de crédito, insumos e inversiones y demás que se requieran a fin de llevarlos a la práctica ".

Como se puede observar de la lectura de los preceptos legales citados anteriormente , se van conjuntando los elementos propios del fideicomiso en estudio, mismos que en el desarrollo del presente punto se detallaran.

En el artículo 54 se indica: " El fideicomiso de riesgo compartido observará el costo de los recursos adicionales que se aporten, en el caso de que los objetivos de producción o de productividad no se logren, y garantizará a los campesinos fideicomisarios, en los términos que al efecto se fijen, el ingreso promedio que hubieren obtenido conforme a sus actividades tradicionales

Las utilidades que hubiere, deducidos los costos y los gastos de administración del fiduciario, quedarán a beneficio de los productores".

El artículo 55 señala con quienes se ha de compartir el riesgo al expresar: " Sólo se compartira el riesgo con productores de distritos de temporal, que sean ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios cuando sus predios no rebasen la superficie equivalente a la unidad de dotación ejidal en la zona correspondiente, y siempre que se obliguen a cumplir los programas especiales o de contingencia a que se refiere esta ley, o acepten los compromisos de productividad que expresamente autorice la Secretaría. El fideicomiso de riesgo compartido participará en las unidades de producción a que se refiere el artículo 32 de esta ley, conviniendo con las mismas unidades en cada caso, la forma en que intervendrá en las opciones".

En tanto que en el artículo 32 se lee: " Los ejidos o comunidades padrán integrar mediante acuerdo voluntario, unidades de producción asociandose entre sí o con colonos y pequeños propietarios, con la vigilancia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Participara la ENTIDAD PUBLICA del riesgo compartido sólo en los caso que señala el artículo 55 de esta ley.

Las unidades de producción que se integren con ejidos y comunidades entre sí, con la participación del riesgo compartido, en los términos del párrafo anterior, se regirá exclusivamente por las disposiciones aplicables de la Ley de la Reforma Agraria ”.

Es el artículo 57 quien proporciona el otro elemento del fideicomiso del riesgo compartido al expresar: “ El fideicomiso de riesgo compartido tendrá como fiduciario al Banco Nacional de Crédito Rural, S. A. y contará con un comité técnico que será presidido por el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El Ejecutivo Federal, a través del fideicomitente convendrá con el fiduciario las demás condiciones necesarias para la eficaz operación del Fideicomiso de Riesgo Compartido ”.

La Secretaría de Programación y Presupuesto será la Dependencia encargada de Constituir y controlar los fideicomisos del Gobierno Federal en su calidad de fideicomitente único. Además, esta misma dependencia en los contratos respectivos o en sus modificaciones debe precisar los fines del fideicomiso así como sus condiciones y términos siguiendo las instrucciones del Ejecutivo Federal. La propia Secretaría habrá de cuidar que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponde ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca el fideicomitente o que se deriven por derechos de terceros, así como los derechos que este se reserve y las facultades que en su caso fije el comité técnico.

Una vez que han quedado debidamente precisados los elementos propios del Fideicomiso del Riesgo Compartido, en los preceptos legales precedentes, procederemos a la explicación de cada uno de ellos.

FIDEICOMITENTE.- El primer elemento personal que surge en estos fideicomisos es el fideicomitente, éste, de acuerdo con lo que se ha señalado, debe de ser necesariamente la Secretaría de Programación y Presupuesto, que deberá proceder a la constitución del fideicomiso sobre la base de la autorización otorgada por el Presidente de la República.

Como fideicomitente, la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que se establezcan al fideicomiso, etc.

FIDUCIARIO.- De acuerdo con el artículo 57 de la Ley de Fomento Agropecuario resulta ser el Banco Nacional de Crédito Rural, S . A . , mismo que contará con un comité técnico que será presidido por el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

FIDEICOMISARIO.- El carácter de fideicomisario recae en los pequeños productores de distrito de temporal, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, cuando sus predios no excedan de la superficie equivalente a la unidad de dotación ejidal en la zona correspondiente, y siempre que se obliguen a cumplir los programas especiales o de contingencia a que se refiere la Ley de Fomento Agropecuario, o bien, que acepten los compromisos de productividad autorizados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

PATRIMONIO FIDUCIARIO.- Existe una diversidad de elementos que se pueden afectar al patrimonio del fideicomiso, pero en este caso se afectan fondos públicos en una Institución Bancaria, para realizar un fin lícito, de interés público.

OBJETO.- De acuerdo con el artículo 53 de la Ley de Fomento agropecuario, este fideicomiso tendrá por objeto:

I.-Concurrir con los recursos adicionales que en cada caso requieran las áreas productoras para el debido cumplimiento de los programas especiales o de contingencia, con objeto de corregir faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales, y

II.- Apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias en las áreas aludidas, para lograr el incremento de la productividad de la tierra.

Este fideicomiso como se puede observar tiene como propósito específico el de destinar fondos o canalizarlos de manera selectiva hacia ciertas áreas de la economía, en este caso, a la ganadería y a la agricultura.

Por todo lo señalado a lo largo del presente capítulo se puede concluir que para poder constituir un fideicomiso público, es necesario que lo autorice el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y ésta establecerá los objetivos y características generales de tales fideicomisos y que en los mismos deberá de fungir como fideicomitente único del Gobierno Federal.

**DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA
FEDERACION EL 3 DE MARZO DE 1981.**

En el periodo presidencial de José López Portillo se emite el decreto que ordena la constitución del Fideicomiso de Riesgo Compartido mismo que cuenta con diez artículos y un transitorio que a la letra señalan:

ARTICULO PRIMERO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal procederá a la constitución de un fideicomiso que se denominará Fideicomiso de Riesgo Compartido, el cual tendrá las siguientes características :

I.- Fideicomitente: El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

II.- Fiduciario: El Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.;

III.- Fideicomisarios: Los pequeños productores de distritos de temporal, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios cuando sus predios no excedan de la suérfeicie equivalente a la unidad de dotación ejidal en la zona correspondiente y siempre que se obliguen a cumplir los programas especiales o de contingencia a que se refiere la Ley de Fomento Agropecuario o bien, que acepten los compromisos de productividad autorizados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

IV.- Patrimonio: El patrimonio del fideicomiso se integrará con:

- a).- La cantidad que inicialmente destine el Gobierno Federal;
- b).- Las cantidades que con autorización del fideicomitente aporten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- c).- Los recursos que deban ser destinados a lograr metas de autosuficiencia e incremento a la productividad de productos básicos que determine el Titular del Ejecutivo Federal;

d).- Los bienes muebles e inmuebles que por cualquier título legal adquiriera el fiduciario con cargo al propio patrimonio, y

e).- Los demás recursos que con la aprobación del fideicomitente sean aportados al patrimonio fideicomitado.

ARTICULO SEGUNDO.- El fideicomiso tendrá por objeto:

I.- Concurrir con los recursos adicionales que en cada caso requieran las áreas productoras para la eficaz realización de los programas especiales o de contingencia que, a propuesta de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, haya aprobado el Titular del Ejecutivo Federal, para corregir faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales, a fin de garantizar a los fideicomisarios que soliciten el apoyo del fiduciario, un volumen de producción equivalente al promedio de los cinco últimos ciclos agrícolas que hayan obtenido, siempre y cuando aseguren los cultivos y cumplan con lo que se señala en la fracción III del artículo anterior; y

II.- Apoyar la realización de inversiones, obras y tareas dentro de las áreas productoras que sean necesarias para lograr el incremento de la productividad de la tierra, a fin de garantizar el promedio del volumen de producción alcanzado en los últimos cinco ciclos agrícolas a aquellos fideicomisarios que soliciten del fiduciario el apoyo correspondiente, una vez que se compruebe que cumplen con los requisitos señalados en la fracción anterior y siempre que hayan aceptado el apoyo tecnológico que les brinde la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

ARTICULO TERCERO.- El fideicomiso absorberá el costo de las inversiones adicionales aportadas, en los términos que al efecto se fijen cuando los objetivos de producción o de productividad no se logren.

También apoyará la adopción de tecnología absorbiendo en su caso los diferenciales en los precios de los insumos y de las tasas de intereses necesarios para el aumento de la producción y de la productividad.

ARTICULO CUARTO.- En caso de que los productores tengan éxito en sus programas establecidos con el fideicomiso y obtengan utilidades, éstas quedarán para su propio beneficio, debiendo cubrir sólo los costos y gastos de administración del fiduciario.

ARTICULO QUINTO.- La participación del fideicomiso en las unidades de producción tendrá lugar cuando se integren entre ejidos y comunidades, y en los demás casos a que se alude el artículo 32 de la Ley de Fomento Agropecuario, sólo beneficiará a aquellos asociados que no rebasen la superficie a que se refiere el Artículo Primero, fracción III de este ordenamiento. El Fiduciario convendrá con las unidades la forma en que intervendrá en las operaciones.

ARTICULO SEXTO.- El Fideicomiso de Riesgo Compartido contará con un Comité Técnico o de Distribución de Fondos que se integrará con el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos que lo presidirá y que tendrá voto de calidad en caso de empate en las votaciones, y con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Reforma Agraria, de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y del Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., concurriendo este último a las sesiones con voz pero sin voto. Por cada miembro propietario se designará un suplente. El Comité Técnico o de Distribución de fondos sesionará cuando menos una vez al mes y sus decisiones se tomarán por mayoría de votos.

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

I. Aprobar las reglas de operación del fideicomiso, a que deberán sujetarse las operaciones y actividades que en cumplimiento del objeto del fideicomiso realice la institución fiduciaria;

II. Aprobar el programa anual de actividades del fideicomiso, y el presupuesto anual de ingresos y gastos para el manejo del fideicomiso, que deberá formular y presentar el fiduciario;

III. Determinar, autorizar e instruir al fiduciario respecto de los lineamientos, términos y condiciones generales, conforme a los que deba realizar las operaciones y actividades que realice en cumplimiento del fideicomiso;

IV. Resolver sobre la forma y condiciones en que se habrá de concurrir el fiduciario con recursos para el debido cumplimiento de los programas especiales o de contingencia;

V. Resolver sobre la forma y condiciones en que habrá de apoyar el fiduciario la realización de inversiones, obras o tareas para lograr el incremento de la productividad de la tierra, y

VI. Las que de manera expresa convengan el fideicomitente y el fiduciario.

ARTICULO OCTAVO.- El Director General que se designe para el manejo de este fideicomiso, deberá actuar y manejar los registros, efectuar los gastos e inversiones, contraer obligaciones y, en general, ejercitar los derechos y acciones que correspondan, con apego a las determinaciones del fiduciario y estará obligado a:

I. Preparar los asuntos que deban tratarse en las reuniones del Comité Técnico o de Distribución de Fondos, mostrando la documentación relativa;

II. Informar al fiduciario acerca de la ejecución de los acuerdos del Comité Técnico o de Distribución de Fondos, así como al propio órgano colegiado;

III. Presentar mensualmente al Comité Técnico la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso;

IV. Proporcionar al fideicomitente la información relacionada con las fracciones anteriores, y

V. Cumplir con los demás requisitos que le fija el fiduciario.

ARTICULO NOVENO.- El Fideicomitente, en el acto constitutivo del fideicomiso, se reservará el derecho de convenir con el fiduciario las modificaciones al fideicomiso que estime pertinentes para el mejor cumplimiento de la Ley de Fomento Agropecuario.

ARTICULO DECIMO.- Las demás características del fideicomiso que sean consecuentes con su objeto serán determinadas en el contrato constitutivo que al efecto celebre el fideicomitente con la institución fiduciaria.

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

CAPITULO TERCERO

COMPETENCIA, FACULTADES Y ATRIBUCIONES

- 1.- De la Secretaría de Reforma Agraria.**
- 2.- De la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.**
- 3.- De la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.**
- 4.- De la Secretaría de Programación y Presupuesto.**
- 5.- Del Banco Nacional de Crédito Rural.**

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

Es conveniente señalar que en el desarrollo del presente capítulo se hará mención en forma general de las atribuciones que por ley tiene cada una de las Secretarías en estudio para que en forma inmediata se proceda a encuadrar cual es la facultad que tienen en lo particular con el Fideicomiso de Riesgo Compartido.

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ⁽¹⁷⁾ es competencia de la Secretaría de Reforma Agraria:

- Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;
- Conceder o ampliar en términos de la ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural;
- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;
- Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;
- Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;
- Conocer de las cuestiones relativas a lmites y deslinde de tierras ejidales y comunales;
- Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

17.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa S.A., 25ª edición, México 1991. págs. 48 y 49.

- * Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;

- * Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;

- * Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para relizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

- * Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías,

- * Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, y

- * Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Como se puede observar a esta Secretaría corresponden todos los asuntos relacionados con la política agraria y cumplimiento de las leyes respectivas, así como el manejo de los terrenos baldíos y nacionales y la proyección de planes generales y concretos de colonización para realizarlos promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal y comunal.

