

352
25j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

LA NORMATIVIDAD APLICABLE AL FIDEICOMISO
PÚBLICO, COMO ENTIDAD PARAESTATAL

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
BERTHA EMILIA RAMÍREZ VARGAS

NÚMERO DE CUENTA: 7639635 1

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MÉXICO 1955

1796



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

352
2Ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"**

**LA NORMATIVIDAD APLICABLE AL FIDEICOMISO
PUBLICO, COMO ENTIDAD PARAESTATAL**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
BERTHA EMILIA RAMIREZ VARGAS**

NUMERO DE CUENTA: 7639635-1

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO 1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO, ESCUELA NACIONAL DE
ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "**

**Por haberme dado la oportunidad de
estudiar en tan digna Institución
Educativa.**

A MIS PADRES

**SRA. ELVIRA VARGAS MINOR
SR. GABRIEL RAMIREZ FLORES**

Doy gracias a Dios por haberme dado como padres a ustedes, que con gran amor me dieron la vida, y por el incondicional apoyo para que concluyera mi carrera, que es y será mi mejor herencia.

A MIS HERMANOS

**SUSANA
NICOLASA
GABRIEL
MARTHA
JOSE FELIPE
CARMEN
PILAR**

Con todo mi amor y cariño, a ellos
que han logrado la superación con
esfuerzo, estudio y dedicación.

A MI HERMANA

DOLORES

A ella que ha sido un ejemplo a seguir, le doy las gracias por ser la mejor de las hermanas.

AL LIC. GILBERTO JUAREZ NERIA

Te agradezco haber creído en mí
como persona y profesional del
Derecho, así como permitirme crecer
junto a ti y ser parte de tu
historia.

Gracias, por todo lo que me has
enseñado y por todo lo que para mí
significas.

AL LIC. JAVIER BAUTISTA CID

**Porque gracias a su ayuda, apoyo y
consejos, fué posible que concluyera
este trabajo.**

Gracias por ser como eres.

A mis sobrinos:

**EDUARDO, LILIANA, MARTITA,
SUSANA, GABRIEL, PATRICIA,
DAVID, GERARDO, CAROL, OSCAR,
LUIS, FEDERICO, ERIK, CECY y
ALE.**

**Con todo mi amor, esperando que
logren ser los mejores hombres
y mujeres del mañana.**

A mi asesor:

LIC. FROYLAN MARTINEZ SUAZO

**Con mi más sincera gratitud, a
usted que me ofreció su apoyo
y orientación en la
elaboración de este trabajo.**

A mis amigos

CLAUDIA I. BUSTAMANTE GONZALEZ
Y FRANCISCO MANCILLA MARTINEZ

Gracias por haberme dado su
amistad, apoyo y compañía en
los momentos que más los
necesite.

Con mi más sincero deseo de que
algun día volvamos a estar
juntos como en el ayer.

A mi jurado:

LIC. ANTONIO LUNA CABALLERO
LIC. FROYLAN MARTINEZ SUAZO
LIC. JORGE A. CRUZ LOPEZ
LIC. GERARDO LOPEZ CHAVEZ
LIC. MA. DE JESUS MARTINEZ V.

Gracias por sus atinados
comentarios que hicieron
posible enriquecer el presente
estudio.

Con sincera gratitud.

INTRODUCCION

México se rige en un Estado de Derecho, integrado por tres poderes, a saber, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada uno de estos, cumplen con determinadas atribuciones que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias. El Poder Ejecutivo para cumplir con dichas atribuciones, cuenta con un aparato gubernamental llamado Administración Pública Federal, de la cual es titular, esta Administración se integra por una Centralizada y una Paraestatal.

Dentro de la Administración Paraestatal se encuentran los Fideicomisos Públicos, cuyo funcionamiento y operación se sujetan a las disposiciones normativas aplicables a la Administración Pública Federal.

El Fideicomiso Público es una modalidad que se deriva del Fideicomiso Mercantil, este tiene su origen en el Derecho Romano, evolucionando en el Derecho Germánico y Derecho Inglés y Trust Angloamericano.

Nuestro país reglamenta esta figura jurídica, tomando como modelo el Trust Angloamericano, sólo que con características propias a las circunstancias que imperaban cuando ello aconteció, esto es, en el año de 1924, siendo necesario que

transcurrieran ocho años para su perfeccionamiento.

El Fideicomiso Público surge a finales del Siglo XIX en el Derecho Anglosajón, cuyo fin consistía en afectar un patrimonio para satisfacer intereses generales o colectivos, pasando a nuestro país, con el mismo fin, sólo que es el Ejecutivo Federal, como titular de la Administración Pública Federal, el que toma esta figura como auxiliar para cumplimentar las atribuciones que le son propias y por lo cual adquiere matices de empresa pública.

En virtud de que el Ejecutivo Federal se auxilia del Fideicomiso al que le denomina Público, para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo, éste se regula procedimentalmente por el Derecho Administrativo, aun cuando en lo sustantivo se rige por el Derecho Mercantil, en consecuencia el Fideicomiso Público adquiere modalidades propias que lo diferencian del regido por el Derecho Mercantil, sobre todo en cuanto a su fin, sujetos (fideicomitente y fiduciaria), duración, tipos de fideicomisos y proceso de constitución.

En razón de que el Fideicomiso Público es una Entidad Paraestatal, debe de sujetarse a las disposiciones que en materia de administración, planeación, programación, control y vigilancia, establecen las leyes para este tipo de entes

públicos, en la consideración de que su incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones, conforme lo dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para hacer efectiva la tarea de fiscalización de las operaciones que realiza este fideicomiso, por parte de su Órgano de Control Interno y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se hace necesario determinar primero las disposiciones jurídico-administrativas que en lo general le son aplicables y que vienen a conformar su Marco Jurídico o Normatividad; la que acorde con este estudio se integra por: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y otras disposiciones, que van desde, Programas, Lineamientos, Circulares, Oficios, Oficios-Circulares, entre otras.

Del análisis que hago a la compilación de las normas aplicables al Fideicomiso Público, se deduce duplicidad de normas y una falta de control en su emisión por parte de las Dependencias de Gobierno encargadas de ello, ya que en muchos casos se desconoce su vigencia, esto es, si aun se encuentran vigentes o han sido abrogadas, por lo que, se plantea como alternativa para corregir esta problemática, que el Ejecutivo Federal o el Congreso de la Unión presente una iniciativa de Ley Sobre Fideicomisos Públicos, que contemple los aspectos

generales que habrán de regular a estos, tomando como base, primero, la normatividad aplicable y segundo la opinión que externe al efecto las Instituciones Nacionales de Crédito, que actúan como Fiduciarias, dada su experiencia en la administración de Fideicomisos Públicos. dicha propuesta de Ley, una vez discutida y aprobada habrá de publicarse para su conocimiento y aplicación correspondiente.

**LA NORMATIVIDAD APLICABLE AL FIDEICOMISO
PUBLICO, COMO ENTIDAD PARAESTATAL.**

Introducción..... 1

CAPITULO PRIMERO

" GENERALIDADES DEL FIDEICOMISO MERCANTIL "

I.- Antecedentes del Fideicomiso Mercantil..... 1

A. Derecho Romano..... 1
B. Derecho Germánico..... 5
C. Derecho Inglés y Trust Angloamericano..... 7

II.- Antecedentes del Fideicomiso Mercantil en México..... 10

A. Doctrinales..... 11
B. Legislativos..... 15
C. Ley General de Instituciones de Crédito..... 18
D. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito..... 19

III.-Aspectos Generales del Fideicomiso Mercantil..... 21

A. Concepto Legal..... 21
B. Objeto..... 21
C. Fin..... 22
D. Sujetos..... 23
E. Elementos Esenciales y de Validez..... 29
F. Naturaleza Jurídica..... 36
G. Tipos de Fideicomisos..... 42

CAPITULO SEGUNDO

" EL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO "

I.- Antecedentes del Fideicomiso Público..... 47

A. Derecho Extranjero..... 47
B. Derecho Mexicano..... 49

II.- La Administración Pública en México.....	51
A. La Empresa Pública en México.....	51
B. La Administración Pública Federal.....	55
C. La Integración de la Administración Pública Federal...	58
D. Las Entidades Paraestatales.....	62
III.-Aspectos Generales del Fideicomiso Público en México .	64
A. Definición.....	64
B. Objeto y Fin.....	65
C. Personalidad Jurídica.....	66
D. El Patrimonio Fideicomitado.....	70
E. El Gobierno Federal como Fideicomitente.....	71
F. La Fiduciaria.....	72
G. Los Fideicomisarios.....	72
H. Tipos de Fideicomisos.....	73
I. Decreto Constitutivo.....	76
J. Contrato de Fideicomiso.....	77
K. Reglas de Operación.....	78

CAPITULO TERCERO

" ADMINISTRACION, PLANEACION, CONTROL Y NORMATIVIDAD APLICABLE AL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO "

I.- El Organo de Gobierno del Fideicomiso Público en México.....	80
A. El Comité Técnico o de Distribución de Fondos.....	80
B. Los Comités de Apoyo.....	88
II.- La Administración en el Fideicomiso Público.....	89
A. El Delegado Fiduciario Especial y Director General....	89
B. El Personal al Servicio del Fideicomiso Público.....	94
C. La Responsabilidad Administrativa de sus Servidores Públicos.....	97
III.-Planeación y Control del Fideicomiso Público.....	102
A. La Planeación y Programación.....	102
B. El Control Externo e Interno.....	110

C.	Agrupamiento Sectorial.....	118
IV.-	Normatividad Aplicable al Fideicomiso Público en México.....	123
A.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	127
B.	Leyes.....	127
C.	Reglamentos.....	132
D.	Códigos.....	135
E.	Decretos.....	136
F.	Acuerdos.....	139
G.	Otras Disposiciones.....	149
H.	Normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de Administración de Personal.....	160
I.	Normas y Lineamientos emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que regulan la gestión de los Organos de Control.....	161
	Conclusiones.....	167
	Bibliografía.....	172

CAPITULO PRIMERO

" GENERALIDADES DEL FIDEICOMISO MERCANTIL "

I.- Antecedentes del Fideicomiso Mercantil.

- A. Derecho Romano.**
- B. Derecho Germánico.**
- C. Derecho Inglés y Trust Angloamericano.**

II.- Antecedentes del Fideicomiso Mercantil en México.

- A. Doctrinales.**
- B. Legislativos.**
- C. Ley General de Instituciones de Crédito.**
- D. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.**

III.- Aspectos Generales del Fideicomiso Mercantil.

- A. Concepto Legal.**
- B. Objeto.**
- C. Fin.**
- D. Sujetos.**
- E. Elementos Esenciales y de Validez.**
- F. Naturaleza Jurídica.**
- G. Tipos de Fideicomisos.**

CAPITULO PRIMERO

" GENERALIDADES DEL FIDEICOMISO MERCANTIL "

I.- Antecedentes del Fideicomiso Mercantil.

A. Derecho Romano.

Los antecedentes más remotos del Fideicomiso, se encuentran en dos Instituciones del Derecho Romano: La Fiducia y los Fideicomisos Testamentarios.

La Fiducia, era una " forma solemne de transmisión de propiedad, consistente en una mancipatio o una jure cessio, acompañada de un pactum de fiduciaria y sus elementos eran el accipiens y el tradens. El primero recibía el bien transmitido en propiedad para entregarla al segundo (beneficiario) o a un tercero." (1)

Algunos autores estimaban que la Fiducia perteneció al tipo de derechos reales, que se perfeccionaron con la entrega de la cosa materia del contrato como el mutuo, el comodato, la prenda, el depósito y la hipoteca y aún más, se le ha

(1) Villagorda Lozano, José Manuel. Breve Estudio Sobre los Fideicomisos, Mexico, Publicación del Seminario de Derecho Mercantil y Bancario de la Facultad de Derecho de la UNAM, p. 11.

considerado como una forma primitiva de la prenda o comodato, cuando se realizaba para garantizar alguna obligación o únicamente para conceder el uso o goce temporal y gratuito del bien transmitido en beneficio de quien lo recibía.

Existieron dos formas de Fiducia: La Fiducia cum creditore y la fiducia cum amico. La primera sirvió para garantizar el cumplimiento de determinada obligación, y operaba así: El deudor para garantizar su adeudo transmitía determinados bienes a su acreedor, quien los recibía con tal fin y a su vez se obligaba, en virtud del pactum fiduciare, a retransmitirlos al deudor, cuando hubiere liquidado su crédito, en el caso de que el deudor no cumpliera con la obligación, el acreedor tenía derecho implícito en el pacto de retener la cosa para sí o para venderla, es decir, que la propiedad se consolidaba en el acreedor fiduciario, si no se pagaba la deuda fiduciariamente garantizada, aún cuando su valor excediera del importe de su obligación principal y además el acreedor no estaba obligado a devolver diferencia alguna a favor del deudor, salvo en la prenda que nació después de la Fiducia. En cambio la segunda forma de la Fiducia, se empleaba para que la persona que recibía el bien transmitido pudiera usarlo y disfrutarlo gratuitamente y en su propio provecho, así una vez realizados esos fines.

quien recibía los bienes transmitidos como consecuencia del pactum fiduciare, los transmitía al tradens.

Los Fideicomisos Testamentarios, consistían en una suplica que dirigía el fideicomitente a un fiduciario, para que entregara determinados bienes a un fideicomisario, dicha Institución tomó la forma de un Fideicomiso Mortis Causa, cuyos elementos eran: 1. El Fideicomitente o autor de la herencia, 2. El Fiduciario o heredero o legatario y 3. El Fideicomisario o tercero.

En el Derecho Romano los Fideicomisos Testamentarios se constituían cuando un testador quería favorecer a una persona que no tenía la Testamenti Factio y no tenía otro recurso que rogar a su heredero fuese el ejecutor de su voluntad para dar al incapaz, bien fuera un objeto particular o bien la sucesión en todo o en parte. Es lo que se llamaba un Fideicomiso Rogo Fideicommitto, así el heredero gravado se llamaba fiduciaria y aquél a quien se restituía fideicomisario.

Dicha disposición en su origen no era obligatoria, pues más bien era un asunto de conciencia y de buena fe para el heredero fiduciario, además de que se realizaba con absoluta forma de libertad Testamenti Factio Passiva o para burlar

la Ley Falcidia, que regulaba lo relativo a los "legados" y cuyo principio aplicable a estos se extendieron a los Fideicomisos Testamentarios, en los tiempos de Vespaciano (senador consulto pegasiano) al establecerse que los Fideicomisos Testamentarios se constituyeran por más del 60% de una herencia, no sería considerado como Fideicomiso, sino legado, restringiendo de esta manera las ventajas que hasta entonces habían alcanzado los Fideicomisos en relación con los legados.

No obstante lo anterior, la sustitución fiduciaria que caracterizaba al Fideicomiso se seguía conservando aún en los tiempos de Justiniano que permitió ésta hasta por cuatro generaciones.

Los Fideicomisos Testamentarios en el Derecho Romano eran universales y particulares. Los universales se transmitían a título universal y los particulares gozaban de libertad de forma cuyo cumplimiento en ambos casos se reclamaba en un procedimiento especial y moderno Cognitio Extra Ordinem.