No obstante las actuales y apresuradas reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, y la posible desaparición de de la Secretaría de referencia, el vigente texto establece que la nueva Ley reglamentaria establecerá la organización y explotación colectiva de los ejidos y

comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura etc.

Como se puede observar estas disposiciones aún siguen siendo competencia de esta Secretaría, al establecerse en la fracción "I" de la Ley de la Administración Pública Federal que es de su competencia aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional así como con la fracción XII de la ley citada anteriormente, al establecer que tendrá que ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia Agraria.

Aunque en estricto sentido esta Secretaría poco tiene que ver con el Fideicomiso de Riesgo Compartido, es importante hacer mención de ella ya que en el artículo 32 de la Ley de Fomento agropecuario del 27 de diciembre de 1980, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1981, establece:

" Artículo 32.- Los ejidos o comunidades podrán integrar mediante acuerdo voluntario, unidades de producción asociándose entre sí o con los colonos y pequeños propietarios, con la vigilancia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Participará la entidad pública del riesgo compartido solo en los casos que señala el artículo 55 de esta ley.

Las unidades de producción que se integran con ejidos y comunidades entre sí, con la participación del Riesgo Compartido, en los términos del párrafo anterior se regirá exclusivamente por las disposiciones aplicables de la Ley Federal de la Reforma Agraria."

Se desprende del artículo anteriormente citado, que en algunos casos en los que participa la entidad del riesgo compartido, son de aplicación las disposiciones de la Ley Federal de la Reforma Agraria, misma que para su aplicación es competente la Secretaría de la Reforma Agraria y teniendo como antecedente el multicitado artículo de la Ley de Fomento Agropecuario el artículo 146 de la Ley Federal de la Reforma Agraria al establecer esté la posibilidad de " integrar unidades agropecuarias entre dos o mas ejidos; se interpretó que estas unidades también podían funcionar con pequeños propietarios de predios equivalentes a la unidad mínima de dotación individual en los ejidos " por que el artículo 129 aclaró que las prerrogativas, derechos preferentes, formas de organización y garantías económicas y sociales que se establecen en este libro, se mencionen o no expresamente, se entenderán otorgados por igual a ejidatarios y comuneros y a los pequeños propietarios anteriormente mencionados, de tal manera que este precepto 32 de la Ley de Fomento Agropecuario tiene un antecedente legal en los preceptos citados de la Ley de la Reforma Agraria.

Los artículos 147, 171, 174, de la Ley Federal de la Reforma Agraria mencionan otras formas organizativas como son asociaciones, cooperativas, sociedades, mutualidades y uniones de sociedades para comercializar.

Cabe señalarse que para el acuerdo, convenio o contrato de un ejido o comunidad participante sea válido, debe haber consentimiento de la asamblea general de ejidatarios o comuneros, de conformidad con el artículo 50 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, ya que es facultad de dicha asamblea aprobar los convenios o contratos de conformidad con el artículo 47, fracción VIII de la citada ley.

Los anteriores señalamientos resultan necesarios, por que el precepto que se comenta aclara que los ejidos y comunidades agrarias que acuerden integrar las unidades de producción continuarán rigiendose por la Ley Federal de la Reforma Agraria y éste ordenamiento a su vez establece la inexistencia de cualquier acto que tenga por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a la citada ley (art. 53). y como si la declaratoria legal de inexistencia no fuera suficiente contiene además un procedimiento (del art. 406 al 412) para nulificar los actos y documentos que contravengan las leyes agrarias.

Debe observarse por otra parte, que la Ley de Fomento Agropecuario en sus artículos transitorios no derogó ninguna acción, ni procedimiento de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

De conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁽¹⁸⁾ es de su competencia:

- Programar, fomentar y asesorar técnicamente a la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos;
- Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura;
- Encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacia los renglones prioritarios; participar con ella en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción agropecuaria, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;
- Determinar y conducir las políticas de organización de productores del sector agropecuario, en torno a programas regionales y nacionales, con la participación de las autoridades locales que corresponda;
- Fomentar las organizaciones mixtas con fines de producción agropecuaria o silvícola;
- Organizar y administrar los servicios de defensa agrícola y ganadera y de vigilancia de sanidad agropecuaria y forestal, considerando la producción de fármacos biológicos destinados a la población animal;
- Establecer los controles que se estimen necesarios para garantizar la calidad de los productos que se utilicen en la alimentación animal;

- Coordinar y dirigir en su caso las actividades de la Secretaría con los centros de educación agrícola superior y media, y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda:

- Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, reservas, colos de caza, semilleros y viveros;

- Organizar y patrocinar congresos, ferias exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, apícolas y silvícolas;

- Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas para definir y aplicar las técnicas y procedimientos adecuados;

- Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los Estados, los municipios o los particulares;

- Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla;

- Organizar y dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos y climatológicos, creando el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales de la materia;

- Difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejores rendimientos de los bosques;

- Organizar y regular el aprovechamiento racional de los recursos forestales; atendiendo a las restricciones de protección ecológica que señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

- Fomentar y realizar programas de reforestación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

- Administrar los recursos forestales en los terrenos baldíos y nacionales;
- Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos, así como levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal;
- Organizar y administrar reservas forestales;
- Otorgar contratos, concesiones y permisos forestales;
- Promover la industrialización de los productos forestales;
- Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, causes y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos;
- Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas;
- Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, cuando se trate de la generación de energía eléctrica;
- Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que se atribuya expresamente a otra dependencia;
- Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, Municipios o de particulares;
- Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;
- Realizar los estudios geohidrológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y con la construcción de las obras relativas;
- Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

- Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;

- Ejecutar las obras hidráulicas que se deriven de tratados internacionales;
- Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes;

- Otorgar las asignaciones y concesiones correspondientes a la dotación de agua para las poblaciones, previa consulta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

- Intervenir en la dotación de agua a los centros de población e industrias y programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras de captación, potabilización y conducción, hasta los sitios en que se determine con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

- Levantar y mantener actualizado el inventario de recursos materiales, específicamente de agua, suelo y cubierta vegetal, así como los de población animal, y

- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Aunque no hay una fracción en lo particular que especifique el trámite que se tiene que llevar a cabo para la constitución de un fideicomiso, como Coordinadora de Sector, es de aplicarse la última fracción ya que es en otro ordenamiento ⁽¹⁹⁾ en donde se especifica el trámite a realizar para la constitución del fideicomiso, mismo que a continuación se expone:

Las dependencias para la creación o modificación de Fideicomisos Públicos, deberán presentar a la Dirección General de Programación y Presupuesto correspondiente sus proyectos con la documentación siguiente:

- a).- En su caso, anteproyecto de Decreto Presidencial;
- b).- Anteproyecto de Contrato Constitutivo y;
- c).- Anteproyecto de Reglas de Operación.

19.- Manual de Normas para el Ejercicio Presupuestario, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1991. págs.71-77.

Los Anteproyectos de Decreto Presidencial que presenten las dependencias, entre otros aspectos, deberán:

a).- Presentar las consideraciones que justifiquen la creación o modificación del Fideicomiso de que se trate, con base en los objetivos de los programas sectoriales y de conformidad con las políticas, estrategias y directrices establecidas por el Ejecutivo Federal;

b).- Definir el objetivo Central de Fideicomiso en cuestión;

c).- Señalar el monto a la conformación del patrimonio con el que contará el fideicomiso;

d).- Determinar con precisión los derechos y obligaciones del Fideicomitente, Fiduciario, Coordinador de Sector, Comité Técnico o de Distribución de Fondos, Organos auxiliares y otros que conformen al Fideicomiso de Riesgo Compartido.

Los anteproyectos de Contrato Constitutivo de los fideicomisos públicos que presenten las dependencias, entre otros aspectos, deberán:

a).- Definir los fines, objetivos y características básicas de funcionamiento del Fideicomiso;

b).- Establecer el patrimonio con el que contará el Fideicomiso y la forma en cómo se integrará el mismo;

c).- Determinar en forma detallada los derechos y obligaciones a los que se refiere el inciso " d " del párrafo que antecede y,

d).- Establecer el monto o porcentaje que se asigne por concepto de honorarios fiduciarios, estipulando la forma y cantidad en que se pagarán y la periodicidad de su pago.

Los Anteproyectos de Reglas de Operación que presenten las dependencias, entre otros aspectos deberán:

a).- Definir los objetivos, beneficiarios y tipo de apoyo de los programas a cargo del Fideicomiso;

b).- Determinar, en su caso, la canalización de los recursos financieros fideicomitados, así como de los productos financieros que arroje la operación del Fideicomiso;

c).- Definir los mecanismos para el aprovechamiento de los recursos, señalando en su caso, montos, plazos, tasas de interés, moneda, amortización de interés, etc., del otorgamiento de créditos, financiamiento o del servicio que pretenda el fideicomiso en cuestión;

d).- Requisitos y garantías para los solicitantes; en estas últimas definir monto garantizado, cobertura, pago de garantías o pago de indemnización y,

e).- Definir las funciones que deberán desempeñar en la operación del Fideicomiso de que se trate, el Comité Técnico o de Distribución de Fondos, o cualquier otro Organismo Auxiliar previsto en el mismo.

La Secretaría de Programación y Presupuesto con base en los anteproyectos referidos, presentará, en su caso, al Ejecutivo Federal los proyectos definitivos y dispondrá lo conducente para que, en caso de ser autorizados, sean publicados en el Diario oficial de la Federación los decretos que constituyan o modifiquen los Fideicomisos de mérito.

Las dependencias Coordinadoras de sector propondrán para su autorización a la Dirección general de Programación y Presupuesto correspondiente el monto del gasto y los programas de inversión de los Fideicomisos bajo su coordinación.

Con base en lo anterior, la citada Dirección General autorizará en su caso, los montos de gasto y los programas de inversión de los Fideicomisos Públicos.

A continuación señalaremos el procedimiento que la Coordinadora de sector, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, llevó a cabo con la Secretaría General de Programación y Presupuesto para la **Constitución, Modificación y/o Extinción de Fideicomisos Públicos, en este caso la del Fideicomiso de Riesgo Compartido.**²⁰¹

1.- DEPENDENCIA COORDINADORA DE SECTOR: Plantea la necesidad de la constitución, modificación y/o extinción del Fideicomiso. Elabora anteproyecto y lo envía a la Dirección General de Programación y Presupuesto respectiva, para su opinión.

2.- DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: Recibe anteproyecto, lo analiza y determina su procedencia.

En caso de no proceder, lo remite a la dependencia Coordinadora de sector para su corrección y una vez realizados los remite de nueva cuenta a dicha dirección.

3.- DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: Si procede turna fotocopias del anteproyecto para su opinión, dándose las siguientes actividades simultáneas:

3.1.- DIRECCION GENERAL DE POLITICA PRESUPUESTARIA (SPP): Recibe fotocopia del anteproyecto, emite su opinión desde el punto de vista presupuestal y verifica que el mismo esté de acuerdo con la normatividad emitida al respecto y la envía a la Dirección General de Programación y Presupuesto para continuar con la actividad N° 4.

20.- Manual de Procedimientos para el ejercicio Presupuestario, Secretaría de Programación y Presupuesto 1991. págs. 153-155.

3.2.- COORDINACION GENERAL DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Emite opinión y procedencia en el caso de constitución o modificación así como de la estructura orgánica del fideicomiso y lo turna a la Dirección General de Programación y Presupuesto para continuar con la actividad N° 4.

4.- DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO:
Recibe opiniones, emite la propia desde el punto de vista técnico, integran y, en su caso, envía dictámen a la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

5.- DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS (SPP): Recibe dictamen, en su caso elabora proyecto definitivo y lo turna al titular del Ejecutivo Federal para su autorización.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Esta Secretaría es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal;
- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;
- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes;
- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación y evaluar sus resultados conforme a sus objetivos, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes; administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra secretaría; así como comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, a fin de ejercer las facultades fiscales que le confieran las leyes cuando los particulares se benefician sin derecho de un subsidio o estímulo fiscal;
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;
- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la administración pública federal, considerando las necesidades del gasto público federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país con comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito;
- Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- Dirigir la política monetaria y crediticia;
- Administrar las casas de moneda y ensaye;
- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito;
- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales; y
- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda.

Como puede observarse le esta encomendado el despacho de los asuntos relacionados con los ingresos de la Federación, misma que tiene relación íntima con la Secretaría de Programación y Presupuesto ya que ésta es competente para proyectar los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas de desarrollo nacional.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

De conformidad con el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ⁽²¹⁾ es de su competencia:

- Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

- Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los Gobiernos Estatales y Municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el presidente de la República;

- Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;

- Coordinar las acciones que el ejecutivo federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

- Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas de desarrollo nacional;

- Formular el programa de gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal, a la consideración del presidente de la República;

- Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;

- Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipios, instituciones o particulares;

- Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del sistema general de administración y desarrollo de personal del Poder Ejecutivo Federal;

- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del informe presidencial e integrar dicha documentación;

- Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal;

- Emitir o autorizar, en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

- Establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que orienten a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia;

- * Someter a la consideración del Presidente de la República los cambios a la organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior;

- * Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

- * Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

- * Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la administración pública federal, y

- * Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Dentro de los programas que maneja ésta Secretaría de Programación y Presupuesto existe el programa de transferencias para la Administración Pública Paraestatal, este sistema comprende las normas que regulan las transferencias que las dependencias de la Administración Pública Centralizada otorgan a las **Entidades** de la Administración Pública Paraestatal.⁽²²⁾

22.- Manual de Normas para el Ejercicio Presupuestario, Secretaría de Programación y Presupuesto 1991. págs. 66-79.

Las normas del sistema se orientan a dotar de un uso más racional a los apoyos financieros, con base en programas; sancionados de adquisiciones; a mejorar el manejo de inventarios; a cubrir erogaciones conforme a compromisos reales de pago y a utilizar con mayor eficiencia las disponibilidades financieras.

La Secretaría de Programación y Presupuesto se fundamenta para expedir las presentes normas en las fracciones VIII y IX del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que la faculta para vigilar y regular la ejecución del presupuesto y evaluar el gasto público en materia de transferencias; en los artículos 2º, 5º y 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que le confiere las atribuciones para dictar las disposiciones procedentes y determinar la forma de aplicación de las mismas; en los artículos 24, 37, 112 y 113 del Reglamento de este último ordenamiento, en donde se establece la obligatoriedad de las dependencias y entidades para cumplir con las normas sobre este concepto, rendir la información a esta secretaría, en la forma y periodicidad que lo determinen; en los artículos 4º, 5º, 6º, 7º, y demás relacionados de la Ley de Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en donde se definen las atribuciones para controlar y vigilar el funcionamiento de las Entidades Paraestatales.

Las Entidades de la Administración Pública Paraestatal que reciban transferencias, deberán elaborar sus calendarios de ministración de recursos de acuerdo a los proyectos de presupuesto. Para ello tomarán en cuenta las necesidades de recursos conforme a los términos y condiciones de los contratos de adquisición de bienes y servicios, los inventarios existentes y los compromisos de pago. De esta calendarización darán cuenta a su coordinadora de sector, misma que, una vez analizada y aprobada, la remitirá a la Dirección General de Programación y Presupuesto que le corresponda.

Las Entidades solicitarán la ministración de recursos a sus Coordinadoras de Sector mediante el formato denominado "Solicitud de Ministración de Fondos" para lo cual éstas deberán verificar y comprobar la inexistencia de recursos propios o fiscales ociosos o aplicados en operaciones no autorizadas que generen rendimientos de cualquier clase.

Las Coordinadoras de Sector para la ministración de fondos a sus entidades coordinadas, deberán verificar que la solicitud respectiva esté debidamente requisitada, que se cuente con saldos en su presupuesto autorizado, que se justifique la necesidad de los recursos en función del estado de liquidez, que no cuenten con recursos ociosos o invertidos en operaciones financieras no autorizadas y que el avance financiero de los programas y proyectos corresponda a lo programado.

Para lo anterior las Coordinadoras de Sector deberán efectuar un análisis acucioso de los estados financieros y de los estados de cuenta que les remitan las Sociedades Nacionales de Crédito y los Bancos del Extranjero.

Los documentos presupuestarios que elaboren las dependencias coordinadoras de sector para la ministración de recursos federales por concepto de transferencias, no deberán expedirse a favor de servidores públicos, o unidades administrativas de las propias dependencias, dichos recursos deberán ser ministrados a favor de la entidad beneficiaria.

En caso de incumplimiento a los programas referidos el Coordinador de sector suspenderá o cancelará las ministraciones de fondos y en un plazo no mayor a veinte días hábiles la entidad beneficiaria deberá presentar ante éste las justificaciones correspondientes, así como comprobar la utilización de los recursos

ministrados y en su caso la devolución de los mismos. Esta disposición no excluye las sanciones que en la materia define la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las entidades paraestatales deberán llevar en cuentas de orden el control de las transferencias ministradas y el ejercicio de su presupuesto se efectuará bajo un control estricto de sus registros, atendiendo a lo que disponga en esta materia la Dirección General de Contabilidad Gubernamental. Así mismo deberán enviar a la Dirección General de Programación y Presupuesto, copia de la carpeta para las sesiones de los órganos de gobierno de sus entidades coordinadas, en el período en que se remita la misma a los integrantes de dicho órgano.

Las Coordinadoras de Sector, en caso de observar anomalías a lo dispuesto en las presentes normas, informarán a la Contraloría Interna de la entidad correspondiente y a la Dirección General de Programación y Presupuesto respectiva.

En caso de que los recursos ministrados resulten insuficientes las entidades solicitarán adecuaciones presupuestarias a sus Coordinadoras de Sector y éstas las presentarán a las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto en paquetes sectoriales siempre y cuando no se infrinjan las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales vigentes.

Las Coordinadoras de Sector presentarán a través del oficio de Afectación Presupuestaria a la Dirección General de Programación y Presupuesto que corresponda, un "Paquete Sectorial" en donde se explicita:

a).- El importe total de las adecuaciones que por implicaciones líquidas soliciten sus entidades coordinadas y el detalle de las mismas.

b).- Las justificaciones técnicas correspondientes y las modificaciones en las metas de los programas autorizados.

c).- Los fines y propósitos de las ampliaciones que soliciten.

Tratándose de entidades incluidas en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la presentación de las solicitudes será por cada una de ellas y corresponderá a la Secretaría de Programación y Presupuesto dictar su resolución de conformidad a las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales en vigor.

Las dependencias, instituciones fiduciarias y los fideicomisos públicos, en la constitución, modificación, extinción y **operación** de los **fideicomisos públicos** deberán ajustarse a las normas que a continuación se indican.

En adición a lo que en la materia disponen los ordenamientos legales, sólo procederá la constitución de Fideicomisos Públicos, cuando:

a).- No dupliquen funciones o estructuras orgánicas existentes en la Administración Pública Federal;

b).- Se hallen claramente identificados los beneficiarios de los bienes fideicomitidos y,

c).- Los recursos que vayan a constituir el patrimonio del fideicomiso, sean federales o provenientes de rendimientos por las operaciones que realicen y, bajo ninguna circunstancia, implique endeudamiento externo.

Para las operaciones que deban ser autorizadas por el Comité Técnico y que por la urgencia del caso, tengan que realizarse antes de que se reúna éste, los encargados de la administración del fideicomiso deberán solicitar autorización a su Coordinadora de Sector correspondiente para llevarla a efecto y posteriormente se harán del conocimiento de dicho Cuerpo Colegiado.

Los Comités Técnicos de los Fideicomisos no apoyados con recursos fiscales, podrán autorizar el transpaso de recursos dentro de sus presupuestos autorizados entre diferentes programas y unidades responsables, de conformidad con las prioridades de los programas y unidades responsables, de conformidad con las prioridades de los programas, objetivos y metas de los mismos.

Los fideicomisos no apoyados con recursos fiscales que tengan necesidad de realizar adecuaciones a sus presupuestos que impliquen ampliaciones líquidas financiadas con recursos propios requerirán la autorización previa y expresa del Comité Técnico y de Coordinadora de Sector.

En caso de que las ampliaciones líquidas se financien con recursos federales, requerirán la autorización previa y por escrito de la Dirección General de Programación y Presupuesto correspondiente.

A continuación señalaremos el procedimiento que la Entidad Paraestatal, en este caso el Fideicomiso de Riesgo Compartido, realiza con su Coordinadora de sector, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para la ministración de fondos, así como un esquema que ilustra dicha actividad.

1.- ENTIDAD PARAESTATAL: Ajusta los calendarios de pago e informa a la Dirección General de Programación y Presupuesto correspondiente mediante su Coordinadora de sector.

2.- COORDINADORA DE SECTOR: Conforme al calendario, verifica necesidades y procede a la radicación de ordenes de pago e informa a la Entidad Paraestatal .

3.- ENTIDAD PARAESTATAL: Recibe comunicación de la Coordinadora de Sector de la radicación de la orden de pago, y conforme a la necesidad de recursos elabora la solicitud de ministración de fondos y la envía anexando la información presupuestaria y financiera correspondiente a la Coordinadora de Sector.

4.- COORDINADORA DE SECTOR: Recibe la solicitud de ministración de fondos y la información presupuestaria y financiera, verifica si existe necesidad de recursos financieros, conforme a las normas dispuestas y si están debidamente asentados los datos.

Si no están correctos los datos contenidos en la solicitud, la remite a la Entidad Paraestatal para su corrección, la cual la devuelve una vez realizadas, reiniciándose el procedimiento descrito en el párrafo que antecede.

5.- Si están correctos autoriza la ministración de fondos, para lo cual complementa datos en la solicitud e informa a la Entidad Paraestatal.

6.- Elabora la cuenta por liquidar certificada y la ficha de retiro, distribuyendo los documentos.

7.- TESORERIA DE LA FEDERACION: Recibe y registra la cuenta por liquidar certificada, elabora el cheque de pago y espera que se presente la Entidad Paraestatal con la ficha de retiro de fondos.

7.1 Distribuye copias a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

8.- ENTIDAD PARAESTATAL: Recibe la ficha de retiro de fondos y se presenta a la Tesorería para retirar fondos en los plazos autorizados.

9.- TESORERIA DE LA FEDERACION: Recibe la ficha de retiro de fondos, solicita identificación y paga mediante cheque los recursos consignados.

10.- ENTIDAD PARAESTATAL: Recibe el cheque de la Tesorería y lo registra conforme las cuentas de orden establecidas al efecto. Lo hace efectivo.

11.- Aplica los recursos con base a los programas autorizados. Durante este proceso elabora la información presupuestaria y financiera para su envío a la Coordinadora de sector y a las Direcciones Generales de Contabilidad Gubernamental y Programación y Presupuesto respectiva de esta Secretaría, en la forma y términos establecidos.

CAPITULO CUARTO

POLITICAS PARA EL DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES CON APOYO DEL FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO

- 1.- Política General.**
- 2.- Política de los Beneficios.**
- 3.- Política de los Programas Especiales.**
- 4.- Política de los Organismos Auxiliares.**

POLITICA GENERAL

Las acciones encomendadas al Fideicomiso de Riesgo Compartido, forman parte de los programas especiales o de contingencia formulados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de acuerdo con lo establecido en el capítulo V de Ley de Fomento Agropecuario, que no obstante haber sido abrogada, entre otras, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, la que da vigencia a la nueva Ley Agraria en la que en su artículo sexto transitorio establece " **Se deroga la Ley de Fomento Agropecuario, salvo en lo relativo a las disposiciones que rigen el Fideicomiso de Riesgo Compartido**". El desarrollo de sus acciones estará en función de las políticas de desarrollo de los programas especiales, de su capacidad financiera y de los instrumentos de apoyo de que dispone.

Este Fideicomiso administrará los recursos financieros destinados al apoyo de los programas especiales o de contingencia que establezca la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; otorgará a los fideicomisarios garantías de riesgo compartido, apoyo a la asistencia técnica, estímulos, apoyos crediticios, y absorberá la cartera irrecuperable que llegara a generarse con base en lo establecido por las políticas de desarrollo vigentes; elaborará su plan anual de operación por ciclo productivo, con base en las propuestas que presenten las delegaciones, mismas que someterá al H. Comité Técnico para su aprobación; de acuerdo con los lineamientos de política dictados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, formulará los procedimientos para otorgar los apoyos a la operación de los programas, procedimiento que notificará a los participantes con noventa días naturales de anticipación al inicio de las siembras; supervisará y verificará el cumplimiento de las normas y lineamientos establecidos para cada programa a fin de asegurar el óptimo desarrollo de los mismos; Intervendrá junto

con las partes involucradas en la evaluación diferenciada para cada programa, de acuerdo a la metodología que para el caso define el Comité Nacional Interinstitucional de Transferencia de Tecnología, el que por conducto de los comités delegacionales homólogos, dará seguimiento al proceso de evaluación; y utilizará en sus operaciones bancarias los servicios de la red de sucursales del sistema BANRURAL.

El Riesgo Compartido se concibe como una estrategia de desarrollo rural. Será aplicable siempre que el aprovechamiento de los recursos agroecológicos, de infraestructura y la fuerza de trabajo disponible permitan introducir métodos y tecnologías de producción que modifiquen a los tradicionalmente utilizados. De igual modo, auspicia el fortalecimiento de la coordinación y capacitación de los productores, quienes deberán estar agrupados en organizaciones con capacidad jurídica, según lo dispuesto por la Ley General de Crédito Rural y La Ley de Fomento Agropecuario.