Los Codicilos surgieron al lado del testamento desde la época de Augusto como "pequeños testamentos", documentos firmados por el cujus y algunos testigos, y aun cuando no reunían los requisitos necesarios para ser considerados

verdaderos testamentos, tenían efectos pos mortem y valían como Fideicomisos Testamentarios.

B. Derecho Germánico

En este sistema jurídico encontramos tres instituciones como antecedentes del Fideicomiso a saber:

1. La Prenda Inmobiliaria, que era un medio por el cual el deudor transmitía a su acreedor para fines de garantía, un bien inmueble, mediante la entrega de una carta venditionis y al mismo tiempo se hacía obligar al propio acreedor, con una contra carta la restitución del primer documento y del inmueble transmitido, en caso de que el deudor cumpliera puntualmente con su obligación. Esta Institución tiene semejanza con la fiducia cum creditore del Derecho Romano, referida con antelación, en cuanto, a que la prenda inmobiliaria sólo se extendía a garantías que se establecían sobre bienes inmuebles, así como por el requisito formal de la entrega de la carta venditionis y la contra carta que se acompañaba a la entrega del inmueble y que constituía la garantía correspondiente.

2. Al Manusfidelis, se encontraba estrechamente ligado a las sucesiones, ya que se empleaba frecuentemente para contravenir las prohibiciones o limitaciones establecidas en las disposiciones a favor de los herederos legítimos dentro

de dicho derecho sucesorio. Así quien quería realizar una donación intervivos o post obitum, transmitía la cosa materia de la donación a un fiduciario llamado manusfidelis, después de ello, se transmitía al verdadero beneficiario la cosa adquirida conservando el donante un derecho más o menos amplio de goce sobre la cosa donada, para que durante su vida la disfrutara. La persona que desempeñaba el cargo manusfidelis, era parte del clero, pues era requisito indispensable, a virtud de que la carta venditionis era redactada en términos amplios e ilimitados, que quien ocupaba ese cargo, podía disponer de los bienes transmitidos aun en su provecho.

3.- El Salman o Treuhand, así se le conocía técnicamente a la persona que desempeñaba el cargo de fiduciario. El Salman, era la persona intermediaria que realizaba la transmisión del bien inmueble del propietario original al adquirente definitivo, cuyas funciones coinciden y en parte se diferencian del manusfideli. En el Derecho Germánico antiguo, el Salman era el fiduciario que recibía sus facultades de enajenante y a su vez se obligaba frente a él en forma solemne y en el Derecho Moderno es el fiduciario del adquirente y no del enajenante.

C.- Derecho Inglés y el Trust Angloamericano.

Para muchos tratadistas el antecedente más remoto del Fideicomiso, es el Derecho Romano, en cambio para otros, el antecedente directo de esta figura se haya en el Trust Angloamericano, cuya institución se remonta al siglo XII, en la que aparecieron en Inglaterra los primeros "uses" en forma primitiva, que consistía en transmisiones de tierra que se realizaban a favor de prestanombres quienes las poseían en provecho de sí mismos o de un beneficiario.

Esta Institución perfeccionada pasó al Trust Angloamericano, que es la acepción perfeccionada del use Inglés y que actualmente sirve para realizar actividades económicas en los Estados Unidos de Norteamérica.

La palabra Trust tiene acepción, económica, de carácter humano y jurídica, definiéndose esta última como; "... una obligación de equidad, por la cual una persona llamada Trustee, usaba una propiedad sometida a su control que se llamaba Trust Property, para beneficio de terceras personas, llamadas Cestui que Trust." (2)

Sin embargo, la definición más acertada del Trust, es la que

(2) Penaloza Santillán David. El Fideicomiso Público Mexicano, México, Editorial Cajica, S.A., 1983, p. 19.

adopta la Ley Luisiana que dice:

"Un trust, es un estado de relación fiduciaria respecto a bienes, que sujeta a la persona por quien dichos bienes son poseídos o deberes en equidad al manejar dichos bienes para beneficio de otra persona, lo cual se origina como resultado de la manifestación de la intención de crearlo".

El origen y la evolución del Trust deviene del temor a las confiscaciones por las guerras y persecuciones políticas; por el deseo de encontrar la fórmula idónea para que las corporaciones religiosas gozaran y poseyeran bienes raíces eludiendo las leyes contra las manos muertas, lo que trajo como consecuencia que en Inglaterra, durante la Edad Media se realizara la transmisión directa a cierta persona de "confianza", con la que no se corriera ninguno de esos riesgos, pero en provecho de aquél o aquellos a quienes en realidad se quería beneficiar.

Así es como nace el "use" que consistía fundamentalmente en que una persona Settlor, propietaria de una tierra o bien inmueble traspasara a otra llamada Feoffe To Use, el dominio de ella, con el entendimiento entre las partes de que aun cuando el cesionario sería el dueño legítimo de la cosa, una

tercera persona a la que se le denominaba Cestui que Use, tendría el derecho de gozar y disfrutar de todos los beneficios y prerrogativas de verdadero propietario, respecto de dicho bien, por lo que, el cesionario Feoffe To Use, recibía la plena propiedad de la cosa, pero no para que la aprovechara en su propio beneficio, sino con el encargo confiado de su buena fe de que poseyera para uso exclusivo el Cestui que Use, que era el beneficiario, que podría ser el mismo Settlor o dueño del bien.

Los sujetos que intervienen en el Trust, son: El Settlor, que es quien realiza el acto de disposición y da los bienes en Trust, a un segundo sujeto, El Trustee, a quien se le confía el destino de dichos bienes y éste debe realizar los actos tendientes a la consecución de tal fin, que es en provecho de una tercera persona llamada Cestui que Trust.

El objeto en el Trust recaía en toda clase de bienes, esto es, muebles e inmuebles legales o de equidad, salvo prohibición legal expresa en contrario. El tratadista Power, según lo refiere el Lic. Rodolfo Batiza, afirma que el objeto del Trust, recaía en bienes específicos, esto es, cualquier cosa o derecho que tuviera algún valor y fuera transferible. En la práctica decía Keeton, que los bienes que constituían con mayor frecuencia el Trust, lo eran los

bienes raíces y acciones de sociedad.

En consecuencia, las etapas fundamentales que le sucedieron al Fideicomiso en México, fueron la Fiducia y los Fideicomisos Testamentarios, en el Derecho Romano; la Prenda Inmobiliaria, Al Manusfidelis y El Salmo o Trehand, en el Derecho Germánico; los Uses en el Derecho Inglés y el Trust en el Derecho Angloamericano, en las cuales existía la "confianza que otorgaba el titular de un derecho o de un bien a otra persona para que, lo guardara, custodiara o administrara, en beneficio de una tercera persona.

No obstante, esta figura jurídica, que evolucionó a través de las etapas antes citadas, nuestro país toma como modelo del Fideicomiso, al Trust Angloamericano, con las modalidades convenientes para hacerlo aplicable a las condiciones de la época, año de 1924.

II.- Antecedentes del Fideicomiso Mercantil en México.

Si bien es cierto que el Fideicomiso reglamentado en México toma la figura o ejemplo del Trust Angloamericano, en modo alguno significa que haya sido una copia total o absoluta de éste, sino que su incorporación fue resultado de diversos estudios y análisis, "... sus antecedentes se encuentran

en estudios doctrinales y legislativos." (3)

A. Doctrinales.

1.- Los Instrumentos del Trust y los Ferrocarriles Nacionales.

Este estudio lo realizó Don Emilio Velasco, y en el manifestaba que el uso del Fideicomiso dentro del Derecho Mexicano se originó a virtud de las inversiones de capitales que hicieron los Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra en nuestro país, en bonos hipotecarios, para reunir los fondos para la construcción de los ferrocarriles.

Las inversiones se formalizaron en un contrato de Trust, en el que intervinieron la Compañía de Ferrocarriles y otro llamado Trustee, el que no contrataba para su beneficio sino por cuenta y a beneficio de los futuros tenedores de las obligaciones, su misión era cuidar y vigilar los intereses de estos, la que se cumplía desde que se intentaba otorgar el contrato de Trust, siendo estas obligaciones, una vez aceptada, verdaderos títulos de propiedad, los que se transmitían con rapidez cambiando de propietario día con día.

3

(3) Lepaulle Pierre, Georges, Tratado Teórico Práctico de los Trust, México, Editorial Porrúa, S.A., 1975, p. VII.

El Trustee, era el encargado de gestionar y aparecer como representante de los futuros tenedores de las obligaciones equiparándose con la figura de mandato, pero con ciertas formas especiales, ya que el mandatario dentro del Derecho Civil Mexicano, establece que, el primero comienza a funcionar antes de que existieran los mandatos o tenedores de las obligaciones y ya tomadas las obligaciones por terceros nacia el contrato de préstamo, quedando constituido el mandato, enajenando el futuro tenedor de las obligaciones a favor del Trustee todos los bienes con los cuales se garantizan aquellos adeudos y obligaciones contraídos, constituyéndose así la hipoteca en el contrato, dándose la seguridad en el Trust, por lo que de esta manera se estableció el principio fundamental del Trust, que es la "confianza".

Este estudio motivó que la Institución Anglosajona "Trust", se aplicara en nuestro Derecho Mexicano como Fideicomiso.

2.- Proyecto Limantour.

Correspondió a la iniciativa de Ley presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a instancia de Don José Ives Limantour, a la Cámara de Diputados, el 21 de noviembre de 1905, y cuyo autor intelectual fue Don José Vera Estañol.

La iniciativa que se daba al proyecto de Ley, era una especie de exposición de motivos, en la que se indicaba que para aquellas personas que seguían de cerca el giro y desenvolvimiento de los negocios comerciales en México, no había pasado inadvertida la falta de ciertas organizaciones especiales que en los países Anglosajones se denominaban Trust Companies o Compañías Fideicomisarias, cuya función era la de ejecutar actos y operaciones, en las cuales no tienen interés directo, sino que obraban como simples intermediarios, ejecutando fielmente actos y operaciones en beneficio de las partes interesadas o de terceras personas, además de mediadoras, con el fin de asegurar el cumplimiento futuro, y de buena fe en condiciones eficaces y términos convenientes, de las obligaciones creadas al amparo de un contrato o de un acto, funciones que podían desempeñarse por individuos particulares, las que aun y cuando podían ser objeto de actos entre particulares, debería organizarse esta a través de instituciones especiales que sirvieran de intermediarios de crédito, por lo que, se hacía necesario reglamentar tal actividad que garantizara y protegiera los intereses confiados a dichas instituciones.

Este proyecto intentaba que el Ejecutivo Federal expidiera un Decreto creando las Compañías Fiduciarias, las que deberían de operar bajo una rigurosa inspección, tendiente a que

prestaran importantes servicios al público, ya que contenía los principios fundamentales del fideicomiso, en su más amplia acepción, respetando los principios de Derecho Público encaminados a impedir el estancamiento de la riqueza general, que era uno de los peligros al que se enfrentaba el fideicomiso, en alguna de sus aplicaciones.

3.- El Proyecto Creel.

En este estudio el Sr. Creel, expuso que en México se había iniciado la creación de Compañías Bancarias de Fideicomisos y Ahorro y que como autor expresa su funcionamiento (Trust and Saving Banks), como una principal operación que celebran los bancos y que se caracteriza de las compañías de fideicomisos, al aceptar las hipotecas y los contratos de fideicomiso de toda clase de propiedades, bonos de compañías, ferrocarriles, etc. Asimismo, tenía entre otras operaciones el recibir en fideicomiso los bienes de las viudas, huérfanos y niños, asegurando así los bienes muebles e inmuebles al ser administrados estos por una Institución de Crédito y de prestigio. Este proyecto estableció las bases conforme a las cuales podría expedirse la ley por parte del Ejecutivo Federal.

El Sr. Creel opinaba " ... que ya era hora de iniciar la obra, por lo cual, se consideraba conveniente se reformaran

nuestras leyes, introduciendo la figura del fideicomiso, aun cuando no pertenecía a las de origen latino." (4)

Estos tres proyectos influyeron enormemente en la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924, que fue la primera Ley que reglamento lo relativo al fideicomiso.

Ante la necesidad de garantizar la administración de inversiones extranjeras, el Ejecutivo Federal se vió obligado a reglamentar la administración de capitales, a través de las Instituciones Nacionales de Crédito, y es por ello que se promulgan las leyes que reglamentan la figura del fideicomiso, y que son las que a continuación se mencionan:

B. Legislativos.

1.- La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

El 24 de diciembre de 1924, se aprueba esta ley, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de enero

4

(4) Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso Teoría y Práctica, 4a. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1991, p. 103.

de 1925. Esta ley definió a los Bancos de Fideicomisos, como:
" Los que sirven los intereses del público en diversas formas
y principalmente administrando los capitales que se les
confían e interviniendo, con la representación común de los
suscriptores o tenedores de bonos hipotecarios al ser
emitidos estos, o durante el tiempo de su vigencia".

También estableció que las Instituciones que reglamentaba
tenía como objetivo el facilitar el uso de crédito basándose,
decía, en la naturaleza de los títulos especiales que ponían
en circulación o por los servicios a prestar al público.

Entre estas instituciones como ya lo hemos señalado se
encontraban los Bancos de Fideicomisos, los que estaban
sometidos por esta ley al régimen de concesiones estatales,
con duración máxima de 30 años contados a partir de la fecha
de la Ley, y se les autorizaba para establecer y exportar
Instituciones de Crédito y deberían de contar con un capital
de un millón de pesos, si se establecían en cualquier parte
de la República Mexicana.

Las funciones que tenían eran las de administrar capitales
que les confiaban y como interventor de las suscripciones o
tenedores de bonos hipotecarios, al ser emitidos estos o
durante el tiempo de su vigencia, esta ley, anunciaba que los

Bancos de Fideicomisos se regularian por la ley especial que con posterioridad habria de expedirse.

2.- La Ley de Bancos de Fideicomisos de 1926.

Esta Ley se dictó el 30 de junio de 1926, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de ese mismo año, la que de acuerdo a lo señalado tenía influencia del proyecto Creel y hacia referencia a los siguientes puntos:

a). Constitución de los Bancos de Fideicomisos, b). Objeto, c). Operación, d). Departamentos de Ahorros, e). Operaciones Bancarias de Depósito y Descuento y f). Disposiciones Generales.

Dentro de este contexto la ley definía por primera vez lo que se entendía por Fideicomiso y decía que era: " Un mandato irrevocable, del cual se entregaban al Banco, con carácter de fiduciario, determinados bienes, para que dispusieran de ellos o de sus productos, según la voluntad del que los entregó llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado Fideicomisario o beneficiario." Con ello se estableció la primera definición jurídica del Fideicomiso dentro de nuestro Derecho Mexicano, la que luego más tarde habrá de modificarse, empero, de ésta surgen los sujetos de la relación, a saber: Fideicomitente, Fiduciaria y Fideicomisario.

Esta ley además contemplaba la forma en que se constituiría el fideicomiso, su fin, los fideicomisos prohibidos, los bienes objeto del fideicomiso, su inscripción en el Registro Público, en caso de que los bienes fueren inmuebles, las obligaciones y facultades de los Bancos Fiduciarios, la designación de los Bancos Fiduciarios, el funcionamiento de los Departamentos de Fideicomisos de ahorro, de depósito y descuento, entre otros aspectos.

3.- La Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926.

Esta ley abrogó a la ley de Bancos de Fideicomisos, referida con antelación, la que se concluyó el 31 de agosto de 1926 y se publicó en el Diario Oficial, el 29 de noviembre del mismo año y sólo reprodujo la ley a la que suprimió.