Deberá existir una participación interinstitucional comprometida que abarcará desde la selección de áreas y productores hasta la comercialización y recuperación de los créditos, a fin de lograr el máximo de eficiencia en los apoyos brindados por cada institución y que estarán encaminados a incrementar la producción y productividad.

La validez y vigencia de la participación de productores e instituciones en los programas en los que se otorguen garantías de riesgo compartido se formalizará a través de convenios específicos, en los que se establecerán derechos y obligaciones de los participantes, recomendaciones técnicas y motivos para cancelar los beneficios. Dichos convenios deberán entregarse a las instituciones involucradas y a los productores, debidamente elaborados, quince días antes del inicio de siembras.

Por lo tanto, en dichos documentos deben precisarse los siguientes aspectos:

- a).- Metas específicas de producción;
- b).- Procedimientos técnicos aplicables;
- c).- Insumos y servicios necesarios;
- d).- Garantías convenidas;
- e).- Inversiones previstas, desglosadas por conceptos y costos;
- f).- Programa de asistencia técnica;

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos formulará el Programa Único de Asistencia Técnica, el que será ejecutado por la propia Secretaría u otras Instituciones a través de asesores externos. Con objeto de dar continuidad a los programas, se designará a un asesor técnico, éste deberá ocupar el puesto en forma permanente y ser registrado en el Fideicomiso.

- g).- Requisito de organización;
- h).- Relación de beneficiarios;
- i).- Plazo de duración del convenio;
- j).- Instituciones de crédito participantes;
- k).- Obligaciones contraídas por los beneficiarios con otras entidades e Instituciones, derivadas de contratos de crédito insolutos. Se indicarán los términos convenidos para cumplir con estas obligaciones;
- l).- Compromisos a notificar en forma inmediata. Se notificará a quien corresponda, si se ha presentado cualquier desviación en el programa, con el objeto de que las instituciones involucradas adopten las medidas pertinentes; y
- m).- Cualesquier condiciones y términos necesarios en cada caso particular.

Los beneficios otorgados en las diferentes modalidades de riesgo compartido, son transitorios y tendrán vigencia hasta que los productores hayan asimilado la tecnología recomendada y las instituciones habilitadoras estén en condiciones de incorporar las sobrecuotas requeridas a la cuota normal de crédito.

La vigencia será determinada por los comités técnico y directivo de los distritos con base en la evaluación que realicen conjuntamente con el Fideicomiso y las otras instituciones participantes. Las unidades que hayan estado operando en áreas no potenciales deberán ser depuradas del programa.

Los programas especiales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos con apoyos del Fideicomiso de Riesgo Compartido, deberán establecerse prioritariamente en las áreas de asistencia técnica directa delimitadas por los distritos de desarrollo rural y cuyos productores sean asesorados por un técnico.

En la Modalidad de Alternativas De Producción del Programa de Atención a Zonas de Alta Siniestralidad, en casos especiales, podrán recibir los beneficios aquellos productores cuyos predios no necesariamente tengan cuatro ciclos consecutivos con siniestro total, para los que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos disponga de alternativas de producción, siempre y cuando se aprueben por los comités técnico y directivo de los distritos de desarrollo rural.

Los programas especiales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que cuentan con el apoyo del Fideicomiso de Riesgo Compartido serán formulados por los distritos de desarrollo rural y sancionados por sus comités técnico y directivo. La delegación estatal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) los propondrá para su aprobación en el seno del comité delegacional de transferencia de tecnología.

Los programas especiales serán promovidos, supervisados y evaluados por la delegación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), en coordinación con el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y las instituciones del comité delegacional de transferencia de tecnología.

Los programas especiales serán ejecutados por los distritos de desarrollo rural en función de las presentes políticas de desarrollo y de las prioridades establecidas por el mismo, dentro del proceso de transferencia de tecnología.

Los programas especiales deberán establecerse, prioritariamente en las áreas de asistencia técnica directa, definidos por los distritos de desarrollo rural y cuyos productores sean asesorados por personal técnico.

Los programas especiales que aprueben las delegaciones y los comités delegacionales serán enviados a la Dirección General de Normatividad Agrícola y a la del Fideicomiso de Riesgo Compartido, para su análisis y presentación al Comité Nacional Interinstitucional de Transferencia de Tecnología, para su validación.

Una vez autorizado el Programa de Presupuesto Anual al Fideicomiso por su Comité Técnico, la Subsecretaría de Fomento y Desarrollo Agropecuario y Forestal, conjuntamente con la Dirección de Operación del Banco Nacional de Crédito Rural, la Dirección General de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A., y la Dirección General del Fideicomiso de Riesgo Compartido, darán a conocer a las instituciones participantes las políticas que regiran el desarrollo de los programas, así como las metas físicas a nivel de delegación.

Las delegaciones de la SARH solicitarán a la Dirección General de Normatividad Agrícola y a la del Fideicomiso, los ajustes y modificaciones a los programas autorizados, las cuales, previo análisis, las presentarán al Comité Nacional Interinstitucional de Transferencia de Tecnología, para su aprobación.

Con base en el presupuesto asignado y en relación al ejercicio y operación de los programas, el Fideicomiso transferirá recursos de acuerdo con el siguiente orden:

- a.- Programa de Validación y de Demostración de Tecnología;
- b.- Programa de Incremento a la Producción de Cultivos Básicos;
- c.- Programa de Asistencia Técnica Agrícola Directa Extensiva en Cultivos Básicos;
- d.- Programa de Insumos;
- e.- Programa de Atención a Zonas de Alta Siniestralidad (modalidad de alternativas de producción)
- f.- Programa de Contingencia.

Las transferencias efectuadas deberán ser informadas a las autoridades presupuestarias y al H. Comité Técnico del Fideicomiso de Riesgo Compartido.

Los beneficios que se otorgan a los programas especiales con apoyo del Fideicomiso, serán transitorios y concluirán cuando, como resultado de una evaluación, los comités directivos de los distritos de desarrollo rural determinen que dicho beneficio cumplió con su finalidad.

Las Instituciones y Organismos auxiliares que participen en la promoción, seguimiento y evaluación de los programas especiales, deberán observar las políticas de desarrollo emitidas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo y Fomento Agropecuario y Forestal.

POLITICA DE LOS BENEFICIOS

Los beneficios aprobados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en apoyo a los programas especiales son: a).-garantías; b).-apoyo crediticio en tres categorías, cuota total, restringida y sobrecuotas; c).-estimulos; d).-apoyo a la asistencia técnica y e).- absorción de cartera.

Los beneficios aprobados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para los programas especiales, se aplicarán según el objetivo y las características específicas establecidas para los mismos. Los beneficios se otorgarán a través del Fideicomiso de Riesgo Compartido a los productores y asesores técnicos que participen en los programas especiales definidos por la propia Secretaría.

Se otorgará la garantía de riesgo compartido a los productores que participen en los programas especiales, mediante la adopción de innovaciones tecnológicas que proponga el distrito de desarrollo rural.

La garantía de riesgo compartido es un instrumento de política agropecuaria de que dispone la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para que, a través del Fideicomiso de Riesgo Compartido, el Gobierno Federal comparta los riesgos de pérdida que enfrentan los productores participantes en los programas especiales, como consecuencia de la adopción de innovaciones tecnológicas.

El monto de las garantías a convenir con los fideicomisarios, será el equivalente al ingreso neto promedio que éstos hayan obtenido en sus prácticas tradicionales durante los últimos cinco ciclos productivos homólogos anteriores a

su participación en el programa; para estimar este monto se deberá restar, al valor de la producción promedio, el costo de producción de la tecnología tradicional, tomando como base los precios de garantía autorizados y los costos incurridos en el ciclo homólogo anterior a su participación en el programa.

Cuando al aplicar este procedimiento la garantía resulte inferior al 15% del costo directo de producción propuesto o cuando no se disponga de información que permita aplicar el procedimiento arriba mencionado, se deberá pactar con dicho porcentaje del costo directo de producción.

El pago de las garantías se ajustará a los precios de garantía autorizados para el cultivo y ciclo productivo en cuestión. En el caso de productos no sujetos a precios de garantía, el monto convenido deberá convertirse a kilogramos de maíz y se pagará al precio de garantía autorizado para ese producto.

Las garantías se harán efectivas cuando, por razones no imputables a los fideicomisarios, los ingresos obtenidos en la explotación convenida no cubran los costos de producción y el ingreso neto promedio garantizado. Las garantías proporcionadas por el Fideicomiso de Riesgo Compartido no podrán ser afectadas por ningún concepto y deben ser entregadas íntegramente a los productores.

Se otorgará apoyo crediticio a los productores para inducirlos a probar y adoptar las nuevas tecnologías recomendadas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. El Fideicomiso de Riesgo Compartido proporcionará cuotas totales, restringidas o sobrecuotas, para financiar la validación, demostración y aplicación, de los paquetes tecnológicos, y la realización de una práctica agronómica o la aplicación de un insumo estratégico. Este apoyo será aplicable cuando las fuentes originales de financiamiento no estén en condiciones de

ampliar sus cuotas de crédito para financiar el costo de las innovaciones tecnológicas propuestas o cuando los productores por razones distintas a morosidad, no sean elegibles del crédito institucional.

Los créditos otorgados a través del Fideicomiso en apoyo a los programas especiales o de contingencia, serán canalizados por medio de los bancos regionales del sistema BANRURAL mediante el descuento de cartera o por cuenta y orden. En ningún caso, el Fideicomiso efectuará operaciones de crédito directamente con los productores.

Los créditos de avío que se otorguen a los programas de incremento a la producción, modalidades alternativas de producción del programa de atención a zonas de alta siniestralidad, e insumos, así como los refaccionarios en el programa de módulos de desarrollo agropecuario y en la modalidad de módulos pecuarios de validación y de demostración deberán estar asegurados por la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA) o a través de cualquier otra forma de aseguramiento.

Se otorgará un estímulo económico a los productores que realicen las prácticas tecnológicas o apliquen los insumos estratégicos, definidos por el distrito de desarrollo rural como condicionante para elevar el nivel de adopción de tecnología.

Se apoyará a los productores que incluyan el uso de insumos y/o la ejecución de una práctica agronómica aprobados por el comité directivo del distrito correspondiente.

A fin de impulsar la adopción de prácticas tecnológicas estrategias y/o la aplicación de un insumo, el Fideicomiso otorgará un apoyo económico a los productores, equivalente al 5% del costo directo promedio de producción autorizada por los comités directivos de los distritos de desarrollo rural en agosto del año anterior, más un incremento porcentual a dicho costo, que determinará la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos al cierre de siembras de los ciclos agrícolas en cuestión.

Los productores participantes en el Programa de Asistencia Técnica Agrícola Directa Extensiva, deberán proteger sus cultivos con la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA) o a través de cualquier otra forma de aseguramiento.

Como elemento fundamental de la estrategia del Fideicomiso de Riesgo Compartido y con el fin de asegurar su éxito, el Fideicomiso reembolsará a los productores participantes en los programas especiales un porcentaje de los gastos en que incurran por concepto de asesoría técnica profesional.

El apoyo a la asistencia técnica que proporcionará el Fideicomiso a los responsables de los programas de validación y demostración, incremento a la producción, asistencia técnica agrícola directa extensiva, atención a zonas de alta siniestralidad y módulos de desarrollo agropecuario, estará en función de las características establecidas para cada uno.

El distrito determinará con cargo a qué programa se otorgará el apoyo económico al responsable de su ejecución. En ningún caso se otorgará al responsable dos pagos por concepto de participación en diferentes programas especiales.

En caso de que las características del programa y por causas no imputables al productor, los costos adicionales o totales financiados por el Fideicomiso no sean recuperados por incumplimiento de las metas de producción y productividad, el Fideicomiso absorbera la cartera no recuperada.

POLITICA DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES

Los programas especiales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), con apoyo del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) son los siguientes:

- A).- De Validación y de Demostración de Tecnología;
- B).- De Incremento a la Producción de Cultivos Básicos;
- C).- De Asistencia Técnica Agrícola Directa Extensiva;
- D).- De Atención a Zonas de Alta Siniestralidad (modalidad de alternativas de producción)
- E).- De Insumos;
- F).- De Contingencia; y
- G).- De Módulos de Desarrollo Agropecuario y de Atención a Zonas de Alta Siniestralidad (modalidad de cultivos tradicionales)

El orden de los programas señalados anteriormente corresponderá a la prioridad que debe observarse en la propuesta que presenten los distritos de desarrollo rural.

A).- *Programa de Validación y Demostración de Tecnología.*
Está encaminado a la validación y difusión de la innovación de tecnología de producción agropecuaria en áreas de temporal y de riego, para cultivos individuales o sistemas de producción, que contemplen acciones conjuntas para el uso óptimo de los recursos en función de la potencialidad productiva de cada zona.

La operación del Programa de Validación y de Demostración será mediante el establecimiento de parcelas y módulos.

Para el establecimiento de parcelas o de módulos de validación y de demostración agrícola y pecuaria, es condición definir un lote adyacente similar que servirá de testigo, por lo que se llevará un registro igual al de las parcelas o módulos.

El Fideicomiso absorberá la cartera no recuperada por causa de siniestro y por aquellas no imputables al productor, ya que no participa la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA).

I.- Validación de Tecnología Agrícola y Pecuaria. Está dirigida a comprobar las innovaciones tecnológicas con potencial económico y ecológicamente apropiadas en los distritos de desarrollo rural, para alcanzar un nivel de aceptación entre los productores e incorporar al manejo de la tecnología a los técnicos de las dependencias e instituciones relacionadas con el sector.

1 - Parcelas de validación agrícola. Se establecerán en áreas de riego y de temporal con productores cooperantes en lotes no menores de una hectárea y hasta cinco hectáreas, independientemente de la superficie que posean dentro de los límites legales de propiedad o de dotación; éstas estarán bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) en coordinación con el distrito rural correspondiente.

En áreas de temporal, los apoyos que el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) otorgará a las parcelas establecidas serán las garantías de riesgo compartido, el apoyo a la asistencia técnica y los estímulos, cuando se trate de maíz, maíz asociado, frijol, trigo, arroz, cártamo, soya, ajonjolí, girasol, cebada y sorgo.

El Fideicomiso descontará la cuota total de crédito con que operen las instituciones habilitadoras, la cual se otorgará en un máximo de tres ministraciones en los cultivos objeto del programa. En áreas de riego, el Fideicomiso descontará la cuota total de crédito y otorgará apoyo a la asistencia técnica.

2.- Módulos de validación pecuaria. Se establecerán en áreas de temporal con productores cooperantes considerados en el nivel de bajos ingresos. La magnitud del módulo se determinará con base en la medida de las explotaciones representativas de este nivel de productores en la región y de acuerdo a la especie y función zootécnica de que se trate.

Los módulos se establecerán y operarán bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias(INIFAP) en coordinación con el distrito de desarrollo rural correspondiente.

El fideicomiso concederá, a través del descuento con los bancos del sistema BANRURAL, las cuotas totales o sobrecuotas del crédito de avío, los créditos refaccionarios, en caso de requerirse por la tecnología a validar, las garantías de riesgo compartido, el apoyo a la asistencia técnica y los estímulos para la producción de forrajes, como maíz, sorgo, cebada y yuca.

II.- Demostración de tecnología agrícola y pecuaria. Esta segunda modalidad está dirigida a impulsar la difusión de la tecnología agrícola y pecuaria disponible, de manera directa y objetiva, a fin de acelerar su adopción por los productores, mediante el establecimiento de parcelas agrícolas y módulos pecuarios.

1.- Parcelas de demostración agrícola. Se establecerán con productores cooperantes, en lotes no menores de una hectárea y hasta quince hectáreas, independientemente de la superficie que posean dentro de los límites legales de propiedad o de dotación.

En áreas de temporal, el Fideicomiso otorgará las garantías de riesgo compartido, el apoyo a la asistencia técnica y los estímulos, cuando se trate de maíz, maíz asociado, frijol, trigo, arroz, cártamo, soya, ajomolí, girasol, cebada y sorgo. El Fideicomiso descontará la cuota total del crédito con que operen las instituciones habilitadoras, la cual se otorgará en un máximo de tres ministraciones en los cultivos objeto del programa. En áreas de riego, el Fideicomiso descontará la cuota total de crédito y otorgará apoyo a la asistencia técnica.

2.- Módulos de demostración pecuaria. Se establecerán en áreas de temporal con productores cooperantes considerados en el nivel de bajos ingresos. La magnitud del módulo se determinará con base en la medida de las explotaciones representativas de este nivel de productores en la región y de acuerdo a la especie y función zootécnica de que se trate.

El Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) otorgará las cuotas o sobrecuotas de crédito de avío, los créditos refaccionarios en caso de requerirse por la tecnología a demostrar, las garantías de riesgo compartido, el apoyo a la asistencia técnica y los estímulos cuando el módulo incluya producción de forrajes, como maíz, sorgo, cebada y yuca.

B).- Programa de Incremento a la Producción de Cultivos Básicos. Están diseñados para incrementar la producción en las áreas de

producción en las áreas de temporal y de riego de los cultivos básicos y de las oleaginosas en el corto plazo, mediante la aplicación de los paquetes tecnológicos que incluyan innovaciones tecnológicas avaladas por el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), en áreas seleccionadas con potencial productivo para un cultivo dado, con la concurrencia de acciones coordinadas y comprometidas de las instituciones participantes.

Los programas implementados son :

- 1.- Programa de Incremento a la Producción de Maíz (PIPMA);
- 2.- Programa de Incremento a la Producción de Oleaginosas (PIPOL);
- 3.- Programa de Incremento a la Producción de Frijol (PIPFRI)
- 4.- Programa de Incremento a la Producción de Arroz (PIPAR)
- 5.- Programa de Incremento a la Producción de Otros (OTROS)

Para la operación de los programas, se formarán unidades de producción en áreas compactas de temporal y de riego, con productores organizados, quienes podrán participar con una superficie hasta de veinte hectáreas de propiedad o de dotación de terreno agrícola.

El paquete tecnológico a aplicarse será formulado por el distrito con tecnologías avaladas por el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), aceptado por los productores y sancionado por los comités directivos.

A las unidades formadas se les asignará un técnico de tiempo completo para que proporcione a los productores asistencia técnica directa intensiva, mediante una programación calendarizada de actividades y de compromisos que asegure una efectiva participación interinstitucional.

En el caso de los productores de temporal, las garantías de riesgo compartido que otorga el Fideicomiso serán transitorias y concluirán cuando, como resultado de una evaluación, los comités directivos de los distritos de desarrollo rural determinen que dicho beneficio ha cumplido con su finalidad. La evaluación será realizada por las Jefaturas de los distritos en coordinación con el Fideicomiso y las otras instituciones participantes.

Las unidades que hayan estado inscritas por tres años consecutivos en el programa y que su incremento en producción sea sostenido, serán liberadas de acuerdo al procedimiento de evaluación diseñado por la Secretaría. A las unidades liberadas de garantías de riesgo compartido, sólo se les proporcionará el apoyo a la asistencia técnica, y las no potenciales deberán ser depuradas del programa.

A los productores en áreas de riesgo que participen en unidades de producción con el enfoque del programa, el Fideicomiso les otorgará únicamente el apoyo a la asistencia técnica, el cual deberá ser absorbido por los productores después de dos o tres años, en que el incremento en la productividad sea consistente, de acuerdo al procedimiento de evaluación diseñado por la Secretaría.

Según sea la fuente habilitadora, Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), u otras sociedades de crédito con descuento de los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA), y el cultivo de que se trate, el Fideicomiso proporcionará los apoyos correspondientes, siempre y cuando las inversiones sean protegidas por la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA) o a través de cualquier otra forma de aseguramiento. En el caso de los Programas de Incremento a la Producción de Frijol (PIPFRI) y Programa de

Incremento a la Producción de Arroz (PIPAR), absorberá la cartera de la sobrecuota no recuperada por causas distintas a sinistro y no imputables al productor.

Los apoyos que otorgará el Fideicomiso a los Programas de Incremento a la Producción de Maíz (PIPMA); Oleaginosas (PIPOL); Frijol (PIPFRI); Arroz (PIPAR) y Otros (OTROS), según la fuente de financiamiento serán:

a).- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)- Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), las garantías de riesgo compartido y el apoyo a la asistencia técnica; en el caso de los Programas de Incremento a la Producción de Frijol (PIPFRI); Programa de Incremento a la Producción de Arroz (PIPAR) y Programa de Incremento a la Producción de Otros (OTROS), se otorgará la sobrecuota.

b).- Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA), las garantías de riesgo compartido. En caso de requerirse el apoyo a la asistencia técnica, éste deberá ser aprobado por el comité directivo de los distritos de desarrollo rural.

El Programa de Incremento a la Producción de Otros cultivos importantes en las entidades, será propuesto por las delegaciones y corresponderá al titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, o a quien él designe, aprobar el programa y las metas.

C).- *Programa de Asistencia Técnica Agrícola Directa Extensiva*. Está orientado a fomentar el uso de los insumos y/o a la ejecución de labores agrícolas, que se consideren estratégicas en las zonas de temporal.

El programa operará con productores dedicados a los cultivos de maíz, frijol y maíz asociado.

Los productores beneficiados podrán participar con una superficie hasta de veinte hectáreas de propiedad o de dotación de terreno agrícola.

Los estímulos se otorgarán a los productores que realicen una práctica y/o apliquen un insumo no incluidos en el paquete tecnológico aprobado, o bien que mejoren la aplicación o el uso de los contenidos en el mismo.

Las prácticas o insumos a estimularse deberán estar acompañados de una condicionante técnica específica que mejore lo establecido en el paquete tecnológico aprobado. Las prácticas y/o insumos serán propuestos por los asesores técnicos e investigadores a la jefatura del distrito de desarrollo rural, misma que presentará las propuestas a los comités técnico y directivo para su sanción y aprobación. El Comité Nacional Interinstitucional de Transferencia de Tecnología las recibirá para su validación; finalmente, el Subsecretario de Desarrollo y Fomento Agropecuario y Forestal emitirá el dictamen respectivo.

El programa otorgará un apoyo económico a los productores, equivalente al 5% del costo directo promedio de producción de la autorizada por los comités directivos de los distritos de desarrollo rural en agosto del año anterior, más un incremento porcentual a dicho costo, que determinará la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) al cierre de siembra de los ciclos agrícolas en cuestión. Adicionalmente, se proporcionará el apoyo a la asistencia técnica.

El apoyo económico se hará efectivo directamente a los productores después de que el asesor técnico verifique y certifique la ejecución y/o aplicación de la práctica o insumo recomendado de acuerdo a las condicionantes técnicas y además de realizar las labores indicadas en el paquete tecnológico básico, sancionado por los órganos de gobierno del distrito.

D).-Programa de Atención a Zonas de Alta Siniestralidad.

Estará encaminado a apoyar a productores de temporal bajo condiciones extremas de siniestralidad, en cuyos predios se hayan registrado pérdidas totales por cuatro años consecutivos.

El programa de Atención a Zonas De Alta Siniestralidad incluye dos modalidades: a) .- Cultivos Tradicionales y b) .- Alternativas de Producción. Los productores beneficiados podrán participar con una superficie hasta de veinte hectáreas de propiedad o de dotación de terreno agrícola.

I.- En la modalidad de Cultivos Tradicionales, se apoyará a los productores a través del sistema BANRURAL, con cuotas restringidas, exclusivamente a la clientela que no cuente con seguro agrícola de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA), adicionalmente contará con el apoyo a la asistencia técnica.

El Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) absorberá, con cargo a su patrimonio, la cartera vencida que resulte por causas de siniestro en la superficie de esta modalidad del programa, que determine el titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) o a quien él designe.

II.- En la Modalidad de Alternativas de Producción, se apoyará a los productores que adopten los cultivos de alternativa, el uso de nuevas técnicas y los sistemas que proponga la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

Se apoyará a los productores participantes en esta modalidad con la sobrecuota de crédito, garantías de riesgo compartido, el apoyo a la asistencia técnica y los estímulos. La cartera no recuperada por causas distintas a siniestro y por las no imputables al productor será absorbida por el Fideicomiso y el diferencial de la prima de aseguramiento entre la cuota normal y la de alternativa, fijada por la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA).

De los apoyos aprobados para esta modalidad se apoyará con la sobrecuota únicamente a la ejecución de una práctica de manejo de agua; el estímulo deberá promover el uso de un insumo o la ejecución de una práctica que no sea de manejo de agua y que no se incluya en el paquete tecnológico aprobado.

E).- *Programa de Insumos*. Estará encaminado a fomentar el uso de insumos entre los productores de cultivos básicos que participen en los programas normales del BANRURAL o de otras sociedades de crédito.

Los productores podrán participar con una superficie hasta de diez hectáreas de propiedad o de dotación de terreno agrícola. Los distritos de desarrollo rural definirán los insumos estratégicos que aplicarán los productores en zonas de temporal con potencial productivo medio.

El Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) apoyará a los productores con crédito restringido, mediante el procedimiento de descuento.

F).- *Programa de Contingencia*. Estará orientado a apoyar a los productores de las zonas que se encuentren en situaciones de emergencia, o de aquellas en donde se puedan provocar desplomes productivos o socio-económicos.

La implementación y dimensionamiento del programa es facultad del titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) o de quien él designe.