C. Ley General de Instituciones de Crédito.

El 29 de junio de 1932, aparece publicada la ley en cuestión. La exposición de motivos señalaba la necesidad de precisar el carácter sustantivo del fideicomiso que aun y cuando había sido introducido por la ley de 1926, en nuestro sistema, esta no lo contemplaba, dejando un gran vacío, por lo cual continuaba señalando que dicha institución para que pudiera vivir y prosperar en nuestro medio, se hacía necesario que en primer lugar se definiera el fideicomiso y se implementara

una reglamentación adecuada.

La ley concebía a las Instituciones de Crédito, como sociedades mexicanas, cuyo objeto exclusivo era la práctica de operaciones activas de crédito y celebración de ciertas operaciones, las cuales deberían de contar con una concesión para actuar como fiduciaria en el fideicomiso.

Lo valioso de esta ley, es que aclara toda confusión existente entonces entre el fideicomiso y los actos de administración o representación de terceros.

Además regula lo relativo a la representación de las Instituciones de Crédito, su contabilidad, las causas graves de su renuncia, la responsabilidad en que podía incurrir, así como su aspecto fiscal.

D.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Se promulgó el 26 de agosto de 1932 y se publicó en el Diario Oficial el 27 del mismo mes y año, la que, al igual que la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, fueron elaboradas simultáneamente, ya que una complementaba a la otra. La ley tenía como campo propio la estructuración del fideicomiso y la de Instituciones de Crédito que desempeñaba el cargo de Fiduciaria.

El Ing. Pani iniciador de la reforma de la legislación mercantil y bancaria en 1924, fue quien participó en la elaboración, y sobre todo en la parte más importante de esta, como Secretario del Ramo de la Secretaría de Hacienda, en ese entonces, asentó en las declaraciones que se agregaron a la exposición de motivos al momento de publicarse esta ley, lo siguiente: " ... Aun cuando ello ofrece los peligros inherentes a la importancia de instituciones jurídicas extrañas, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito reglamenta el fideicomiso porque desde 1926 la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, lo había aceptado y porque su implantación sólida en México en los límites que nuestra estructura jurídica general permite, significará de fijo un enriquecimiento del caudal de medidas y forma de trabajo de nuestra economía. Corrigiendo los errores o lagunas más evidentes de la ley de 1926, la nueva ley conserva, en principio, el sistema ya establecido de admitir solamente el fideicomiso expreso, circunscribe a ciertas personas la capacidad de actuar como fiduciaria y establece las reglas indispensables para evitar los riesgos que con la prohibición absoluta de instituciones similares al Fideicomiso ha tratado eludir siempre la legislación Mexicana".

Es importante hacer notar que tuvo que transcurrir el periodo

de 1924 a 1932, para que la figura del fideicomiso se perfeccionara y se adaptara a la situación y necesidades del país y sobre todo para hacer efectiva su operación.

III.- Aspectos Generales del Fideicomiso Mercantil.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, señala con precisión lo que debe entenderse por fideicomiso, objeto, fin, las partes que lo integran, así como los derechos y obligaciones de las partes.

A. Concepto Legal.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su capítulo V "Del Fideicomiso", artículo 346 señala que "En virtud del Fideicomiso el Fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una Institución Fiduciaria".

B. Objeto

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su artículo 351 primer párrafo, dispone que: "Pueden ser objeto del Fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquéllos que, conforme a la ley, son estrictamente personales de su titular."

En esa virtud, el objeto del Fideicomiso, es la "cosa" que otorga el Fideicomitente al Fiduciario para que la administre en favor de los Fideicomisarios, lo cual podrá consistir en bienes muebles e inmuebles, bien sean de dominio privado o publico, para el caso de bienes publicos, previamente debieron sujetarse al proceso de desincorporación, al igual que toda clase de derechos, salvo aquellos que no sean transferibles. " ... por ejemplo, ciertas concesiones y autorizaciones administrativas que se requieren para ser transferibles con la aprobación previa." (5)

En el Fideicomiso, su objeto puede consistir en la "cosa" que el obligado debe hacer o no hacer, así como sobre "derechos", según lo dispone el artículo 1824 del Código Civil, disposición que es aplicable al caso, acorde a lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, en cuanto a que éste será de aplicación supletoria.

C. Fin

El fin del Fideicomiso se puede definir como el resultado que se persigue con su constitución. La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en sus artículos 346 y 347 prescriben

(5) Muñoz, Luis. El Fideicomiso, 2a. Edición, Mexico, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 1960, p. 342

que el Fideicomiso debe constituirse para su realización de un fin lícito determinado, esto es, que no sea contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres." Esta interpretación se hace a contrario sensu, del artículo 1,830 del Código Civil, al establecer que es ilícito el hecho que es contrario a las Leyes de orden público o a las buenas costumbres." (6)

D. Sujetos

Los sujetos de la relación fiduciaria son: El Fideicomitente, Fiduciario y Fideicomisarios, mismos que a continuación se describen especificando los derechos y obligaciones de cada uno de ellos:

1. Fideicomitente. El artículo 349 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, determina que sólo puede ser Fideicomitente la persona física o jurídica que tenga la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el Fideicomiso implica y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación corresponda a dichas autoridades o a las personas

(6) Batiza, Rodolfo. Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria, México, Editorial Formas, S.A., 1977, p. 61.

que éstas designen. Esto significa que este sujeto de la relación fiduciaria, bien sea persona física o jurídica debe tener capacidad jurídica para obligarse, así como patrimonio propio para disponer de los bienes.

Los Derechos y Obligaciones más importantes de este sujeto son:

Derechos: a). Reservarse los derechos, respecto de los bienes dados en fideicomiso, b). Designar a varios fideicomisarios, c). Designar a varios fiduciarios, d). Supervisión del fideicomiso a través del Comité Técnico, e). Requerir cuentas, siempre que se reserve el derecho, f). Remover al fiduciario, siempre que se reserve el derecho, g). Transmitir derechos, si se reserva ese derecho, h). Revocar o terminar el fideicomiso, si se reserva ese derecho, i). Devolversele los bienes dados en fideicomiso por imposibilidad de ejecución, o que se le entreguen los remanentes una vez ejecutado el fideicomiso, j). Nombrar al Comité Técnico y k). Modificar el fideicomiso si se reserva el derecho.

Obligaciones: a). Pagar gastos de la constitución y manejo, b). Pagar los honorarios y al saneamiento en caso de evicción porque la constitución del fideicomiso es un acto traslativo de dominio.

2. Fiduciaria. La Ley General de Títulos y Operaciones de

Crédito, exige que la fiduciaria, sea una persona moral, concretamente una Institución de Crédito autorizada. El artículo 350 primer párrafo de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, textualmente se refiere a que: " Solo podrán ser fiduciarias las Instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito (sic)," es evidente que se trata de la Ley de Instituciones de Crédito, vigente, ya que la mencionada ha quedado abrogada.

El propio artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito fracción XV, dispone que las Instituciones de Crédito podrán: " Practicar las operaciones de fideicomiso, a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito ... " . Los Servicios que se presten en estos términos se realizarán por parte de las Instituciones de Crédito, de conformidad con las disposiciones legales y administrativas aplicables, y con apego a las buenas prácticas que propicien la seguridad de esas operaciones y procuren la adecuada atención de tales servicios."

Por lo que hace al número de fiduciarias, el artículo 350 tercer párrafo menciona que: " El fideicomitente podrá designar varias instituciones fiduciarias para que conjunta o sucesivamente desempeñen el fideicomiso, estableciendo el

orden y las condiciones en que hayan de sustituirse salvo lo dispuesto en el acto constitutivo del fideicomiso, cuando la institución fiduciaria no acepte, o por renuncia o remoción cese en el desempeño de su cargo, deberá nombrarse otra para que la sustituya, si no fuese posible esto, cesará el fideicomiso".

Los Derechos y las Obligaciones de la Fiduciaria son:

Derechos: a). Ejercer actos de dominio, de administración y las que le señale el acto constitutivo, b). Transferir propiedad, c). Administrar u obtener créditos, d). Gravari, arrendar y realizar reparaciones o mejoras, e). Conservar el patrimonio, f). Actuar en juicios relativos al fideicomiso y otorgar en ellos mandatos para pleitos y cobranzas, g). Cobrar honorarios y gastos y h). Renunciar o excusarse como fiduciaria.

Obligaciones: a). Cumplir con el fideicomiso, según el acto constitutivo, b). Aceptar el Fideicomiso, c). Inscribir el fideicomiso cuyo objeto recaiga en bienes inmuebles ante el Registro Público de la Propiedad, d). Controlar y conservar los bienes objeto del fideicomiso, e). Llevar los registros contables por cada fideicomiso, f) Separar e identificar los bienes objeto del fideicomiso, g). Tener cuidado y pericia respecto a los bienes que maneje del fideicomiso, en caso contrario responderá de daños y perjuicios, h). Haber

producir e invertir los fondos ociosos en valores aprobados por la Comisión Nacional de Valores, i). Realizar actividades por conducto de su Delegado Fiduciario Especial o Director General, al delegarse facultades de funciones, que no impliquen facultades de mando decisión o actos discrecionales, j). Pagar impuestos, los que se causen con motivo de las actividades empresariales que realice el fideicomiso para cumplir con sus fines, k). Cumplir con las instrucciones conforme al acto constitutivo del fideicomiso, l). Lealtad e imparcialidad ante la posibilidad de que existan varios fideicomisarios simultáneos o sucesivos, n). Cuidar el secreto profesional en cuanto a la operación del fideicomiso, o). Llevar y rendir cuentas de no hacerlo en 15 días hábiles será removido y p). Acatar las instrucciones del Comité Técnico.

3.- Fideicomisarios. La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, dispone en su artículo 348 primer párrafo que: " Pueden ser fideicomisarios las personas físicas y jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica ". La capacidad que se exige a los fideicomisarios, debe interpretarse en el sentido de eludir, no a la capacidad activa para ser fideicomitente, sino más bien a la ausencia de alguna incapacidad especial derivada de la ley, puesto que el fideicomiso puede lícitamente

constituírse en favor de incapacitados y aun de los no nacidos.

En cuanto al número de fideicomisarios, este mismo artículo en su segundo párrafo dice que: " El fideicomitente puede designar a varios fideicomisarios para que reciban simultánea o sucesivamente el provecho del fideicomiso, salvo en el caso de la fracción II del artículo 359." (Esta fracción señala que estará prohibido designar a beneficiarios que deban sustituirse por muerte de la anterior, salvo que la sustitución se realice en favor de personas que estén vivas o concebidas ya, a la muerte del fideicomitente.)

Aun cuando no lo autoriza la ley, en forma expresa, parece indudable que, implícitamente es lícito el que el fideicomitente, designase en el contrato como fideicomisario único, durante su vida o con sujeción a un plazo o a una condición resolutoria.

En cambio, la Ley sustantiva sanciona con nulidad el fideicomiso que se constituye en favor del fiduciario, artículo 358 cuarto párrafo de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Los Derechos y Obligaciones de los fideicomisarios son:

Derechos: a). Recibir los rendimientos o remanentes que queden a su extinción, salvo pacto en contrario, b). Exigir cuentas, c). Modificar el fideicomiso si es irrevocable, por parte del fideicomitente, d). Transmitir sus derechos de fideicomisarios, e). Revocar o terminar anticipadamente el fideicomiso, si se reserva ese derecho en el acto constitutivo, f). Exigir el cumplimiento del fideicomiso, g). Revindicar los bienes salidos del patrimonio, h). Anular los actos del fiduciario cuando los cometa en su perjuicio de mala fe o en exceso de sus facultades, que le corresponden según el acto constitutivo o la ley.

Obligaciones: a) Pagar los impuestos, derechos y multas que se originen de la ejecución del Fideicomiso, b). Pagar los gastos por la ejecución y extinción del Fideicomiso, c). Pagar los honorarios fiduciarios.

E. Elementos Esenciales y de Validez.

Los actos jurídicos y los negocios jurídicos, requieren de " ciertos elementos para su completa estructuración ..." (1)

En efecto, con sólo observar los conceptos emitidos en relación con tales figuras, encontramos en ellos la

7

(1) Domínguez Martínez, José Alfredo. El Fideicomiso ante la Teoría General del Negocio Jurídico. 3a. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1962, p. 37.

manifestación de una o varias voluntades, las cuales traen aparejada un objeto determinado. Además de que existen algunas otras, que al celebrarse, es requisito indispensable para su configuración observar ciertas formalidades específicas.

Los elementos concurrentes en su formación se denominan elementos esenciales y de validez.

Los Elementos Esenciales, son:

1. La manifestación de voluntad, la cual puede ser expresa o tácita, sin embargo, para la constitución del fideicomiso, siempre será expresa, es decir por escrito, ya que " Es expresa, cuando se exterioriza por el lenguaje: oral, escrito o mímico. " (8)

No obstante, la manifestación de voluntad individualmente apreciada es insuficiente, para la integración del primer elemento esencial del negocio jurídico plurilateral, así resulta que el primer elemento esencial es el consentimiento, al que suele entenderse lisa y llanamente como: El acuerdo de voluntades.

(8) Rosina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano, Introducción y Personag, Volumen I, Tomo I, 4a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1962, p. 331.

En el caso de la constitución del fideicomiso, es de considerarse que se trata de un negocio jurídico que puede apoyarse tanto en la declaración unilateral de voluntad del fideicomitente, como ocurre frecuentemente en el que se establece por voluntad testamentaria y en otras ocasiones asume el carácter contractual entre el fideicomitente y la institución fiduciaria.

2. El Objeto Directo e Indirecto. De acuerdo con el punto III inciso B de este mismo capítulo, el objeto del fideicomiso, se compone de toda clase de bienes y derechos, salvo los que sean estrictamente personales, resultando dicho objeto uno de los elementos esenciales de dicha figura jurídica, el que se clasifica en Directo e Indirecto, el primero consiste en crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones de situaciones jurídicas, en cambio el segundo, es la cosa, el hecho o la abstención en si mismo, relacionada con la conducta del deudor.

Ambos objetos deben reunir ciertas características, el objeto directo, debe ser jurídicamente posible y el objeto indirecto, no se limita a ser jurídico, sino también deberá ser físico. La posibilidad jurídica del objeto directo implica que los efectos nacidos a consecuencia de una o varias declaraciones de voluntad, sean reconocidos por el

derecho, al no existir una norma jurídica que sea un obstáculo insalvable; la cosa, en su carácter de objeto indirecto, será físicamente posible si existe en la naturaleza y su posibilidad jurídica está condicionada a que sea determinada o determinable, en cuanto a su especie y que se encuentre en el comercio, el hecho o la abstención de su parte, deberá ser físicamente posible como objeto indirecto del negocio, lo cual se traduce en que no se oponga a ello alguna ley de la naturaleza, que represente un obstáculo imposible de salvar para su realización.

El acto unilateral por el que se constituye el fideicomiso, como el contrato relativo a su ejecución cuentan con la dualidad de objetos antes señalados, lo que significa que el objeto directo del contrato de fideicomiso, lo constituyen los derechos y obligaciones que nacen para las partes que lo integran, en cambio, el objeto indirecto del contrato de fideicomiso, puede ser toda clase de bienes y derechos, sea real o de crédito, bienes corpóreos muebles e inmuebles, títulos de crédito, etc., los cuales deben existir en la naturaleza para satisfacer el requisito de su posibilidad jurídica y estar en el comercio, así como ser determinados o determinables, en cuanto a su especie para ser jurídicamente posibles.

Los Elementos de Validez.

Los actos o negocios jurídicos existentes pueden tener una existencia perfecta y entonces se denominan como válidos. en consecuencia, la validez se define como: " La existencia perfecta del acto porque reúne los elementos esenciales antes referidos y no contiene ninguno de los vicios internos ", y que enseguida refiero.

1. Capacidad de ejercicio, el derecho común establece que la capacidad se divide en jurídica o de goce y la de ejercicio o de obrar por otros. La capacidad jurídica o de goce es la aptitud del sujeto de ser titular de obligaciones y derechos, este tipo de capacidad la tiene todo ser humano desde el momento mismo de su concepción y hasta su muerte, por consiguiente todas las personas físicas tienen capacidad jurídica o de goce.

En cuanto a la capacidad de ejercicio o de obrar por otra, es la aptitud reconocida del sujeto para ejercitar válidamente manifestaciones de voluntad dirigidas a modificar la propia situación jurídica. El artículo 23 y 647 del Código Civil, señala que los mayores de edad cuentan con un status jurídico que les permite disponer libremente de sus bienes, mediante la celebración de negocios jurídicos, en tanto que el artículo 450 de este mismo ordenamiento, refiere que son incapaces tanto natural como legalmente los menores de edad,

los mayores de edad privados de sus facultades mentales aun en momentos lúcidos, los sordomudos que no sepan leer o escribir y los ebrios consuetudinarios o adictos en forma al uso exagerado de drogas enervantes.

Las anteriores consideraciones determinan que podrán ser fideicomitentes del fideicomiso, las personas físicas o jurídicas que se encuentren en amplitud legal para afectar sus bienes, sean mayores de edad y no estén incapacitadas para ello.

2. Forma. Los actos jurídicos se clasifican atendiendo a la forma en: Consensuales, formales y solemnes, entendidos por actos consensuales aquellos para cuya validez no se requiere ninguna formalidad, por lo tanto, toda manifestación será válida ya se haga verbalmente, por escrito o con señas o se desprenda de actos que hagan presumir la voluntad, en tanto que los actos formales requieren que la voluntad se exprese por escrito para que tenga validez, por lo tanto, solo se acepta el consentimiento expreso y por escrito; dentro de la expresión escrita caben dos formas, el documento privado y el público.

Los actos solemnes, son aquellos que deben observar una formalidad especial y por escrito otorgándose ante

funcionario determinado, bajo la sanción de inexistencia sino se cumplen.

Determinado lo anterior, el otorgamiento del acto constitutivo del fideicomiso y para la celebración del contrato por el que se acuerde su ejecución deberá siempre constar por escrito, debiendo inscribirse en el Registro Público de la Propiedad, si se trata de bienes inmuebles y surtirá sus efectos contra terceros desde la fecha de su inscripción.

3. Ausencia de vicios de la voluntad. Son vicios de la voluntad, el error, el temor y la desesperación. El error, es un vicio y el dolo y la mala fe lo propician. Se entiende por dolo en los contratos cualquier sugestión o artificio que se emplea para inducir a error o mantener en él a alguno de los contratantes y por mala fe la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido.

En ese mismo orden de ideas, la voluntad que ejerce violencia no es una voluntad viciada en realidad, la violencia es el medio de viciar una voluntad ajena, infundiendo temor o desesperación. En efecto, la palabra violencia designa el medio de coacción empleada y no el efecto producido sobre la violencia, la cual constituye en sí el vicio del

consentimiento, más que los actos exteriores que le dieron origen. La violencia puede ser física o moral, según consista en vías de hechos o amenazas, se debe considerar que la primera de éstas no sólo puede infundir temor sino que también es factible que cause dolor físico, este sufrimiento físico se proyecta mentalmente transformándose en desesperación también como vicio de la voluntad.

Todo negocio jurídico que reúne los elementos esenciales y de validez, será plenamente válido, en cambio sino cuenta con ellos será inválido por: Inexistente, por faltarle alguno de los elementos esenciales, ya sea la manifestación de voluntad, el consentimiento, el objeto, al ser jurídicamente imposible, o bien directa, física y jurídicamente imposible el objeto indirecto o la solemnidad, si es un negocio solemne; Nulidad absoluta, si aquél contraría disposiciones de orden público o a las buenas costumbres y Nulidad relativa, cuando se lesionan intereses de particulares.

F. Naturaleza Jurídica.

En torno a la naturaleza jurídica del Fideicomiso, se han elaborado diversas teorías, destacándose principalmente cuatro, que son como: Negocio Fiduciario, Contrato, Desdoblamiento del Derecho de Propiedad y Negocio Jurídico.

Estas cuatro teorías tratan de sustentar la naturaleza jurídica del fideicomiso, sin embargo, su solo estudio sería muy extenso, por lo que, sólo habré de explicar aquella que en mi opinión resulta ser la más acertada, siendo la relativa a la de Negocio Jurídico, ya que sin duda constituye una modalidad de los actos y hechos jurídicos, que sin alejarse demasiado de los postulados de la doctrina del acto jurídico, resuelve satisfactoriamente esta cuestión.

El fideicomiso se conceptúa como un negocio jurídico, en razón de que, además de crearse un vínculo obligacional entre las partes que intervienen en su constitución, tiene como consecuencia la afectación de parte del patrimonio del fideicomitente para la realización de un fin, creando asimismo una serie de obligaciones que no pueden concebirse como recíprocas entre fideicomitente y fiduciaria, porque desbordan ese ámbito y que se encuentran determinados a la consecución del fin establecido, creándose igualmente derechos a favor de terceras personas que pueden participar inclusive en la constitución del fideicomiso.

En nuestra judicatura se han presentado dos cuestiones relativas a la naturaleza jurídica del fideicomiso y que fueron resueltos apoyándose principalmente en considerar al fideicomiso como un negocio jurídico y como un patrimonio

afecto a un fin, la primera fue tramitada bajo el número de expediente A.D. 5567/74, promovida por el Banco Internacional Inmobiliario, S.A., resuelta el 15 de junio de 1979, en donde se determinó, "... reconociendo que el patrimonio de las partes, autónomo, afectado a un fin cierto, bajo la titularidad y ejecución del fiduciario, cuenta con todos los derechos y acciones conducentes al cumplimiento del encargo ...", y la segunda, bajo el número de expediente A.D. 49/71, donde el quejoso fue la Institución Fiduciaria Crédito Algodonero de México, S.A., y que fue resuelto en marzo de 1977, declarando que el fideicomiso "... es un acto jurídico por virtud del cual se destinan ciertos bienes o derechos a la realización de un fin que es encargado a una Institución Fiduciaria". (9)

Además la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dictado las siguientes tesis jurisprudenciales, en torno a la naturaleza jurídica del fideicomiso, las cuales resultan congruentes a la opinión antes referida.

" 1820.- Fideicomiso. Según puede advertirse de los artículos 346, 351 y 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de

(9) Arocha Morton, Carlos A. El Fideicomiso en México. Notas sobre América Latina. Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, año 6, No. 6, primera parte, p. 32 y 33.

Crédito, en nuestra legislación se concibe al fideicomiso como una afectación patrimonial a un fin, cuyo logro se confía a las gestiones de un fiduciario, afectación por virtud de la cual el fideicomitente queda privado de toda acción o derecho de disposición sobre los bienes fideicomitados, de los que pasa a ser titular la institución fiduciaria para el exacto y fiel cumplimiento del fin licito encomendado.

Amparo Directo 43/69/1era. Banca Hipotecaria, Fiduciaria y de Ahorros, S.A., noviembre 6 de 1970. Unanimidad 5 votos.- Ponente Mtro. Mariano Azuela. Srto: Lic. Roberto del Carmen Gómez. Sostienen la misma tesis: A.D. 169/65/1era. José Refugio Devora Mojarro. Abril 13 de 1967. Unanimidad 5 votos. Ponente Mtro. Mariano Azuela. A.D. 171/65/1era. James Clarence Clower. Abril 13 de 1967. Unanimidad 5 votos. Ponente Mtro. Mariano Azuela. A.D. 1355/67/1era. Jesús Galindo Galarza. Septiembre 30 de 1968. Unanimidad 4 votos. Ponente Mtro. Mariano Azuela. 3era. sala. Informe 1970.

1821.- Fideicomiso. Naturaleza. Conforme a los artículos 346, 351 y 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, se concibe al fideicomiso como una afectación patrimonial por virtud de la cual el fideicomitente queda privado de toda acción o derecho de disposición de los bienes.

fideicomitidos, de los cuales pasa a ser titular la institución fiduciaria para el exacto y fiel cumplimiento del fin lícito encomendado.

Amparo Directo 1335/1967. Jesús Galindo Galarza. Septiembre 30 de 1968. Unanimidad 4 votos. Ponente Mtro. Mariano Azuela Vera. sala. Sexta época. Volúmenes CXXXV. Cuarta parte.

822.- Fideicomiso naturaleza del. Como negocio típico distinto de otros negocios, el fideicomiso aparece regulado en la Legislación Mexicana en 1932; al entrar en vigor la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1924, la cual hizo referencia a él sin reglamentarlo, y la Ley sobre la materia de 1926, la considera como un mandato irrevocable. Su antecedente inmediato es el Trust Norteamericano, cuya institución en su aspecto jurídico ha sido definido como una obligación de equidad, por lo que una persona llamada trustee (fiduciario), debe usar una propiedad sometida a su control (que es nombrado Trust Property) para el beneficiario de personas llamadas cestui que trust. Dicho antecedente fue adoptado parcialmente por el legislador mexicano, de acuerdo con nuestro medio, aun cuando en rigor estructuró una institución completamente diversa al Trust, y la instituyó como una operación exclusivamente bancaria, en atención a la solvencia de los bancos y la vigilancia que sobres ellos

ejerce el Estado. Atendiendo a su naturaleza jurídica, mediante el fideicomiso, según el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin a una institución fiduciaria. Y conforme al artículo 351 de la misma Ley, los bienes que se den en fideicomiso se consideran afectos al fin al que se destinan y en consecuencia, solo podrán ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que el mencionado fin se refieren, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente; los que para él deriven del fideicomiso mismo a los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por los terceros. Por lo tanto, puede establecerse que el fideicomiso es un negocio jurídico, en virtud del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado. Dicho patrimonio es autónomo porque es distinto a los patrimonios de quienes intervienen en el fideicomiso (fideicomitente, fiduciario y fideicomisario). A ninguno de ellos tres puede atribuirle el patrimonio constituido por los bienes fideicomitados, ya que debe entenderse que se trata de un patrimonio afectado a un fin determinado. El fiduciario es titular, pero no propietario de los bienes afectados (no obstante que si se trata de inmuebles, debe transmitírsele en

la misma forma en que se transmite la propiedad de los mismos), y según el artículo 356 de la Ley en referencia, tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o lineamientos que se establezcan al efecto, al constituirse el mismo, y deberá obrar siempre como buen padre de familia, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran por su culpa.

A.D. 3176/65/2da. Elvira Rascón de Macín y Coar. Septiembre 22 de 1970. Unanimidad 5 votos. Ponente: Intero. Salvador Mondragón Guerrero. Secretario: Lic. Rodolfo Carrillo Barragán. Sala auxiliar. Informe 1970. " (10)

G. Tipos de Fideicomisos.

Acorde con el derecho positivo mexicano y a la práctica bancaria, el fideicomiso se ha constituido de diversas maneras, por lo que ha sido necesario clasificarlo, atendiendo a su forma, finalidad, personas que lo integran, así como a su capacidad y facultades, siendo los más importantes, los siguientes:

10

(10) Jurisprudencia y Tesis sobresalientes 1966-1970. Actualización II. Civil, sustentadas por la 3a. Sala de la Suprema Corte de Justicia, México. Ediciones Mayo, 1968, p. 28, 77 y 205.

1. Fideicomiso expreso o implícito. Es el que se constituye por la manifestación exteriorizada de la voluntad de una persona, sea por actos entre vivos o por testamento.

2. Fideicomiso revocable e irrevocable. Surge cuando el fideicomitente constituye un fideicomiso por causas que se equiparan a un contrato gratuito, debe tener la facultad de reservarse el derecho de revocar o modificar el fideicomiso. Cuando el fideicomiso proviene de causas que se asemejan a un contrato oneroso, es decir, cuando el fideicomitente ha recibido o recibirá una contraprestación motivada por esa causa, el fideicomitente no tiene derecho a revocar o modificar el contrato constitutivo del fideicomiso, porque lesionaría los derechos de los fideicomisarios.

3. Fideicomiso gratuito y oneroso. Es gratuito cuando el fideicomitente no ha recibido o no recibirá una contraprestación derivada del acto constitutivo del fideicomiso y oneroso cuando la haya recibido o la recibirá.

4. Fideicomiso traslativo. Es aquél que tiene como fin que el fiduciario transmita la titularidad de los bienes o derechos fideicomitados al fideicomisario o a la persona que este señale, una vez, que se hayan reunido los requisitos previamente establecidos; operan cuando se presentan algunas

dificultades de carácter legal o de tipo práctico para que se pueda realizar la operación mediante formas tradicionales de negocios jurídicos traslativos tales como la compra-venta, donación, etc.

5. Fideicomiso de garantía. Mediante este se transmite al fiduciario la titularidad de ciertos bienes o derechos para asegurar el cumplimiento de una obligación que es a cargo del fideicomitente. Son contratos accesorios del principal que le dió origen y por lo que, al cumplirse el negocio principal el fideicomiso de garantía se extingue.

6. Fideicomiso de administración. En virtud de este se transmite al fiduciario determinados bienes o derechos para que dicha fiduciaria proceda a efectuar las operaciones de guarda, conservación o cobro de los productos de los bienes fideicomitidos que le señale el fideicomitente, entregando los productos o beneficios al fideicomisario.

7. Fideicomiso testamentario. Se constituye sujetando sus efectos a la muerte del fideicomitente, los que por su propia naturaleza deben constar siempre en el testamento del fideicomitente, pues a partir de su muerte comienzan a surtir sus efectos, se sujetan a las formas establecidas por el derecho común para los testamentos, generalmente, se adapta

el testamento público abierto por tener mayor facilidad de realización y un menor número de formalidades en relación con otras formas testamentarias. En esta forma el testador asegura una correcta inversión y una segura administración; cuando los herederos son incapaces o cuando carecen de la experiencia suficiente para poder efectuar dichas inversiones y llevar adelante la administración de los bienes y derechos que forman parte de la herencia o del legado.

8. Fideicomiso convencional. Se constituye por el acuerdo de voluntades de las personas que intervinieron en estas operaciones. En el acto constitutivo de dicho fideicomiso puede concurrir el fideicomitente. En este último caso, para lograr el perfeccionamiento del fideicomiso se requiere la posterior aceptación del fiduciario y del fideicomisario.

9. Fideicomiso privado y público. El fideicomiso privado es aquel en que el fideicomitente es una persona física o jurídica, y se constituye conforme lo establece la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito, en cambio en el fideicomiso público, el fideicomitente lo es el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo fin es el de satisfacer necesidades colectivas, y además se regula por las leyes antes mencionadas en lo sustantivo, así

como por aquellas de carácter administrativo, como lo es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento, en razón de considerarse un ente público integrante de la Administración Pública Federal.