G).- *Programa de Módulos de Desarrollo Agropecuario*. Estará orientado a establecer módulos piloto que impulsen el desarrollo integral de las comunidades rurales, mediante la realización de actividades de validación, de demostración y de adopción de tecnología agropecuaria; así mismo, la ejecución simultánea de acciones de transformación y comercialización.

La responsabilidad de la programación, establecimiento, conducción y evaluación estará a cargo del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), en coordinación con el distrito de desarrollo rural correspondiente.

Los módulos se establecerán con productores cooperantes considerados en el nivel de bajos ingresos; el tamaño del módulo se determinará con base en la medida de las explotaciones representativas de este nivel.

El Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) otorgará, a través del descuento con los bancos del sistema BANRURAL, las cuotas totales o sobrecuotas de crédito de avío, los créditos refaccionarios, en caso de requerirse, las garantías de riesgo compartido, y el apoyo a la asistencia técnica.

Los estímulos se otorgarán cuando el módulo incluya producción forrajera de los cultivos de maíz, sorgo, cebada y yuca. El Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) absorberá la cartera no recuperada por causas de siniestro y las no imputables al productor.

POLITICA DE LOS ORGANISMOS AUXILIARES

El Comité Nacional Interinstitucional de Transferencia de Tecnología (CNITT) vigilará el cumplimiento de la política de desarrollo de los programas especiales con el apoyo del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), así como dictaminará sobre los programas propuestos, ajustes y modificaciones a los mismos que presenten la Dirección General de Normatividad Agrícola y el Fideicomiso.

El Comité Delegacional Interinstitucional de Transferencia de Tecnología (CODEITT) deberá sancionar los programas especiales a nivel estatal y realizar su promoción, seguimiento y evaluación, en coordinación con la delegación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO).

El Comité Nacional Interinstitucional de Transferencia de Tecnología (CNITT) promoverá la adopción de tecnologías disponibles en los distritos de desarrollo rural por parte de los productores, mediante la coordinación interinstitucional, así mismo, fomentará y apoyará la implementación y operación de los programas especiales que propicien cambios tecnológicos, como también, validará para cada distrito de desarrollo rural, las prácticas y/o insumos y las condiciones para el otorgamiento de estímulos.

El Comité Delegacional Interinstitucional de Transferencia de Tecnología (CODEITT) apoyará en forma directa a los programas de transferencia de tecnología que dinamicen la adopción de las innovaciones tecnológicas en cada uno de los distritos de desarrollo rural, así como mantener una participación permanente y sistemática, como órgano rector de las actividades que realicen las instituciones, en las tareas de transferencia de tecnología que desarrollen en el área de influencia de los distritos de desarrollo rural, como también, vigilará que en el seno de los comités técnico y directivo de los distritos de desarrollo rural, se atiendan debidamente las actividades que en materia de transferencia de tecnología se realicen.

CAPITULO QUINTO

LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES Y REGLAS DE OPERACION

- 1.- Marco General.**
- 2.- Lineamientos Institucionales.**
- 3.- Reglas de Operación.**

MARCO GENERAL

A fin de que el Fideicomiso de Riesgo Compartido cumpla con sus funciones es necesario contar, además de las bases que le señalan su marco legal, su contrato de Fideicomiso y sus reglas de operación, con políticas operativas que definan, en función de prioridades de corto y mediano plazo y de los niveles de gasto asignados, la elegibilidad de productores beneficiarios, acciones y programas e instrumentos que deberá manejar.

OBJETIVO GENERAL

Coadyuvar al incremento de la productividad y producción de alimentos básicos y productos estratégicos en predios de productores agropecuarios y forestales ubicados en áreas con potencial no desarrollado, mediante apoyos de inversión, subsidio y crédito, manejados en forma de paquetes destinados a proyectos de desarrollo integral en los que se vinculen las acciones de transferencia de tecnología y las obras de infraestructura rural.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

a.- Participar, dentro del marco de modernización del sector, en el establecimiento de las bases para lograr la autonomía económica y el desarrollo autosostenido de los productores y sus organizaciones.

b.- Mejorar el impacto de los beneficios de la inversión, del subsidio y del crédito, mediante proyectos de desarrollo que permitan incrementar la producción, la productividad y el bienestar de los beneficiarios.

c.- Coadyuvar a revertir la descapitalización del campo y las diferencias del desarrollo regional.

ESTRATEGIAS

a.- Bajo la rectoría de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, se tipificarán las áreas de atención del Fideicomiso, en su caso se depurarán las que actualmente se atienden o se incorporaran otras nuevas, para que los demás instrumentos del Fideicomiso concurren en favor del desarrollo de las comunidades asentadas en dichas áreas.

b.- Fortalecer la relación estado-productor, a través de acciones concertadas que atiendan la heterogeneidad de las condiciones económicas y productivas de los campesinos.

c.- Adecuar y actualizar la mecánica operativa, para dar cabal vigencia a las políticas del sector y orientar las acciones bajo el esquema de sistema-producto utilizando un manejo integral de los recursos.

d.- Orientar los recursos a obras de infraestructura rural vinculadas con acciones de transferencia de tecnología con impacto inmediato en la productividad y producción agropecuaria y forestal.

e.- Reorientar los subsidios, empleándolos como un estímulo al desarrollo del medio rural y como instrumento de justicia distributiva.

f.- Apoyar la política crediticia de Banrural con acciones conjuntas orientadas a formar y consolidar sujetos de crédito y rehabilitar clientela que por causas no imputables a ella presenten problemas de cartera vencida.

g.- Apoyar la cadena sistema-producto con acciones vinculadas y secuenciadas que permitan incrementar la productividad mediante la adopción de la mejor tecnología disponible, sistemas de producción más adecuados y la transformación y comercialización de los productos para consolidar y capitalizar a los productores y sus organizaciones.

LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES

I RESPECTO DE LOS BENEFICIARIOS

a.- Atender preferentemente a productores del sector social ubicados en áreas con potencial productivo no desarrollado, a fin de mejorar sus condiciones de producción y bienestar social; es decir, productores organizados que requieran el apoyo estatal y que puedan concertar proyectos productivos que les permitan ampliar su capacidad de generación y apropiación de excedentes.

b.- Atender a productores de las áreas críticas que tengan las condiciones y la capacidad de organización para transitar a una actividad rentable. La selección de esta clientela provendrá principalmente de acreditados actuales y potenciales de Banrural. En estos casos, el Fideicomiso solo apoyará proyectos en aquellas zonas , donde, por su potencial, sea factible llevar a cabo un cambio en el uso actual del suelo, es decir, una reconversión en las actividades agropecuarias y forestales.

c.- La selección de los beneficiarios deberá ser resultado, por una parte, del proceso de concertación entre productores, el Fideicomiso, los gobiernos estatales y municipales y las instituciones federales; y, por otra, de la evaluación técnica favorable de los proyectos de desarrollo, ya sean del propio Fideicomiso o de otros organismos de fomento rural.

d.- Podrán participar todos aquellos productores identificados en las políticas operativas para los programas normales, especiales o de contingencia que apruebe el ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos como cabeza de sector.

e.- El fideicomiso se asegurará de que las organizaciones de productores cuenten con solidez formal y participativa para garantizar una negociación real y el establecimiento de compromisos que sustenten los proyectos de desarrollo.

f.- Los beneficiarios del Fideicomiso provendrán preferentemente de la clientela de Banrural que constituirá el segmento básico de la operación del Fideicomiso..

II DE LOS RECURSOS E INSTRUMENTOS.

a.- Los recursos del Fideicomiso se orientarán para apoyar preferentemente proyectos de desarrollo integral en combinaciones específicas de instrumentos y programas. Estas combinaciones constituirán el mecanismo para asegurar el impacto de las acciones en infraestructura rural, transferencia tecnológica y estímulos a la producción.

b.- Los proyectos en forma de paquetes constituyen un mecanismo idóneo para vincular el crédito con las acciones del Fideicomiso, de tal manera que se conformen verdaderos proyectos de desarrollo de alta rentabilidad a la inversión, subsidio y crédito, que respondan adecuadamente a las expectativas de desarrollo de cada organización de productores y se evite la dispersión de acciones y recursos.

c.- El Fideicomiso, por conducto de sus grupos operativos estatales, determinará las acciones en materia de obra, de transferencia tecnológica, de estímulos a la producción y las propuestas de asignaciones específicas de recursos. Para ello operará con base en techos financieros flexibles para cada programa, a fin de facilitar las transferencias de recursos.

d.- El fideicomiso establecerá una serie de medidas que garanticen su canalización selectiva, temporal, concertada y transparente de los subsidios, y mantendrá el mecanismo de evaluación externa que permita demostrar operativamente que los subsidios resultan ser de una inversión social que se traduce en incrementos productivos y de bienestar.

III DE LOS PROGRAMAS INSTITUCIONALES

A.- Los programas que apoya y/o ejecuta el Fideicomiso son:

- 1.- Validación, transferencia e inducción tecnológica.
- 2.- Infraestructura rural.
- 3.- Estímulos regionales, especiales y de contingencia.
- 4.- Capitalización de proyectos productivos.

B.- El Fideicomiso apoya el proceso de validación y transferencia de tecnología, el cual se inicia con la tecnología generada, y culmina con la adopción de la misma, por lo que no debe confundirse con la sola validación y demostración, sino que se debe apoyar el proceso hasta su última consecuencia, que es la base de adopción de la tecnología. En esta se tomará al proceso de adopción en su contexto amplio, el cual engloba todas las acciones que deben realizarse por las autoridades sectoriales, instituciones y productores participantes; desde la delimitación de las áreas con potencial productivo hasta la transformación y comercialización de los productos.

La transferencia de tecnología no se restringe a promover la adopción de un paquete tecnológico recomendado, abarca la promoción de otras tecnologías tales como:

1.- Aquellas que dotan a los productores de mejores formas de utilizar la infraestructura existente o nueva;

2.- La que utiliza preferentemente paquetes tecnológicos completos;

3.- Nuevas formas de producir, transformar, almacenar y comercializar productos; y,

4.- Las que presenten alternativas de uso de los recursos naturales, humanos y financieros en proyectos especiales como: la producción de grana cochinilla, gusano de seda, viveros, etc.

C.- Para la realización de las acciones señaladas, las obras de infraestructura rural y la transferencia de tecnología deberán orientarse a la realización de lo que el Fideicomiso de Riesgo Compartido se define como proyectos de desarrollo integral.

D.- Para garantizar el éxito de estos proyectos, es necesario que se estructuren con base en estudios de factibilidad y viabilidad técnica, económica, financiera y ecológica; razón por la cual las gerencias presupuestarán los recursos requeridos para la realización de los estudios y ejecución de los proyectos.

E.- Deberá evitarse la ejecución de acciones aisladas en los programas operativos del Fideicomiso de Riesgo Compartido, ya que éstas sólo se conciben cuando sean un complemento a un proyecto de desarrollo en operación, o bien cuando el proceso de validación y transferencia de tecnología requiera de probar en campo innovaciones tecnológicas.

F.- Es importante tener presente el concepto sobre la estrategia de riesgo compartido, especialmente en la fase de adopción de la nueva tecnología, esta estrategia se concibe para aplicarse en los casos en que el aprovechamiento de los recursos agroecológicos y humanos, requerirán el uso de sistemas de producción y/o tecnologías que modifiquen sustancialmente a los tradicionalmente usados.

Con acciones de riesgo compartido, además de que se induce a los productores a adoptar nuevas tecnologías o formas de producir, se fortalece y consolida su organización y capacitación; fincando así las bases de un desarrollo tecnológico que permita llevar la productividad y generar excedentes económicos que retribuyan el esfuerzo e iniciativa de los beneficiarios.

G.- En la fase de adopción se inscriben los programas de incremento a la producción, también conocidos como de alta productividad o de alta producción.

H.- La asistencia técnica que se brinde a los fideicomisarios deberá incluir aspectos administrativos y de organización que les permita no solo un adecuado aprovechamiento de sus recursos, sino además les capacite para que puedan asumir el manejo eficiente de sus empresas.

I.- El programa de infraestructura rural deberá considerarse a la obra, desde la realización de los estudios, como un elemento integrador de las demás acciones y programas que apoya el Fideicomiso, en favor del desarrollo económico de los beneficiarios

J.- Bajo este enfoque, la obra vinculada con mejores técnicas de producción, insumos suficientes y oportunos, transformación y comercialización adecuada de los productos; deberá coadyuvar a elevar los índices de productividad agropecuaria y forestal.

K.- Los programas de estímulos o cualquier otro tipo de subsidio productivo, en su sentido más amplio, están constituidos por apoyos preferenciales que otorga el estado en favor de grupos de productores para orientar su actividad hacia determinadas líneas de producción , para garantizar la viabilidad económica de sus proyectos o para reducirles el impacto desfavorable en la relación de precios.