El fideicomiso público durante los últimos 61 años se ha ido convirtiendo poco a poco en un instrumento de desarrollo, utilizado por el Ejecutivo Federal para impulsar las áreas estratégicas del país, sobre todo en lo cultural, económico y social, para cumplir con las atribuciones que en este aspecto le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO SEGUNDO

" EL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO "

I.- Antecedentes del Fideicomiso Publico.

- A. Derecho Extranjero.**
- B. Derecho Mexicano.**

II.- La Administración Pública en México.

- A. La Empresa Pública en México.**
- B. La Administración Pública Federal.**
- C. La Integración de la Administración Pública Federal.**
- D. Las Entidades Paraestatales.**

III.-Aspectos Generales del Fideicomiso Público en México.

- A. Definición.**
- B. Objeto y Fin.**
- C. Personalidad Jurídica.**
- D. El Patrimonio Fideicomitido.**
- E. El Gobierno Federal como Fideicomitente.**
- F. La Fiduciaria.**
- G. Los Fideicomisarios.**
- H. Tipos de Fideicomisos.**
- I. Decreto Constitutivo.**
- J. Contrato de Fideicomiso.**
- K. Reglas de Operación.**

CAPITULO SEGUNDO

" EL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO "

I.- Antecedentes del Fideicomiso Publico.

El fideicomiso publico nace en el siglo XIX y tiene su origen en el Derecho Extranjero, para luego ser retomado por nuestra legislación mexicana dentro del Derecho Administrativo, y cuya evolución la describo a continuación:

A. Derecho Extranjero.

El fideicomiso público o de interes publico, deviene del Trust Anglosajón, " Charitable Trust " o " Trust de beneficencia ", el que tenia " ... un campo de aplicación mucho más amplio del que se desprende de su connotación literal; Lord Magnaughtem, desde 1891, propuso la clasificación "caridad", en su acepción jurídica que comprende cuatro divisiones principales: Trust para el alivio de la pobreza; Trust para el mejoramiento de la educación; Trust para el mejoramiento de la religión y Trust destinado a objetos diversos a los anteriores, pero beneficios a la comunidad." (11)

II

(11) Powel Cases on Trust, citado por Batiza, Revolto. Una Nueva Estructuración del Fideicomiso en Mexico, Mexico, Revista Foro Organ de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados, p. 149.

El Public Trust, se definía por oposición como: Un patrimonio afectado a un fin de interés general; el sentido técnico de la palabra "charitable" era más amplia en su sentido usual, pues la noción de "buena obra" o de "caridad" se ensancha considerablemente, siendo este sinónimo de "charitable".

También Oscar Rabaza, define a este tipo de Trust, en el Derecho Angloamericano, a los que llamaba fideicomisos públicos, como: " Los que se instituyen para fines de beneficencia pública o privada y tiene por objeto la realización de un objeto puramente caritativo o de utilidad social ". (12)

Como se desprende de las anteriores definiciones el Public Trust, era considerado como tal, en base al interés social que perseguía fundamentalmente y no por la persona que lo constituía, es decir, el settlor. Los Public Trust instituidos para fines caritativos y sociales, difieren de los privados, en que el sujeto favorecido, esto es, el fideicomisario no necesitaba ser determinado y podían constituirse a perpetuidad.

12

(12) Rabaza, Oscar. El Derecho Angloamericano. Estudio Expositivo y Comparado del Common Law. México, Fondo de Cultura Económica, 1944, p. 687.

El Public Trust, se definía por oposición como: Un patrimonio afectado a un fin de interés general; el sentido técnico de la palabra "charitable" era más amplia en su sentido usual, pues la noción de "buena obra" o de "caridad" se ensancha considerablemente, siendo este sinónimo de "charitable".

También Oscar Habaza, define a este tipo de Trust, en el Derecho Angloamericano, a los que llamaba fideicomisos públicos, como: " Los que se instituyen para fines de beneficencia pública o privada y tiene por objeto la realización de un objeto puramente caritativo o de utilidad social ". (12)

Como se desprende de las anteriores definiciones el Public Trust, era considerado como tal, en base al interés social que perseguía fundamentalmente y no por la persona que lo constituía, es decir, el settlor. Los Public Trust instituidos para fines caritativos y sociales, difieren de los privados, en que el sujeto favorecido, esto es, el fideicomisario no necesitaba ser determinado y podían constituirse a perpetuidad.

12

(12) Habaza, Oscar. El Derecho Angloamericano. Estudio Expositivo y Comparado del Common Law, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, p. 687.

Pierre Lepaulle, decía que este tipo de fideicomiso tenía dos características:

- 1.- De utilidad directa. Cuando el fideicomiso podía constituirse en favor de un indigente para ser aprovechado por un sólo individuo, y sólo era útil a la comuna al evitarse un servicio asistencial.
- 2.- De Utilidad a la sociedad. Cuando el Fideicomiso debía constituirse en favor de todo un grupo social.

En resumen, el fideicomiso público desde su origen ha tenido como finalidad la de afectar un patrimonio para atender aspectos de interés general o colectivo.

B. Derecho Mexicano.

Es en el año de 1934, cuando se introduce al país el fideicomiso público, con el Fondo de Cultura Económica, creado el 3 de septiembre de 1934, al celebrar el Gobierno Federal y diversas Instituciones Nacionales de Crédito, como fideicomitente y como fiduciaria el Banco Nacional Hipotecario Urbano y Obras Públicas, que en ese entonces contaba con la autorización para manejar fideicomisos; cuyo objetivo era fomentar la cultura económica del país mediante publicaciones en español de obras de economía y en general de ciencias sociales y demás negocios relacionados con estos

fines.

En la década de los cincuenta el Gobierno Federal empezó a usar el fideicomiso público para instrumentar programas de desarrollo económico, tales como: El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avícola (PIRA), etc.

Es en el año de 1959, el 29 de junio, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento sobre las Instituciones y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, que fué el primer ordenamiento en donde se hizo referencia a los fideicomisos "Fondos de Fomento Económicos".

Los resultados obtenidos a través de los fideicomisos creados sirvieron de ejemplo para constituir en la banca nacional otros fideicomisos para atender actividades específicas en ciertas zonas del país y sectores de la población.

Al aumentar el uso de los fideicomisos públicos, fue necesario llevar un registro, por lo que, en 1943 se intenta implementar un registro en el Departamento de Bancos, Moneda e Inversión de la Dirección de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y 10 años después fue necesario crear una sección de fideicomisos.

El 31 de diciembre de 1947, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la que previó las primeras normas para la vigilancia de las actividades de los fideicomisos públicos.

Derivada de la reforma administrativa, más concretamente de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, se determinó la existencia de los fideicomisos públicos, como parte integrante de la Administración Pública Paraestatal, con este motivo, los fideicomisos públicos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente del Gobierno Federal y los creados con recursos propios de los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las Instituciones Nacionales de Crédito, las de Seguros y Fianzas, pasaron a formar parte de la Administración Pública Paraestatal, como auxiliares del Poder Ejecutivo Federal en su tarea administrativa.

II.- La Administración Pública en México.

A. La Empresa Pública en México.

En México, nuestro estado social de derecho admite la existencia del sector público y privado. Por lo que atañe al marco ideológico de nuestra economía mixta, éste se fundamenta en un sistema jurídico que precisa los principios institucionales que inspira la actividad empresarial del Estado.

Es así que a partir de 1925, el estado mexicano recurrió a formas jurídicas-administrativas, diferentes a las centralizadas por juzgarlas más adecuadas para la mejor y más eficiente realización de actividades en las que se ha determinado o se ha visto forzado a participar directamente, por ello, la mayor parte de las instituciones "paraestatales" en nuestro derecho mexicano, son empresas públicas, creadas para auxiliar al Ejecutivo Federal en la atención de funciones que la Constitución de 1917 otorga al estado mexicano.

La actividad empresarial del estado, se inicia cuando el Gobierno Federal se propuso reconstruir la vida institucional, económica y política del país. Para ello, el Gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles, crea el Banco de México, cuyo objetivo era dar orden y coherencia a la política monetaria bancaria del país; también crea la Comisión Nacional de Caminos, para lograr una mejor

comunicación en el país, como infraestructura básica para el desarrollo económico y social y la Comisión Nacional de Irrigación tendiente a definir la política en materia hidráulica.

De 1930 en adelante el estado decide tener una intervención más directa y significativa en la economía del país, así es como surgen organismos destinados a impulsar el desarrollo económico como: El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, La Comisión Federal de Electricidad, Nacional Financiera, la nacionalización del petróleo y los ferrocarriles, para crearlos como Organismos Descentralizados.

En los años cuarenta el estado se propuso apoyar las actividades encomendadas al sector privado, vinculándose estrechamente a la política de promoción de la industrialización nacional, constituyéndose así, Altos Hornos de México, Complejo Industrial Salagún, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, entre otros.

En los últimos años el estado no sólo ha incrementado su intervención en materia económica mediante la creación de entidades de tipo industrial, sino que su actividad empresarial lo ha dirigido para proteger y regular el mercado

propio del consumidor sobre bienes duraderos y perecederos surgiendo así CONASUPO y sus filiales, los Almacenes Nacionales de Depósito, FONACOT, PROFECO, entre otros.

Existe un desacuerdo en cuanto al concepto que debe considerarse para efectos de determinar lo que debe entenderse por empresa pública, sin embargo, en el Congreso celebrado en junio de 1964, en Varsovia, por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas se definió como: Una actividad económica organizada sobre una base institucional por el estado y la sociedad, con la organización de ellos, por interés público y la sociedad en cuestión, en cambio, la división de la administración pública de la Organización de las Naciones Unidas, señala que la empresa pública es: " Una agencia de carácter principalmente industrial, comercial o financiera, parcial o totalmente controlada por el Gobierno Federal ". (13)

En nuestro país ni la doctrina ni la legislación precisan claramente el concepto de empresa pública, ya que se muestra como una noción frecuentemente equivocada y sin ningún contenido jurídico preciso, así a falta de estatuto de

13

(13) Paya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal. La nueva Estructura, 2a. Edición, México, Editorial Formas, S.A., 1963, p. 568 y 569.

derecho publico, para las entidades paraestatales, la actividad empresarial del estado moderno obliga a adoptar del derecho privado la forma y bases legales de constitución para estas empresas, cuando eso acontece, las empresas publicas entonces non afectadas por formas juridicas tradicionalmente reservadas a los particulares, con ese motivo el concepto de empresa publica, colinda con varias disciplinas non pertenecientes unicamente al derecho, sino a la ciencia politica, sociológica, económica y a la administracion, por lo que, se colige, que la parte procedimental de esta corresponde al Derecho Administrativo y el aspecto sustantivo, es decir la forma de constitución, al Derecho Mercantil.

B.- La Administración Pública Federal.

Antes de iniciar a tratar el tema de la Administración Publica Federal, es importante tener en cuenta que la doctrina concibe al Estado, como una sociedad politicamente organizada y dirigida por el poder soberano en un determinado territorio, esto es, que cuenta con Población, Territorio y Soberanía.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 21, 39, 40, 41 y 115, el estado o república, es representativa, democrática, federal, popular y

soberana, integrada por la Federación, Entidades Federativas y los Municipios.

El Derecho positivo mexicano reconoce personalidad jurídica al estado, la que de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia, cuenta con una doble personalidad, una como estado propiamente dicho y otra como poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del que se integra. El Organismo más importante del Poder Ejecutivo, es sin duda, la Administración Pública o bien el conjunto de entes personalizados, regidos por el Derecho Administrativo.

La Administración Pública, por ende, actúa en el marco estricto de facultades expresas y limitadas por las leyes y reglamentos que la estructuran y regulan.

El tratadista Andrés Serra Rojas, al transcribir una reflexión de Pierre Escoube, señala que: " La Administración Pública, es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a recoger y

definir la política general de la nación." (14)

De lo anterior se derivan los siguientes elementos:

1.- Morfología de la Administración o Estudio de las Estructuras Gubernamentales, que son el conjunto de estructuras o de organizaciones que se encargan de la realización de los fines públicos, como, las Secretarías de Estado, Departamento Administrativo y Entidades Paraestatales, a las que me referiré más adelante.

2.- La Dinámica de la Administración, que son los procedimientos administrativos, entendidos como las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deberán sujetarse.

3.- Instalaciones materiales y equipos, son los procedimientos mecánicos científicos, desarrollados extraordinariamente en algunos países, simplificando las labores de la administración haciendo más eficiente el servicio, ejemplo: La máquina de escribir, calculadoras, servicios de comunicación, teléfono, fax, equipo de impresión, etc., que facilitan enormemente las tareas cotidianas.

4.- El factor humano o sociológico de la conducta

(14) Escoube, Pierre, Citado por Serra Rojas, Andres, Depto. Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Tomo I, 1961, Edición, Editorial Porrúa, S.A., p. 80.

administrativa, éste elemento es el más importante, ya que la verdadera administración, se hace con hombres para su propio beneficio y ninguna consideración científica será más importante que éste.

Sin embargo, la definición más acertada sobre la Administración Pública, nos la da el Lic. Andrés Serra Rojas, al indicar que ésta debe entenderse como: "Una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal que tiene como finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general que la constitución y las leyes administrativas señalan al estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación". (15)

C.- La Integración de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1976, reformada el 28 de diciembre de 1994, señala en su artículo 10, que la Administración Pública Federal, estará integrada por una Central o Centralizada y por otra llamada Paraestatal.

15

(15) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Tomo I, I.ª. Edición, Mexico, Editorial Porrúa, S.A., 1985, p. 75.

Para Miguel Acosta Romero, la centralización es: "La forma de Organización Administrativa, en la cual, las unidades y organos de la Administración Pública se ordenan y acomodan articulándose bajo el orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución". (16)

Lo anterior significa que la unidad de los órganos que la integran, se acomodan en orden jerárquico de subordinación frente al Ejecutivo Federal y de coordinación entre Secretarías y Departamentos administrativos y de subordinación en el orden interno.

De acuerdo con la ley, la Administración Pública Centralizada se integra por: La Presidencia de la República, que agrupa al Secretariado Técnico, Dirección General Jurídica y la Dirección de Comunicación Social; Secretarías de Estado denominadas como: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos naturales y Pesca; Energía; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes; Contraloría y

16

(16) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Tomo I, 7a. Edición. México, Editorial Porrúa, S.A., 1986 p. 111.

Desarrollo Administrativo; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo. (Cabe destacar que la Procuraduría General de la República deja de formar parte de la administración Pública Centralizada); y los Departamentos Administrativos integrado solo por el Departamento del Distrito Federal.

En la centralización Administrativa, "... siempre hay algunos poderes últimos de decisión, ya que si bien es cierto, que un secretario puede legalmente resolver la totalidad de los asuntos de su competencia, en la práctica esto es imposible, ya que este funcionario se limita a la resolución de los asuntos más importantes, delegando sus facultades en los funcionarios de menor jerarquía quienes cuentan con facultades de decisión." (17)

La relación de jerarquía que nacen de lo anterior implica una serie de poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, los cuales son: Nombramiento, Mando, Vigilancia, Disciplina, Revisión y Resolución de conflictos de competencia.

17

(17) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 32a. Edición, Mexico, Editorial Porrúa, S.A., 1993, p. 167.

Por lo que, la centralización es una pirámide en la que el Presidente de la República ocupa el vértice y los niveles de abajo los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores Generales, etc.

En cambio la Administración Pública Paraestatal, es una forma jurídica y técnica de organizar a los órganos que la integran, el hecho de que estén organizadas bajo un régimen jurídico distinto al de las organizaciones descentralizadas, no significa que escapen del control y que actúen de manera independiente. Este tipo de entes se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada esta última en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1966, y se integra por: Organismos Descentralizados, que son entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad y patrimonio propio; Las Empresas de Participación Estatal, las que se constituyen por Sociedades Nacionales de Crédito, creadas en los términos de su legislación específica, Sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo a las Organizaciones Auxiliares de Crédito, las Instituciones de Seguros y Fianzas, siempre que el Gobierno Federal o una Entidad Paraestatal conjunta o separadamente aporten o sean propietarios del más del 50% del capital, que en la

constitución de su capital se haga figurar títulos representativos del capital social de serie especial que solo pueda ser suscrito por el Gobierno Federal y que este tenga la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Organó de Gobierno o su equivalente o bien designar al Presidente o Director General o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Organó de Gobierno y los Fideicomisos Públicos, que son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales, se constituyan con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos.

D.- Las Entidades Paraestatales.

En México, las entidades de la Administración Pública Paraestatal, según el Derecho Administrativo, corresponde a una típica descentralización administrativa, siendo esta, una forma de organización constituida legalmente por la ley o por Acuerdo del Ejecutivo Federal, son personas jurídicas o entes de Derecho Público no territoriales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo como fin administrar los asuntos de su estricta competencia insertando su actividad dentro de las grandes políticas del Ejecutivo

Federal.

La Ley o Acuerdo del Ejecutivo Federal otorga a las entidades paraestatales autonomía orgánica y financiera y les facilita los elementos necesarios para su pleno desarrollo. Estas entidades quedan sujetas a las políticas de coordinación, control y evaluación que les señalan las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo, cuando hayan sido agrupados por sectores definidos. Los Organos Paraestatales poseen un patrimonio constituido con bienes de la Federación destinados a la prestación de un servicio público o a la realización de fines de interés común.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, una de las Entidades Paraestatales son: Los fideicomisos públicos, cuya figura ha sido utilizada por el Ejecutivo Federal para que lo auxilien dentro de la Administración Pública, rebasando el marco de la legislación meramente mercantil, la que le es aplicable en lo sustantivo, para dar lugar a una entidad de carácter administrativo.

Los fideicomisos públicos deben entonces considerarse como empresas públicas, las cuales han alcanzado una enorme importancia en el sector paraestatal, y a través de las cuales se ha instrumentado todo un sistema de apoyo

financiero y asignaciones masivas de recursos, orientados a las actividades prioritarias de los planes de desarrollo económico y social, completando con asistencia técnica y supervisión directa.

Los fideicomisos públicos surgen como una figura requerida en forma creciente por su flexibilidad que le permite avocarse a la realización de cualquier fin lícito por el hecho de que el dominio recaer en una persona calificada como lo es, una Institución de Crédito autorizada para operar como fiduciaria, con la posibilidad, además de constituir un Comité Técnico de Distribución de Fondos, integrado por representantes del Gobierno Federal y por los sectores privados que tengan objetivos similares a estos.

III.- Aspectos Generales del Fideicomiso Público en México.

Visto que el Fideicomiso Público en nuestro país, se considera una empresa pública integrante de la Administración Pública Paraestatal, es que adopta elementos propios, que lo hacen diferente al Fideicomiso Mercantil.

A. Definición

El fideicomiso público, conforme a la opinión del maestro Miguel Acosta Romero, es: " Un contrato por medio del cual el

Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente transmite la titularidad de bienes de dominio público o de dominio privado de la federación o afecta fondos públicos en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito de interés público." (10)

De esta definición se deduce que desde el punto de vista formal, el fideicomiso público, es una operación de crédito que se plasma en un contrato que celebran la fideicomitente y la fiduciaria. El contrato que se celebra es una fase de un procedimiento jurídico sui generis, que se inicia con la promulgación de una Ley, Decreto o Acuerdo del Ejecutivo Federal, en consecuencia éste no se agota en una simple forma contractual, ya que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 3 lo define, además como: " Una Entidad de la Administración Pública Paraestatal que auxilia al Ejecutivo Federal, para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo."

B. Objeto y Fin.

Este se encuentra perfectamente determinado en el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al

11

(10) Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario, 6a. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1991, p. 340.

indicar que los fideicomisos públicos, tienen como fin auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo, por lo que, en ese sentido, resulta adecuada la opinión que externó en este sentido el Lic. Efrén Cervantes Altamirano, en cuanto a que dice que: " El fin del fideicomiso público, es la realización de proyectos de actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, prioritarios a juicio del Ejecutivo Federal. "

No obstante lo anterior, también hay que considerar que en su mayoría los fideicomisos públicos, se utilizan para apoyar el desarrollo económico del país, pero que también tienden al aspecto del mejoramiento de sectores de la sociedad marginados o de escasos recursos, independientemente, de que se encarguen de dar apoyo financiero al campo, al sector salud, educación, y la cultura, entre otros, concluyendo que el fin de estos pueden ser cualquier actividad lícita, determinada y de interés social.

C. Personalidad Jurídica.

Es importante señalar que la palabra persona, es un concepto multivocal que tiene un contenido biológico, psicológico, filosófico y jurídico, siendo éste último el que nos interesa mencionar para efectos de este punto, y al cual se le concibe

como un sujeto capaz de derechos y obligaciones.

Así todo ser susceptible de derechos y obligaciones, es una persona para el orden jurídico, y se clasifican en personas físicas y personas jurídicas colectivas morales. Las personas físicas, son los entes biológicos humanos con derechos y obligaciones, su capacidad de goce se les atribuye desde que es concebido y la de ejercicio con la mayoría de edad, la que termina con la interdicción y ambos por la muerte. Los atributos de la personalidad de las personas físicas son: Nombre, domicilio, estado civil, patrimonio, capacidad y nacionalidad.

En cambio las personas jurídicas colectivas o morales, están constituidas por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes no confundiendo la personalidad jurídica de los integrantes de la persona jurídica moral.

Los entes públicos, dentro de los cuales se encuentra el estado (federación), las entidades federativas, los municipios, los organismos descentralizados, de acuerdo con el artículo 25 del Código Civil vigente, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, son personas morales o colectivas jurídicas las que de acuerdo a las leyes que las regulan cuentan con

personalidad jurídica propia.

En cambio, el fideicomiso público, al igual que el fideicomiso mercantil, carecen de personalidad jurídica propia, ya que las leyes que regulan a los primeros, esto es, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley de Instituciones de Crédito, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento, omiten señalar expresamente que cuentan con personalidad jurídica, ya que no se dan los supuestos para que ello suceda.

No obstante lo anterior, se han expresado opiniones en el sentido de que sí cuentan con personalidad jurídica, sustentados en los siguientes razonamientos:

1.- Que el fideicomiso público, es parte integrante de la Federación, artículo 3 fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sin embargo, esta opinión no es acertada ya que la propia ley, en su artículo 45 solo atribuye personalidad jurídica a los organismos públicos descentralizados, los cuales son entes públicos distintos a los fideicomisos públicos.

2.- Porque la Ley antes referida, en su artículo 47 y el 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, disponen que los fideicomisos públicos, serán aquellos que "... se

organicen de manera análoga a los organismos públicos descentralizados o de empresas de participación estatal mayoritaria ... ". Este criterio, también debe desecharse, en razón de que por " analogía " debe entenderse la forma de organización y estructura de gestión de los organismos públicos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria y que deben adoptar los fideicomisos públicos para efectos de su financiamiento y operación, más no " analogía " para efectos de otorgarles personalidad jurídica propia.

De lo expuesto se concluye que los fideicomisos públicos, efectivamente forman parte de la Administración Pública Federal, pero no por ello, cuentan con personalidad jurídica propia, ya que al constituirse el contrato de fideicomiso, no se desprende que éste dé nacimiento a una persona jurídica distinta a las partes contratantes (fideicomitente, fiduciaria y fideicomisarios), por lo que, será la fiduciaria la encargada de efectuar todas las actividades tendientes a su realización o fin para el cual fue creado, lo que, por tratarse de una institución de crédito, conforme a la ley cuenta con personalidad jurídica propia, por lo que, los derechos y obligaciones, los ejerce la fiduciaria a través del Delegado Fiduciario General y Especial, encargados de la administración del fideicomiso público, según se detalla en

el capítulo tercero.

D. El Patrimonio Fideicomitido.

El Código de Comercio en su artículo 839 ha reconocido que los " bienes fideicomitados " constituyen un patrimonio autónomo que estará afectado al fin para el cual se constituyó el fideicomiso.

Con este motivo, sólo podrán ejercitarse las acciones y derechos que deriven del fideicomiso o de su ejecución. Esto significa que el patrimonio afectado para un determinado fin, una vez que sale del patrimonio del fideicomitente pasa a constituir una nueva relación jurídica.

Sin embargo, aún cuando este patrimonio afectado se traslada a una institución de crédito como fiduciaria para su administración ésta no se constituye en dueño fiduciario, lo que va en función de la realización para el fin al que se destinó, se dice que, en el fideicomiso público, se da el patrimonio autónomo, porque los bienes fideicomitados, no se confunden con el patrimonio de las personas que en el intervienen, es decir, el fideicomitente, fiduciaria y fideicomisarios.

Los bienes que constituyen el patrimonio son: Bienes de

dominio público, previo decreto de desincorporación; bienes de dominio privado de la Federación, bienes inmuebles y muebles; dinero en efectivo; subsidios y derechos.

E. El Gobierno Federal como Fideicomitente.

El artículo 47 segundo párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determina que, en los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Esto indica que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda será el fideicomitente en los fideicomisos públicos que constituya la Administración Pública Centralizada, esto es, que dicha dependencia será la única facultada para constituir y controlar los fideicomisos públicos, debiendo precisar los fines de los mismos, así como las condiciones y términos de sus operaciones siguiendo las instrucciones dictadas por el Ejecutivo Federal.

Sin embargo, también podrán ser fideicomitentes las entidades que componen la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, como el Departamento del Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios, ya que pueden

ejercitar los derechos y obligaciones de los cuales son titulares.

F. La Fiduciaria.

El artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, dispone que las fiduciarias en los fideicomisos serán las instituciones de crédito autorizadas expresamente para ello, en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito, vigente.

A diferencia de los fideicomisos mercantiles, los fideicomisos públicos, generalmente se constituyen en Instituciones Nacionales de Crédito, principalmente, porque la mayoría de estas dirigen sus programas a la atención de sectores prioritarios de la economía nacional y por lo tanto, los fideicomisos públicos cumplen una función prioritaria con estos propósitos.

G. Los Fideicomisarios.

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

En los fideicomisos públicos que se constituyen es frecuente encontrar que no se señalan quienes serán los fideicomisarios, sin embargo, estos son creados a beneficio o en apoyo de una actividad económica de un determinado sector de la población repercutiendo indirectamente estos en favor de la sociedad. Entratándose de fideicomisos públicos establecidos para el otorgamiento de créditos, se señalan en su contrato de fideicomiso y reglas de operación los requisitos que deberán cumplir los beneficiarios o fideicomisarios, los cuales dada la naturaleza y trascendencia del fin de los fideicomisos públicos, el beneficio de éste puede incluso recaer en organismos públicos o privados o en favor del fideicomitente, pero nunca en favor de la fiduciaria.

H. Tipos de Fideicomisos.

En los fideicomisos públicos, también se dan modalidades o variedades de estos, siendo los más comunes los siguientes:

Los de Garantía y los de Fomento Económico: Ambos son constituidos en forma de fondos fiduciarios y entregados a las instituciones fiduciarias para su manejo a través de ellos se otorgan créditos, sea en forma de préstamos directos o descontando o redescontando documentos que garantizan las obligaciones de los acreditados.

La banca oficial maneja dos tipos de fideicomisos públicos, los Fideicomisos de Fomento y los de Encargos Específicos.

"Las características que deben reunir los Fideicomisos de Fomento son:

- 1.- Estar promovido por el Gobierno Federal, Estatal o Municipal;
- 2.- Estar radicado en la banca Pública de desarrollo;
- 3.- Estimular y desarrollar alguna actividad económica dentro de los planes y programas de desarrollo;
4. Lograr la movilización y el mejor aprovechamiento económico y social de los recursos financieros nacionales;
- 5.- Trabajar armónica y coordinadamente con la banca de fomento e instituciones promotoras del desarrollo económico." (19)

Estos se desarrollan en sectores estratégicos y prioritarios, en el ámbito social, como en la vivienda y en el otorgamiento de bienes de consumo duradero, perecederos y servicios, al sector obrero, por lo que, son instrumentos estatales de política económica.

Los Fideicomisos de Fomento Económico, de acuerdo con el Lic. Silva Herzog Flores, cuentan con una estructura financiera de apoyo a la banca de fomento que realizan operaciones de

19

(19) García Macías, Alonso. El Fideicomiso Público en la Banca de Fomento. Ponencia en el primer acto de conferencias y sobre el Fideicomiso Público en México, Editado por la S.H.C.P. p. 103.

redescuento (banca de segundo piso) y los fondos simples que no implican redescuento, y que son instrumentos básicos utilizados para incluir en la orientación de crédito, el encaje legal y los fondos de descuento. El encaje legal como se sabe establece cuotas de crédito a la banca mexicana, según los distintos sectores económicos, son los llamados cajones, así de cada peso captado por un banco, un determinado porcentaje debe canalizarse vía crédito hacia cierta actividad, en cambio, los fondos de redescuento afectan la asignación de las corrientes de crédito. Llegando a integrar un mecanismo de la política financiera nacional que implique un trato con los usuarios del crédito, que se realiza a través de las investigaciones bancarias; el uso de toda la red bancaria que asegure la cobertura nacional de estos mecanismos para aprovechar el extenso sistema de sucursales distribuidas por todo el país y el riesgo del crédito deberá permanecer en la institución intermedia, esto es, en la banca de primer piso.

Los fiduciosos de fomento en relación con los fiduciosos de encargos específicos, tienen características diversas, pues mientras que en los primeros el desempeño de la función queda a cargo de la fiduciaria hasta concluir el informe de cuentas y el finiquito respectivo, los segundos son tan elevados los números de operaciones y recursos que requieren

que la fiduciaria cuente con las adecuadas reglas de operación específicas, así como con el personal administrativo encabezado por un funcionario que actúe al frente de ellos y apoye a la fiduciaria.

I. Decreto Constitutivo.

A diferencia del fideicomiso mercantil, el fideicomiso público, para su constitución requiere de la celebración de medidas especiales, ya que previo a su creación deberá existir una Ley, Decreto o Acuerdo, ya que éste es un requisito " sine qua non ", para la existencia del mismo.

De acuerdo con el artículo 5o. primer párrafo del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha propuesto y previa opinión de la dependencia coordinadora de sector y con el dictamen que emita favorablemente la Comisión Intersecretarial del Gasto Financiero, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución de entidades paraestatales, entre las cuales se encuentran el fideicomiso público.