IV DE LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

A.- El Fideicomiso actuará en estrecha coordinación con las dependencias e instituciones involucradas en cada uno de los programas y proyectos, para propiciar la concurrencia de los apoyos.

B.- El Fideicomiso de Riesgo Compartido a través de sus grupos operativos estatales propiciara la articulación de las acciones con el crédito y los procesos de concertación, en dicho grupo participan la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos como cabeza de sector que vigila la aplicación de las políticas sectoriales nacionales, el gobierno estatal para que los programas y acciones consideren las prioridades locales, Banrural como fiduciario del Fideicomiso y Banca de desarrollo del sector y el propio Fideicomiso, como vocal ejecutivo de esta instancia de coordinación.

REGLAS DE OPERACION

Los programas normales con apoyos del Fideicomiso deberán apegarse a las siguientes reglas de operación:

DE LAS OPERACIONES EN GENERAL

a.- Los programas que apoya y/o ejecuta el fideicomiso se conformarán preferentemente, como proyectos de desarrollo integral que se generen a partir de iniciativas de los productores, concertados con sus organizaciones y sancionados en el seno de los comités técnicos y directivos de los distritos de desarrollo rural.

Estos programas serán formulados y operados por personal técnico del Fideicomiso, de las jefaturas de los distritos de desarrollo rural y los productores, en el ámbito de su responsabilidad y en función de las presentes políticas.

b.- El Fideicomiso participará en los procesos de concertación que desarrolle la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos a nivel nacional, estatal y distrital para la definición de los programas que son de su competencia.

c.- Los apoyos que otorgue el Fideicomiso serán temporales, con una vigencia que se especificará en la mecánica operativa y/o en los instrumentos de concertación correspondiente; o bien estos podrán concluir cuando, como resultado de una evaluación, los comités directivos de los distritos de desarrollo rural determinen que dichos requisitos han cumplido su finalidad.

d.- Los programas con apoyos del Fideicomiso serán promovidos, supervisados y evaluados conjuntamente por la delegación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Fideicomiso de Riesgo Compartido, la Institución Financiera y los beneficiarios, en coordinación con las demás instituciones que participan (PRONASE, FIRA, AGROASEMEX, ETC.) estas evaluaciones serán independientes a las que internamente realice el Fideicomiso.

e.- Las Instituciones que participen en la promoción, seguimiento y evaluación de dichos programas , deberán observar estas reglas de operación.

DE LOS INSTRUMENTOS DE APOYO

Los instrumentos de que dispone el Fideicomiso para el cumplimiento de los objetivos y reglas de operación son:

1.- CREDITOS COMPLEMENTARIOS

Son apoyos que se otorgan por conducto de instituciones de crédito a través de descuento de cartera, con modalidades de cuotas totales, restringidas y sobrecuotas en crédito de avío y créditos parciales en refaccionarios que se requieran en apoyo al proceso de validación, transferencia e inducción tecnológica, infraestructura rural y proyectos de desarrollo integral, así mismo se podrá participar con recursos financieros para la capitalización de proyectos productivos.

2.- ESTIMULOS

Son apoyos que consisten en bonificaciones parciales o totales de:

a.- Primas de seguro;

b.- Intereses normales de créditos de avío o refaccionarios;

c.- Los costos generados por las innovaciones tecnológicas; y

d.- Los costos del equipo implementos requeridos para la aplicación de la tecnología recomendada.

3.- ABSORCION DE CARTERA

Instrumento a través del cuál cubrirá a las instituciones de crédito la cartera no recuperable generada en los programas con apoyos crediticios del Fideicomiso. Este beneficio se aplicará sólo en aquellos casos en que por causas no imputables al productor no se recuperen los créditos con la producción obtenida.

4.- GARANTIAS DE RIESGO COMPARTIDO

Instrumento mediante el cual, el Gobierno Federal a través del Fideicomiso, comparte el riesgo que implica la adopción de nueva tecnología y se hace efectiva cuando el valor de la producción obtenida no cubre los costos de producción y una utilidad equivalente a la garantía pactada.

5.- REEMBOLSO POR GASTOS DE ASISTENCIA TECNICA

La asistencia técnica intensiva es un elemento fundamental de la estrategia de riesgo compartido, para apoyar a los programas productivos de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. El Fideicomiso a través de esta modalidad reembolsa a los productores un porcentaje de los gastos por concepto de asesoría técnica profesional en los que incurre la unidad productiva.

Los porcentajes serán decrecientes con base en los resultados de los estudios de viabilidad económica aprobados por los comités de los distritos de desarrollo rural, procurando trasladar a los productores el costo total de dicha asistencia técnica en un periodo no mayor de cuatro años.

6.- INVERSION SOCIAL

Esta destinada a la realización de obras, estudios, asesorías, apoyos en maquinaria y materiales de construcción requeridos para los proyectos de desarrollo.

DE LOS PROGRAMAS

Los programas con apoyos del Fideicomiso son:

1. Programa de validación, transferencia e inducción tecnológica:

- a. Validación;
- b. Demostración;
- c. Incremento a la producción de básicos y estratégicos;
- d. Alternativas de producción;
- e.- Inducción tecnológica.

2. Programa de infraestructura rural:

- a. Infraestructura productiva;

b.- Uso eficiente de la inversión rural ociosa;

c. Infraestructura de apoyo;

d. Conservación del suelo y agua.

3. Programa de estímulos regionales, especiales y de contingencia.

4. Programa para la capitalización de proyectos productivos.

A través de estos programas, cuya descripción se presenta a continuación, se realizarán acciones que permitan combinar y mejorar el impacto de los instrumentos de apoyo del Fideicomiso en proyectos de desarrollo como elemento ordenador, esto hará posible el cumplimiento del objetivo general que se ha planteado al inicio de las presentes reglas de operación.

**PROGRAMA DE VALIDACION, TRANSFERENCIA E INDUCCION
TECNOLOGICA**

A.- Está encaminado a apoyar la validación, difusión y adopción de tecnología, para la producción agropecuaria y forestal y sistemas de producción para el uso óptimo de los recursos en función de la potencialidad productiva de cada zona.

B.- El programa será sancionado por los Comités Delegacionales Interinstitucionales de Transferencia de Tecnología (CODEITT) a propuesta de sus integrantes y de la jefaturas de los distritos de desarrollo rural y se llevarán a cabo en parcelas agrícolas o módulos pecuarios y forestales con productores cooperantes, preferentemente del sector social.

C.- El Fideicomiso podrá otorgar a dichos productores apoyos crediticios en cualquiera de sus modalidades a través de descuento de cartera, garantías de riesgo compartido, apoyos a la asistencia técnica y en caso de requerirse, inversión social, crédito refaccionario y reembolso de gastos en que incurrirán los productores para la realización de estudios requeridos por los proyectos productivos y los de desarrollo integral. El Fideicomiso absorberá la cartera no recuperable por causas no imputables al productor, en validación y demostración no se requerirá el seguro agropecuario.

D.- Podrán participar en cualquiera de las modalidades del programa de productores agrícolas con superficies no menores de una y no mayores de veinte hectáreas por participante, independientemente de las que posean dentro de los límites legales; para las áreas de minifundio, el tamaño será el representativo de la región. En lo referente a las actividades pecuarias y forestales la superficie estará condicionada por aquella que satisfaga la especie o función zootécnica de que se trate.

I. VALIDACION

a.- Está dirigida a evaluar en campo de productores cooperantes el comportamiento de las innovaciones tecnológicas económicamente viables generadas por la investigación y experimentación, su propósito es el de incorporar al manejo de la tecnología a los técnicos de las dependencias relacionadas con el sector e integrar los paquetes tecnológicos podrán difundirse a los productores a través de parcelas o módulos pecuarios de demostración.

b.- estas parcelas o módulos estarán bajo responsabilidad técnica y operativa de la institución generadora de la tecnología, en coordinación con la jefatura del distrito de desarrollo rural correspondiente.

II. DEMONSTRACION

a.- Esta segunda modalidad está dirigida a impulsar de manera directa y objetiva, la difusión de la tecnología agropecuaria y forestal ya validada, a fin de acelerar su adopción por los productores, mediante el establecimiento de parcelas agrícolas o módulos pecuarios y forestales de demostración.

b.- Se difundirán las tecnologías generadas y válidas por el INIFAP y otras instituciones de investigación, o bien, se demostrarán prácticas de productores sobresalientes o aquellas generadas y validadas en regiones de características similares que representen mejores alternativas de producción o que disminuyan el riesgo de pérdida.

c.- El coordinador de la asesoría técnica de esta modalidad será la jefatura del distrito de desarrollo rural, ya sea con sus propios técnicos o servicios técnicos especializados que contrate el Fideicomiso cuando así se requiera.

III. INCREMENTO A LA PRODUCCION DE BASICOS ESTRATEGICOS

a.- En esta modalidad se apoyarán acciones destinadas a promover el incremento de la producción y productividad de alimentos básicos y productos estratégicos, mediante la aplicación de los paquetes tecnológicos que incluyan innovaciones validadas y demostradas, esta modalidad requiere de la concurrencia e acciones coordinadas y comprometidas de las instituciones y productores participantes.

b.- Para la operación de esta modalidad, se formarán unidades de producción en áreas compactas de temporal o de riego, con productores organizados preferentemente del sector social, con las características de tipificación antes señaladas.

c.- Los paquetes tecnológicos serán formulados por la jefatura del distrito de desarrollo rural con tecnologías validadas, demostradas y aceptadas por los productores, convenidas con ellos y sancionados por los comités directivos distritales.

d.- Los productores, conforme a estas reglas, deberán contratar servicios de asistencia técnica directiva e intensiva, que propicie una mayor integración del técnico con la organización y sus proyectos, cuyo costo podrá ser reembolsado a la unidad por el Fideicomiso en los porcentajes que se concerten con los productores, la jefatura del distrito y el propio Fideicomiso, trasladando el costo total con cargo a la unidad en un plazo que no exceda de cuatro años.

e.- Las unidades que hayan estado inscritas en programas de incremento por cuatro años consecutivos y que su producción sea sostenida, serán liberadas de los apoyos del Fideicomiso. Las unidades que no demuestren mejoría dentro del mismo plazo deberán ser depuradas.

f.- En su caso, el Fideicomiso realizará o reactivará las obras de infraestructura que requiera la unidad para asegurar el éxito del proceso de transferencia de tecnología y alcanzar los niveles de productividad y producción esperados.

g.- Este programa requiere que el productor participe con crédito institucional proteja sus inversiones mediante cualquier forma de seguro.

IV. ALTERNATIVAS DE PRODUCCION

a.- En esta modalidad se apoyará a los productores que participen en programas tendientes a cambiar el uso del suelo, establecer otras alternativas productivas, adoptar nuevas técnicas o sistemas de producción, que hayan sido validados y demostrados para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, siempre y cuando la comercialización de los productos asegure una rentabilidad razonable.

b.- Los apoyos en esta modalidad consistirán en sobre cuotas de crédito, y los demás autorizados para el programa, y de requerirse, se apoyará con estímulos según lo indique la evaluación del proyecto.

V.- INDUCCION TECNOLOGICA

a.- Esta modalidad apoyará a productores participantes en proyectos productivos o de desarrollo integral en los que se requiera inducir y acelerar la adopción de prácticas agropecuarias y forestales que mejoren la productividad en áreas con potencial, evitando la aplicación en forma aislada de otros apoyos a la producción.

b.- Los apoyos en esta modalidad consistirán en sobre cuotas de crédito y los demás autorizados para el programa, y de requerirse, se apoyará con estímulos según lo indique la evaluación del proyecto.

VI. INDUCCION TECNOLOGICA

a.- Esta modalidad apoyará a productores participantes en proyectos productivos o de desarrollo integral en los que se requiera inducir y acelerar la

adopción de prácticas agropecuarias y forestales que mejoren la productividad en áreas con potencial, evitando la aplicación en forma aislada de otros apoyos a la producción.

b.- Los apoyos consistirán en el otorgamiento de recursos para la adquisición de insumos y/o ejecución de labores, a través de crédito vía descuento o estímulos, según lo indique la evaluación técnica, económica y financiera del proyecto, a los productores participantes en esta modalidad se les brindarán los apoyos a la asistencia técnica.

c.- Se apoyarán también mediante estímulos las actividades de traspasío con el fin de generar ingresos adicionales a la economía familiar.

PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA RURAL

a.- Este programa está orientado a apoyar a los productores en la construcción de la infraestructura física requerida a nivel de predio o unidad productiva para la consecución de proyectos productivos y de desarrollo integral con criterios de eficiencia y optimismo.

b.- En los proyectos que no resulten viables con la sola participación del crédito institucional, el Fidelcomiso podrá canalizar inversiones vía créditos refaccionarios blandos, según lo indique la evaluación económica y financiera del proyecto o en última instancia a fondo perdido.