Una vez otorgada la autorización se establecen los objetivos y características generales del fideicomiso público, los que

quedan plasmados en la Ley, Decreto o Acuerdo, que les da origen, los cuales son promulgados con fundamento en el artículo 89 fracción I de la Constitución.

J. Contrato de Fideicomiso.

El segundo paso para constituir un fideicomiso público está en la celebración del contrato de fideicomiso, el cual tendrá como partes contratantes: A) Fideicomitente (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), La Fiduciaria (La Institución Nacional de Crédito) y Los Fideicomisarios (beneficiarios).

En el contrato se incluye: 1.- La entrega del patrimonio del fideicomiso público, el cual debe consistir en los bienes que aporte el Gobierno Federal; 2.- Los fines, sus condiciones y sus términos siguiendo las instrucciones dictadas por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 3.- La designación, en su caso, de los representantes que integran el Comité Técnico de Distribución de Fondos; 4.- La duración puede ser indefinida, ya que acorde con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Instituciones de Crédito, los fideicomisos que constituya el Gobierno Federal para atender intereses públicos, no quedarán sujetos a lo establecido por el artículo 359 fracción III de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que indica que los fideicomisos mercantiles tendrán una duración

de 30 años, por lo que, su duración será indefinida;

5.- Las operaciones que realiza el fiduciario; 6.- La existencia de un Delegado Fiduciario Especial; 7.- Los honorarios del fiduciario; 8.- La modificación o extinción; 9.- Las causas de revocación y a quien correspondiera ejecutarlos y 10.- Los derechos y obligaciones de las partes.

K. Reglas de Operación.

El tercer paso para la constitución de un fideicomiso público se da al crearse su Reglamento Interno, que lo regula y que en la práctica bancaria se le conoce precisamente como Reglas de Operación, las que son fijadas por el Comité Técnico y nacen una vez que éste ya está operando.

Fundamentalmente las Reglas de Operación, deben de contener los siguientes puntos: 1.- Integración del Comité Técnico; 2.- Los fideicomisarios o beneficiarios; 3.- Las condiciones y términos a las que se ajustará la realización de sus fines; 4.- Los montos máximos de crédito; 5.- Las garantías para los mismos; 6.- El plazo del financiamiento; 7.- Las tasas de interés de financiamiento y moratorios; 8.- Los gastos a cargar a las actividades; 9.- Los documentos e información requerida; 10.- Los procedimientos de descuento; 11.- Las demás normas interpretativas.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Cabe señalar que los aspectos antes citados deben considerarse primordialmente en los fondos económicos, ya que las condiciones sufriran modificaciones cuando se trate de fondos de garantía.

Una vez que los aspectos generales referidos en este capítulo queden satisfechos, quedaran constituidos los fideicomisos públicos por parte del Ejecutivo Federal o de una dependencia o entidad gubernamental que cuente con personalidad jurídica y patrimonio propio, a fin de atender actividades económicas, sociales o culturales, en beneficio de la clase social más desprotegida del país, los cuales, por esta razón se consideraran entidades paraestatales, regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

CAPITULO TERCERO

" ADMINISTRACION, PLANEACION, CONTROL Y NORMATIVIDAD APLICABLE AL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO "

- I.- El Organó de Gobierno del Fideicomiso Público en México.
 - A. El Comité Técnico o de Distribución de Fondos.
 - B. Los Comités de Apoyo.
- II.- La Administración en el Fideicomiso Público.
 - A. El Delegado Fiduciario Especial y Director General.
 - B. El Personal al Servicio del Fideicomiso Público.
 - C. La Responsabilidad Administrativa de sus Servidores Públicos.
- III.-Planeación y Control del Fideicomiso Público.
 - A. La Planeación y Programación.
 - B. El Control Externo e Interno.
 - C. Agrupamiento Sectorial.
- IV.- Normatividad Aplicable al Fideicomiso Público en México.
 - A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - B. Leyes.
 - C. Reglamentos.
 - D. Códigos.
 - E. Decretos.
 - F. Acuerdos.
 - G. Otras Disposiciones.
 - H. Normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de Administración de Personal.
 - I. Normas y Lineamientos emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que regulan la gestión de los Organos de Control.

CAPITULO TERCERO

" ADMINISTRACION, PLANEACION, CONTROL Y NORMATIVIDAD APLICABLE AL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO "

1.- El Organó de Gobierno del Fideicomiso Público en México.

A. El Comité Técnico o de Distribución de Fondos.

En el fideicomiso público las decisiones sobre el manejo y operación, son tomadas por un Organó de Gobierno o Cuerpo Colegiado integrado por personas físicas que representan a las dependencias y sectores sociales, cuyos fines sean compatibles con los objetivos de estos. Este grupo de personas en pleno dictan sus resoluciones durante las sesiones a las que convoca el Delegado Fiduciario Especial y Director General del fideicomiso público, quien se encargara de ejecutar las resoluciones que se tomen, y al cual se le denomina Comité Técnico o de Distribución de Fondos.

1.- Derecho Norteamericano.

Los Trust Companies para efectos de responsabilidad utilizaban la formación de Comités o Cuerpos Colegiados integrados por personas con ciertos conocimientos en diversas áreas que auxilian al fideicomiso en la toma de decisiones, sobre todo en el aspecto de inversiones.

Sus miembros se seleccionaban de entre los más calificados tanto profesional, moral como administrativamente.

2.- Derecho Mexicano.

El Comité Técnico o de Distribución de Fondos, en México fue introducido por primera vez, en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del Crédito, publicada en el Diario Oficial el 31 de mayo de 1941, en su artículo 45 fracción IV, que decía: " El acto constitutivo del fideicomios o en su reformas requieren del consentimiento del fideicomisario, si lo hubiera, podrán los fideicomitentes prever la formación de un Comité Técnico o de Distribución de Fondos, y dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades, cuando la institución fiduciaria obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos de éste Comité estará libre de toda responsabilidad. "

Posteriormente, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, retoma este mismo artículo concretándose solamente a eliminar la frase de " o de Distribución de Fondos ", dejando únicamente lo relativo a " Comité Técnico ".

Esta figura jurídica funcionó en los fideicomisos públicos de manera consuetudinaria, tomando como referencia a los

fideicomisos mercantiles, los que se inspiraron para su creación en los Trust Compañías del Derecho Norteamericano.

Sin embargo, a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1976, se establece que los fideicomisos públicos deberían de contar con un Comité Técnico, empero, se omite señalar a quien corresponderá designar a sus integrantes, las bases de su funcionamiento y sus facultades, lo que generalmente acontecía en el Decreto o Acuerdo de Constitución y en el contrato de fideicomiso.

En el Decreto del 27 de febrero de 1979, por el que se establecieron las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, tampoco hace alusión a los Comités Técnicos y sus facultades.

No es sino hasta que se publica la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el 14 de mayo de 1986, que se precisa lo relativo a los Comités Técnicos del fideicomiso público, indicando que, estos se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento, a las disposiciones que el capítulo V de esta Ley, se establecen para los Organos

de Gobierno de los Organismos Públicos Descentralizados, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

Del contenido del artículo 17 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los Comités Técnicos, se integrarán por: a. El titular de la dependencia coordinadora de sector; b. Los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c. Los representantes de la dependencia o entidad cuyo ámbito de competencia o funciones se relacionen con el fin para el cual fue creado el fideicomiso público; d. Los representantes de los sectores privados o sociales, que tengan experiencia vinculada con la producción de sus bienes o la prestación de los servicios, objeto del fideicomiso público, y puedan contribuir al logro de los objetivos de la misma, en este caso, estas constituirán una minoría significativa en el seno del Comité Técnico a sus respectivos suplentes, los que fungirán como miembros en ausencia de ellos. Los miembros propietarios tendrán el nivel jerárquico de Director General en la Administración Pública Centralizada y de Director de área, siempre que se trate de miembros suplentes.

Además sus integrantes serán de reconocida capacidad o experiencia vinculada con la naturaleza y tipos de operaciones o servicios que realice el fideicomiso público y

ejerceran sus facultades con base en las políticas, lineamientos y normas que establezca la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal.

Las facultades de que gozaran los miembros del Comité Técnico serán indelegables y están consignadas en los artículos 56 y 20 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento, respectivamente y son las siguientes:

- 1). Establecer los programas sectoriales.
- 2). Definir las prioridades, en cuanto a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración.
- 3). Aprobar los programas y presupuestos y sus modificaciones.
- 4). Fijar y ajustar los precios de los bienes y servicios produzca o preste, a excepción de los que determine por acuerdo el Ejecutivo Federal.
- 5). Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento con créditos internos y externos y observar los lineamientos en materia de manejo de disponibilidades financieras.
- 6). Expedir las normas y bases para que el Director General pueda disponer de los activos fijos, que no correspondan a las operaciones propias de su objeto.
- 7). Aprobar anualmente los estados financieros y autorizar su

publicación.

8). Aprobar de acuerdo a las leyes aplicables, las políticas, bases y programas, que regulen los contratos, convenios o pedidos, en materia de obras públicas, arrendamiento y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

9). Aprobar la estructura básica de organización y modificaciones.

10). Autorizar la creación de Comité de apoyo.

11). Nombrar y remover a propuesta del Director General, a los servidores públicos que ocupan cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a las de aquel y aprobar los sueldos y prestaciones, concederles licencia y demás que señalen los estatutos.

12). Nombrar y remover a propuesta de su presidente, al secretario, que podrá ser miembro o no del mismo.

13). Designar o remover a propuesta del Director General, al prosecretario, que podrá ser o no miembro del Comité.

14). Establecer con sujeción a la ley, las normas o bases para la adquisición de sus servicios con excepción de aquellas que la Ley General de Bienes Nacionales considere como de dominio público de la federación.

15). Analizar y aprobar los informes periódicos que rinda el Director General, con la intervención que le corresponda a los comisarios.

16). Acordar conforme a las leyes aplicables los donativos y

pagos extraordinarios, verificando que se apliquen a los fines señalados por la coordinadora de sector.

17). Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros a su favor, cuando tuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a su coordinadora de sector.

18). Fijar la remuneración a los miembros del Comité, en base a la normalidad que se emita.

19). Establecer los estímulos y recompensas, o en su caso las medidas correctivas a que se hagan acreedores los consejeros como resultados de su actuación.

En ningún caso podrán ser miembros del Comité Técnico, el Director General de fideicomiso, los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil, con cualquiera de los miembros del Comité Técnico; las que tengan litigios pendientes con el fideicomiso público de que se trate; las sentenciadas por delitos patrimoniales; los imposibilitados para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo o comisión en el servicio público, los diputados y los senadores del H. Congreso de la Unión, salvo en los supuestos a que se refiere el artículo 62 de la Constitución, esto es, que cuente con licencia previa de la Cámara respectiva.

El Comité Técnico, al igual que cualquier otro cuerpo

colegiado, para efectos de su funcionamiento se sujetarán a las siguientes bases: a). Se reunirán una vez cada tres meses, por lo menos, para lo cual se establecerá un calendario, mismo que será aprobado en la primera sesión ordinaria; b). Se podrá celebrar sesiones extraordinarias, en las que se tratarán asuntos urgentes; c). Para la celebración de las sesiones, se enviará la convocatoria a la que se acompañará la orden del día y la documentación correspondiente, la que será turnada por el Director General del fideicomiso o por la persona que actúe como secretario técnico a sus miembros y comisarios públicos con 5 días hábiles de anticipación; d). Las sesiones podrán diferirse entre 5 y 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se haya programado inicialmente; e). Las sesiones para ser validas deberán contar con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría esté representada por miembros de la Administración Pública Federal; f). Las resoluciones se tomarán por mayoría teniendo el presidente voto de calidad, en caso de empate; g). La falta injustificada a las sesiones de los Comités Técnicos será objeto de una sanción, según lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y h). Los integrantes de los Comités Técnicos emitirán su voto sobre los asuntos que se desahoguen en las sesiones respectivas, salvo que se encuentren impedidos para ello.

En la práctica el Gobierno Federal constituye los Comités Técnicos, en cada uno de los fideicomisos públicos que crea, y funcionan como consejos de administración, que se encargan de tomar acuerdos, por lo que, vienen a ser cuerpos colegiados designados en el acto constitutivo, por el fideicomitente, fiduciario y fideicomisario y otros sectores afines, cuyas facultades se fijan en el acto constitutivo, siendo en consecuencia un órgano auxiliar de estos.

B. Los Comités de Apoyo.

El fideicomiso público, además de contar con un Comité Técnico, que se encarga de tomar decisiones y acuerdos sobre su operación, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículo 56 primer párrafo y artículo 58 fracción X, a propuesta del presidente o cuando menos de la tercera parte de sus miembros podrán constituir Comités o Subcomités Técnicos Especializados para apoyar: La programación estratégica; la supervisión de la marcha normal del fideicomiso público; la atención de problemas de administración y organización de los procesos productivos; la selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y demás instrumentos que permitan elevar su eficiencia; el seguimiento de programas especiales; el seguimiento de las recomendaciones derivadas de las auditorías externas e internas que hagan los comisarios, entre otras.

Algunos de los Comités o Subcomités de apoyo que son constituidos dentro del fideicomiso público, conforme a los objetivos y bases que las disposiciones normativas establecen al respecto, son:

- a. Comités Financieros.
- b. Comités de control de auditoría.
- c. Comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios.
- d. Comisiones mixtas de abastecimientos.
- e. Comités de desincorporación de bienes muebles e inmuebles.
- f. Comités mixtos de productividad.
- g. Comisiones mixta de capacitación y adiestramiento.
- h. Comisiones mixtas de escalafón.

Estos Comités y Subcomités deberán presentar al Comité Técnico del fideicomiso público, un informe de los resultados de su actuación.

II.- La Administración en el Fideicomiso Público

A. El Delegado Fiduciario Especial y Director General.

En el fideicomiso público, las Instituciones de Crédito, que actúan como fiduciaria, a través de su consejo de administración, designan a un funcionario o más que se

encarga de la administración de estos, los cuales reciben el nombre de Delegados Fiduciarios Generales, y por cuyos actos responden directa e ilimitadamente, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que personalmente incurran en éste, con sus firmas obligan a la Institución de Crédito, debiendo actuar con carácter personalísimo, no pudiendo delegar sus funciones de mando o decisión discrecional, ni tampoco dedicarse exclusivamente al manejo de una o varias operaciones en particular, bastando para acreditar su personalidad, el exhibir acta en que conste su nombramiento por parte del consejo de administración de la institución de crédito, el cual debe confirmarlo la Comisión Nacional Bancaria, o bien el testimonio del poder general otorgado a su favor por parte de la institución fiduciaria.

Ahora bien, en el uso bancario existen también Delegados Fiduciarios Especiales, que vienen a ser aquellas personas que se encargan únicamente a la ejecución de las operaciones del Fideicomiso Público, y para ello tendrá que ser nombrado por el Presidente de la República, y realizará operaciones distintas a las que realiza la institución fiduciaria, ya que su nombramiento obedece exclusivamente para que ejecute las operaciones de los fideicomisos que sean constituidos por el Gobierno Federal.