Los porcentajes de apoyo se determinarán con base en los resultados de la evaluación, con esto se contribuye a la formación de nuevos sujetos de crédito o a la rehabilitación y consolidación de los ya existentes.

c.- Las obras que pueden ejecutarse por el programa, se detallan en el catálogo de obras del Fideicomiso, son de pequeña infraestructura y se generan a partir de iniciativas presentadas por productores organizados que se comprometan a aportar un porcentaje del costo total de la obra, en función de la evaluación del proyecto y la normatividad legal aplicable. Estos compromisos se formalizarán mediante convenios de concertación entre el Fideicomiso y los futuros usuarios y podrán ejecutarse por contrato, por administración, con participación de mano de obra campesina o mediante la convalidación de cualquiera de estas modalidades.

d.- A fin de garantizar la participación de los beneficiarios será necesaria la concertación y la concurrencia de otras instituciones necesarias para la capacitación, asistencia técnica, organización, crédito y comercialización. De esta forma las obras constituyen una respuesta a las necesidades de los productores y contribuyen efectivamente a la capitalización del medio rural.

I. INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

Esta modalidad contempla la construcción de obras encaminadas a elevar los niveles de producción agropecuaria y forestal, apoyar la transformación de áreas de temporal a riego mediante el aprovechamiento de corrientes superficiales y aguas subterráneas, así como la ejecución de mejoras a las explotaciones agropecuarias y forestales para optimizar su operación.

II. USO EFICIENTE DE LA INVERSIÓN RURAL OCIOSA

a.- Contempla la construcción de las obras complementarias y la promoción de los programas de apoyo que se requieran para incorporar a la producción a aquella infraestructura agropecuaria, forestal o agroindustrial que se encuentre total o parcialmente ociosa.

b.- Previo a la realización de cualquier acción deberá recibirse la iniciativa de los interesados y el compromiso de participación interinstitucional, especialmente de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para: proceder a la realización del diagnóstico y evaluación de la situación actual en la obra, como parte de un proyecto productivo o de desarrollo, investigar sobre las causas que originaron su abandono, los aspectos de mercado, crédito, tecnología y organización entre otros; determinar los aspectos críticos y establecer la viabilidad social, técnica y económica de su rescate, rehabilitación y alternativas de uso.

III. INFRAESTRUCTURA DE APOYO

Considera la construcción de obras orientadas a establecer las condiciones necesarias para el desarrollo del proceso productivo y de comercialización; también apoyará la construcción de obras para la transformación agroindustrial y edificaciones para el desarrollo de las comunidades rurales. A solicitud expresa de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y con recursos de ésta, se apoyara la construcción de edificaciones para la investigación, experimentación, capacitación y vigilancia agrícola, pecuaria y forestal.

IV. CONSERVACION DE SUELO Y AGUA

Considera la ejecución de obras, prácticas y conservación de suelo y agua encaminadas a prevenir y controlar la erosión y todo tipo de degradación de los recursos, incluyendo prácticas y mejoras territoriales que favorezcan el mejoramiento de los suelos agrícolas, ganaderos y forestales tendientes a alcanzar un mejor nivel de productividad, propiciando la retención y aprovechamiento del agua de lluvia, el control de asolves y la preservación de la cubierta vegetal.

PROGRAMA DE ESTIMULOS REGIONALES, ESPECIALES Y DE CONTINGENCIA

ESTIMULOS REGIONALES

A.- Son acciones que el Estado realiza en favor de productores de bajos ingresos, ubicados en áreas con potencial productivo no desarrollado, en superficie no mayores de veinte hectáreas, independientemente de las que legalmente posean en zonas de temporal y de riego, con el propósito de renovar el interés por la producción de básicos, inducir incrementos en la producción y productividad y fortalecer su organización.

B.- El programa se conforma bajo un esquema de concertación con los productores y sus organizaciones, a fin de establecer compromisos específicos en el uso de prácticas e insumos en forma de paquetes tecnológicos integrados que se aseguren el logro de las metas establecidas.

C.- La aplicación de los estímulos regionales se realizará mediante un mecanismo operativo con participación de sus beneficiarios, que los recursos de manera directa, transparente y ágil; que a la vez permita el seguimiento y la evaluación de resultados en forma periódica.

D.- El otorgamiento de los estímulos se hará en forma específica y diferenciada, atendiendo criterios de selectividad a efecto de destinarlos a grupos de productores con mayores desventajas productivas, derivadas de las condiciones tecnológicas y económicas en que se realizan sus actividades.

ESPECIALES Y DE CONTINGENCIA

A.- Por sucesos imprevistos, tales como el abatimiento de la producción de algún cultivo específico, la ocurrencia de los siniestros climatológicos o la elevación repentina de precios de los insumos productivos, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos establece programas de contingencia, en los cuales propone la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la administración pública y la coordinación con los gobiernos estatales, municipales y los productores afectados.

B.- Para estos programas los apoyos que brinda el Estado consisten en paquetes de estímulos o subsidios que promueven la producción y compensan las pérdidas a los productores. Por ello, el Fideicomiso ha sido el instrumento institucional para operarlos.

C.- Se procurará que los estímulos no constituyan un elemento de subsidio improductivo, deberán condicionarse a la ejecución de prácticas tecnológicas estratégicas. De no ser así, se otorgarán en forma diferenciada según el potencial productivo y el tamaño del predio de los productores a quienes se desea beneficiar.

D.- Por su carácter imprevisto, estos programas no serán considerados dentro del flujo presupuestal que se destine a los programas normales del Fideicomiso; por lo que las autoridades presupuestarias y del sector asignaran los recursos necesarios.

E.- Los recursos para estos programas se transferirán al Fideicomiso debidamente etiquetados, quedando fuera del esquema normal de evaluación, siendo objeto de otra adecuada a la naturaleza de la contingencia que se atienda.

PROGRAMA PARA LA CAPACITACION DE PROYECTOS PRODUCTIVOS

A.- Este programa está orientado para que a través del Fideicomiso se canalicen recursos complementarios al financiamiento bancario, en aquellos proyectos con problemas de recuperación de cartera por causas no imputables al productor y en nuevos proyectos que requieran recursos adicionales para alcanzar su viabilidad, que sean propuestos por la banca de desarrollo, la comercial o por el propio Fideicomiso y cuya evaluación muestre la factibilidad de ser rehabilitados o consolidados financieramente.

B.- La participación del Fideicomiso se orientará exclusivamente al financiamiento para la adquisición de activos directamente ligados al proceso productivo.

C.- En ningún caso, la participación del Fideicomiso en la reactivación del proyecto excederá del treinta por ciento de los recursos totales requeridos. El monto exacto de los apoyos se determinará mediante una evaluación específica, la cual considere una rentabilidad no mayor al veinte por ciento por arriba de la tasa de inflación.

D.- Los recursos aportados por el Fideicomiso serán recuperables y, dependiendo de la evaluación financiera, se determinarán los plazos, años de gracia y tasas de interés, las cuales podrán ser inferiores a las vigentes en el mercado.

E.- Los beneficiarios del programa serán exclusivamente productores organizados en las figuras asociativas reconocidas por las leyes de la materia.

F.- Se atenderán proyectos agrícolas, pecuarios, forestales, agroindustriales y de desarrollo integral; dando preferencia a las líneas de productos básicos o estratégicos considerados como prioritarios por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

CONCLUSIONES

PRIMERA. - Dentro de los objetivos fijados por el Fideicomiso esta el dar respuesta a las demandas y a las necesidades de los productores a través de la promoción del cambio tecnológico con:

- * Parcelas y módulos pecuarios, de validación y demostración tecnológica, que consiste en verificar en campo la tecnología disponible y difundirla entre los productores;

- * Programas de incremento a la producción de básicos: maíz, oleaginosas, frijol y arroz, mediante la aplicación de paquetes tecnológicos que hayan demostrado su efectividad;

- * Alternativas de producción, es decir, la adopción de nuevos cultivos y cambio e uso del suelo para devolverlo a su auténtica vocación;

- * El otorgamiento de estímulos específicos y regionales con el fin de realizar acciones orientadas a incrementar la producción y la productividad

- * Estudios y proyectos tendientes a mejorar la producción del campo.

SEGUNDA. - Es necesaria la concurrencia de recursos complementarios en la ejecución de obras necesarias como:

a.- Bordos y pozos profundos para convertir terrenos de temporal al riego;

b.- Caminos para movilizar cosechas;

c.- Desmontes para ampliar la frontera agrícola y ganadera

d.- Establos para la transformación de cosechas de leche y carne;

e.- Edificaciones para agroindustrias;

f.- Bodegas, almacenes y centros de acopio;

g.- Electrificación rural.

h.- Ejecución de obras y mejoras territoriales encaminadas a la conservación del suelo y agua; y

i.- Corrales de manejo y baños e inmersión.

TERCERA.- Dentro de los objetivos del Programa de Estímulos Regionales se debe de reiterar en el incremento de la producción y productividad de alimentos básicos en áreas con potencial productivo no aprovechado, en beneficio de campesinos de bajos ingresos, eliminando subsidios generalizados, reduciendo costos de producción de básicos y concertando compromisos productivos con los agricultores participantes.

CUARTA.- Para la debida aplicación de los estímulos regionales, se deben de tomar en cuenta las siguientes tres características básicas:

A).- Selectivo, pues se le otorga a determinados grupos de productores;

B).- Condicionado al uso del paquete tecnológico más adecuado y al compromiso de incrementar la productividad de los recursos; y

C).- Transparente, ya que se entrega directamente a los productores con amplia contabilidad social.

Los estímulos regionales se agrupan en tres tipos distintos:

1.- Aquellos encaminados a inculcar la eficiencia en las formas de producir (asistencia técnica, insumos e implementos, laborales agrícolas y premio a la productividad)

2 Aquellos que buscan las condiciones de producción (Infraestructura productiva y comercial), y

3.- Aquellos que pretenden cambiar el uso del suelo.

QUINTA.- A pesar de quedar en vigor el Fideicomiso de Riesgo Compartido después de las reformas, que en materia agraria se realizaron, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como a la Ley Reglamentaria del artículo 27 de la Ley Suprema, se tiene la presunción de que dicho fideicomiso gradualmente tendera a desaparecer por las siguientes razones:

1.- Por el excesivo tramite burocrático para la obtención de subsidios y créditos en la construcción de obras de infraestructura rural y uso de técnicas adecuadas para la producción.

2.- Por que no se han realizado cabalmente los objetivos planteados en el Fideicomiso de Riesgo Compartido.

3.- Por la falta de una supervisión directa en los trabajos desarrollados una vez que se han otorgado los créditos a los productores de bajos recursos.

SEXTA.- Con la inversión directa de los particulares en el campo mexicano, se dara el impulso que se requiere para acrecentar la producción de alimentos básicos que requiere el país, aunque abrigamos la esperanza que esta forma de participación no sea lamentable en lo futuro, ya que contraviene el espíritu que motivo al legislador del 1917 al dictar las normas relativas al problema agrario mexicano.

SEPTIMA.- La falta de una adecuada política agraria global para solucionar los problemas del campo, a motivado llegar al extremo de la enajenación de las tierras ejidales o comunales al capital privado tal y como se contempla en la vigente Ley Agraria.

OCTAVA. - Constituyendo el Fideicomiso de Riesgo Compartido un instrumento financiero en apoyo directo a los campesinos cuya tendencia será, de acuerdo a la Ley Agraria, el de considerarlos en igualdad de circunstancias, tanto para ejidatarios y comuneros como a pequeños propietarios, será necesario reforzarlo con los medios de apoyo necesarios para su funcionamiento.

NOVENA. - En cuanto al otorgamiento de los créditos, estos deberán tener un mayor control, supervisándolos para que se cumplan sus objetivos y no sean desviados a otros fines.

BIBLIOGRAFIA

- * Claret y Martí Pompeyo, De la Fiducia y del Trust, Editorial Bosch, Barcelona
- * Petit Eugene, Tratado elemental del Derecho Romano, Editorial Nacional, México.
- * Rabasa Oscar, El Derecho Angloamericano, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- * Manuel Villavicencio Toscana, El Fideicomiso Inoperante, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- * Manuel Lizardi Albarran, Ensayo sobre la Naturaleza Jurídica del Fideicomiso.
- * Molina Pasquel Roberto, Los Derechos del Fideicomisario, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- * Velasco Ramirez Gustavo, Estudio sobre los principios del Trust Anglosajón.
- * Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- * Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- * Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- * Ley de Fomento Agropecuario.
- * Ley Agraria.

- * Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- * Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México.
- * Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 1981.
- * Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- * Manual de Normas para el Ejercicio Presupuestario, Secretaría de Programación y Presupuesto.
- * Manual de Procedimientos para el Ejercicio Presupuestario, Secretaría de Programación y Presupuesto.
- * Lineamientos Operativos, Fideicomiso de Riesgo Compartido.