Los Delegados Fiduciarios Especiales, también serán denominados Directores Generales, los cuales deberán de reunir los requisitos establecidos en el artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y en el artículo 14 de su reglamento:

- 1). Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.
- 2). Haber desempeñado cargos de nivel decisorio, con conocimientos y experiencia en materia administrativa.
- 3). No estar impedido para ser miembro del Comité Técnico, conforme a lo establecido en el punto correspondiente.
- 4). Tener cinco años de experiencia.
- 5). No tener participación o intereses particulares o familiares en empresas relacionadas con la operación del Fideicomiso.
- 6). No desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que de alguna manera obstaculice su función.

Los Delegados Fiduciarios Especiales y Directores Generales contarán con las facultades establecidas en el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, lo que les permitirá cumplir con las atribuciones propias de su competencia, las que a continuación se relacionan:

- a). De administración y representación.
- b). Formular programas institucionales, a corto, mediano y largo plazo.

- c). Elaborar los presupuestos y presentarlos a aprobación al Comité Técnico, en los plazos y condiciones establecidas.
- d). Formular programas de organización.
- e). Establecer métodos para el óptimo aprovechamiento de bienes muebles e inmuebles.
- f). Tomar las medidas para que las funciones se realicen articulada, congruente y eficaz.
- g). Establecer procedimientos para controlar la calidad de suministros y programas de recepción que aseguren la continuidad en la fabricación, distribución o prestación del servicio.
- h). Proponer al Comité Técnico el nombramiento y la remoción de los dos primeros niveles de servidores, fijas sueldos y demás prestaciones.
- i). Recabar información y elementos estadísticos que reflejen el estado de las funciones, para mejorar la gestión.
- j). Establecer los sistemas de control para alcanzar metas u objetivos propuestos.
- k). Presentar periódicamente al Comité Técnico el informe de actividades, incluyendo el presupuesto de ingresos y egresos y estados financieros.
- l). Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y eficacia, y presentar por lo menos dos veces al año la evaluación de la gestión.
- m). Ejecutar los acuerdos que dicte el Comité Técnico.

- n). Suscribir, en su caso, los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales con sus trabajadores.
- ñ). Cumplir con las disposiciones aplicables.
- o). Establecer indicadores de gestión y sistemas adecuados de operación, registro, información, seguimiento, control y evaluación de las operaciones.
- p). Instrumentar y supervisar el cumplimiento del programa de modernización, descentralización, desconcentración, simplificación administrativa y la capacidad, actualización y entrenamiento de personal.
- q). Establecer con autorización del Comité Técnico, los sistemas de administración al personal de incentivos.
- r). Vigilar que los servidores públicos desarrollen sus actividades con sujeción a lo anterior.
- si). Las demás que las otras disposiciones normativas les señalen.

Es preciso mencionar, que para dar mayor transparencia al manejo de los recursos por parte del Delegado Fiduciario Especial y Director General, bien valdría la pena el señalar como una de las atribuciones de ellos, el preparar un informe en el que se detalle el estado anual que guarde el fideicomiso público que administra, para ser presentado al Congreso de la Unión, para su evaluación y análisis.

b. El personal al Servicio del Fideicomiso Público.

De acuerdo con el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, el personal que las Instituciones de Crédito, utilicen directa o exclusivamente para la operación del fideicomiso público, no formará parte del personal de esta, sino que, según los casos, se considerará al servicio del patrimonio dado en fideicomiso, agrega este artículo que, sin embargo, cualesquier derecho que asistan a esas personas, conforme a la ley, los ejercerán contra la Institución de Crédito, la que, en su caso, para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte afectará los bienes materia del fideicomiso.

Lo anterior significa que la fiduciaria se constituye en empresa y por ende en patrón, interviniendo dentro de la relación de trabajo, y por lo tanto queda constrañida al cumplimiento de las obligaciones inherentes.

El concepto de relación de trabajo, adoptado por la Ley Federal del Trabajo de 1970, la define como la prestación de un trabajo subordinado a una persona, mediante el pago de un salario independientemente del acto que le dé origen, el cual, de acuerdo con el artículo 20 de dicha ley, puede ser un contrato individual de trabajo, que celebra la fiduciaria del fideicomiso y la persona física, trabajador, y por virtud

del cual esta última se obliga a prestar un trabajo subordinado a cambio de un salario.

Con ese motivo, es correcta la apreciación que hace al respecto el maestro Alberto Trueba Urbina, al aclarar que "... la relación es un término que no se opone al contrato, sino la complementa, ya que precisamente aquella es originada generalmente por un contrato, ya sea expreso o tácito, que genera la prestación de servicios y consiguientemente la obligación de pagar salarios y cumplir con las normas de carácter social ... ". (20)

Lo anterior, implica que la relación existe entre los trabajadores y la fiduciaria, y determina que esta será la que responda al trabajador con los bienes o patrimonio del fideicomiso, ya que ésta, está autorizadas para llevar a cabo cualquier clase de mandato y comisiones, y para tal fin llevarán una contabilidad por cada contrato de fideicomiso.

Así la fiduciaria tiene a su cargo, todas las obligaciones patronales, derivadas de la relación laboral, consistente en pago de salarios, prestaciones de dinero y especie, cumplir

20

(20) Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, Teoría Integral, 6a. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1961, p. 278.

con las disposiciones y normas de trabajo, proporcionar útiles, instrumentos y materiales de trabajo, proporcionar local seguro para resguardar los instrumentos de trabajo, absteniéndose de faltar o maltratar al trabajador, etc. Además de cumplir con el pago de las aportaciones de seguridad social, impuesto sobre la renta por la prestación de un servicio personal subordinado y demás que se deriven de la relación laboral.

Por lo que respecta a la Ley Laboral que le es aplicable al fideicomiso público, esto es, a la institución fiduciaria, con respecto a los trabajadores que laboren para el fideicomiso, se estará a lo que al efecto establece el artículo 123 apartado "A" fracción XXXI inciso b) numeral 2 de la Constitución, ya que el fideicomiso público es una empresa pública creada por el Gobierno Federal, que actúa a virtud de un contrato de fideicomiso.

No obstante lo anterior, cabe señalar que existen algunos fideicomisos públicos, que en la práctica regulan sus relaciones laborales con sus empleados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual resulta inaceptable, en virtud de que la propia Constitución define que los fideicomisos públicos son empresas públicas, que actúan través de un contrato de fideicomiso, por lo que,

le es aplicable la ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 apartado "A" Constitucional.

C. La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

El fideicomiso público como parte integrante de la Administración Pública Paraestatal, está llamado a cumplir con la normatividad que le es aplicable tanto en lo interno como en lo externo.

Por ello, las personas que prestan sus servicios personales subordinados al Fideicomiso Público, son considerados servidores públicos y como tales están obligados a desarrollar sus funciones con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, valores que en un estado de derecho, como el que vivimos exige a los servidores públicos responsabilidad, es por eso, que el régimen vigente de responsabilidad actual está planeado en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, que no permite la impunidad; que determina un mecanismo para exigir el cumplimiento de las obligaciones oficiales y fija sanciones adecuadas en caso de incumplimiento.

Para quienes colaboran como servidores públicos, al logro de las metas que se fija la Administración Pública Federal, a

cumplir a través del fideicomiso público al sistema de responsabilidad, se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: La penal, civil, laboral y administrativa.

Nuestra constitución establece las bases de la responsabilidad administrativa, en que incluyen los servidores públicos por actos u omisiones que afectan los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la Administración Pública y al buen servicio público.

Según lo refiere el artículo 108 Constitucional, son servidores públicos, entre otros, toda persona que desempeña un empleo, cargo, o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quienes serán responsables de sus actos u omisiones en el desempeño de sus respectivas funciones

El artículo 90 constitucional, señala que la Administración Pública Paraestatal estará integrada por fideicomisos públicos entre otros, por lo que, los trabajadores de los Fideicomisos Públicos, son también considerados como servidores públicos, los cuales deben cumplir con las obligaciones preceptuadas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que

consisten en salvaguardar la: Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En forma específica las obligaciones a cumplir son:

- 1). Cumplir con diligencia el servicio encomendado.
- 2). Formular y ejecutar legalmente los planes y recursos económicos.
- 3). Utilizar los recursos asignados para los fines previstos.
- 4). Estudiar y cuidar la documentación para evitar su utilización indebida.
- 5). Observar buena conducta en su empleo.
- 6). Observar las reglas de trato con sus superiores jerárquicos.
- 7). Observar respeto y subordinación legítima a sus superiores.
- 8). Comunicar por escrito a su titular el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo.
- 9). Abstenerse de ejercer facultades de un empleo una vez terminado el periodo para el cual se designó.
- 10). Autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores.
- 11). Desempeñar algún otro empleo que le prohíba la Ley.
- 12). Contratar a personal inhabilitado por resolución firme de la autoridad.

- 13). Excusarse en asuntos en que tenga interes.
- 14). Informar por escrito al jefe inmediato sobre el punto anterior.
- 15). Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir o que reciba por interposita persona dinero u objetos.
- 16). Desempeñar su empleo sin pretender u obtener beneficios adicionales.
- 17). Abstenerse de intervenir en la mejora o sancion de los servidores públicos cuando tenga interes personal.
- 18). Presentar con oportunidad y veracidad la declaracion de situacion patrimonial ante la Secretaria de Contratacion y Desarrollo Administrativo.
- 19). Informar al superior jerarquico de las faltas de personal sujeto a su direccion.
- 20). Abstenerse de cualquier acto u omision que implique incumplimiento de cualquier disposicion juridica relacionada con el servicio publico.
- 21). Las demas que le impongan las leyes y reglamentos.

Las sanciones aplicables a imponer a los servidores publicos que incumplen con la normatividad, pueden ser de orden penal, civil, laboral o administrativa, en la inteligencia que se debera observar el precepto constitucional (articulo 109 fraccion II), que dice, que no podran imponer dos veces por

una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

En materia penal se puede sancionar con pena privativa de libertad y/o resarcimiento económico por el daño patrimonial ocasionado. En cambio, en el orden civil, es factible reclamar el resarcimiento del daño patrimonial que se hubiere infringido, amén de que el estado debe responder subsidiariamente por los daños causados por los servidores públicos en el ejercicio de su deber. En materia Administrativa, " Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece como sanciones las siguientes:

- Apercibimiento privado o público;
- Amonestación privada o pública;
- Suspensión;
- Destitución del puesto;
- Sanción económica; e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público." (21)

Las autoridades competentes para aplicar la ley son: Las Camaras de Senadores y Diputados; la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; la Secretaria de

21

²¹ Herrera Pérez, Agustín. Las responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 2a. Edición, Mexico, Editorial Carsa, S.A., 1992, p. 149.

Contraloría y Desarrollo Administrativo; las Dependencias de Gobierno; el Departamento del Distrito Federal; la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; el Tribunal Fiscal de la Federación; Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva y los demás Organos Jurisdiccionales que determinen las leyes.

El artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que las acciones jurídicas derivadas de un procedimiento administrativo, prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado no excede de diez veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, y en tres años, en los demás casos. El Plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que se hubiese cesado, si fue de carácter continuo. En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 64 de la ley en comento.

III.- Planeación y Control del Fideicomiso Público.

A. Planeación y Programación.

Las funciones de planeación y las de programación, que les

corresponde atender al fideicomiso público, como entidad de la Administración Pública Federal, las dividiremos de la siguiente forma:

Las Funciones de Planeación.- La planeación es la función primaria de la administración, " ... es el proceso por el cual no sólo se establecen los objetivos, sino que también se integran todos los recursos tendientes a realizar dichos objetivos en forma provechosa. La planeación determina el tamaño y tipo de organización que se requieren, y los sistemas de control necesario para vigilar el proceso hacia los objetivos." (22)

En consecuencia, con la planeación se selecciona determinada información, con el fin de hacer suposiciones respecto del futuro, para formular las actividades necesarias para realizar los objetivos organizacionales.

En la época actual la planeación se ha convertido en una necesidad, ya que las tareas a realizar se han vuelto bastante complejas, con motivo del uso de la alta tecnología y del crecimiento de recursos financieros, humanos y materiales.

22

(22) Georges R. Terry Ph. D. y Stephen G. Franklin Ph. D. Principios de administración, 7a. Edición, México, Compañía Editorial Continental, S.A. p. C.V., 1991, p. 195.

Es por ello que el estado mexicano también se ha visto inmerso en esta necesidad de planear las funciones que realiza, por lo que, de acuerdo con el artículo 25 constitucional, el estado "... planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanden el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución. ... "

Sin embargo, la planeación que desarrolla el estado, no es más que un medio que tiende al desempeño eficaz de su propia responsabilidad, en cuanto a procurar el desarrollo integral del país, que mira hacia fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía del país.

Los principios sobre los cuales se sustenta la planeación del estado, están establecidos en el artículo 2 de la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1983, y son:

- 1.- El fortalecimiento de la soberanía.
- 2.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático.
- 3.- La igualdad de derechos y la atención de necesidades

básicas de la población.

4.- El respeto irrestricto de las garantías individuales.

5.- El fortalecimiento del pacto federal.

6.- El equilibrio de los factores de la producción.

Dentro de este contexto, el estado ha establecido las normas y principios básicos, conforme a los cuales llevará a cabo la planeación nacional de desarrollo del país y encauzar en función de esta las actividades de la Administración Pública Federal, de la cual forma parte los fideicomisos públicos.

En consecuencia, los fideicomisos públicos, en materia de planeación están obligados a: Conducir sus actividades en forma programada, acorde a las políticas que para el logro de sus objetivos y prioridades en la planeación nacional de desarrollo establezca el Ejecutivo Federal; a sujetar su desarrollo y operación a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales, así como a formular sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo.

Estas obligaciones se encuentran establecidas en la Ley de Planeación, la que concibe a la planeación nacional de desarrollo, como el ordenamiento nacional y sistemático de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del

Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de estas mismas actividades, acorde a las normas, principios y objetivos establecidos en la Constitución. Mediante esta se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados.

Así las actividades de los fideicomisos públicos tendrán que sujetarse a los lineamientos dictados en el Plan Nacional de Desarrollo, que regirá durante el sexenio presidencial, en este caso el publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995 y que tendrá una vigencia de 1994 al año 2000, sobre todo en cuanto a los aspectos que tengan que ver con los objetivos para los cuales fueron creados.

Además, de que elaborarán y ajustarán sus actividades a los programas: Sectoriales, Anuales y Financieros.

Las Funciones de Programación, la Constitución General de la República, artículo 74 fracción IV segundo párrafo, dice que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para tal fin el Ejecutivo a través de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinará las directrices y planes que deberán seguirse para la programación del gasto público.

El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversiones físicas, inversiones financieras, así como pagos de pasivos o deuda pública que realicen los fideicomisos públicos, entre otros.

En este caso, será la coordinadora de sector, del fideicomiso público, la que orientará y coordinará la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público, para ello contará con una área encargada de programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades, respecto del gasto público. El gasto público se basa en presupuestos, los cuales en esencia " son programas en los que se asignan cifras a las actividades, refiriéndose básicamente al flujo de dinero dentro de la organización, la que implica una estimación de capital, de los costos y de las unidades o productos requeridos para lograr los objetivos. Su principal finalidad consiste en determinar la mejor forma de utilización y asignación de los recursos, a la vez que controla las actividades de la organización en términos

financieros." (23)

Los presupuestos se formulan en apoyo a los programas anuales y en ellos se señalan la descripción detallada de sus objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución; los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la coordinadora de sector del fideicomiso público, en apego estricto a los criterios de austeridad y disciplina presupuestal, referido en el presupuesto de egresos vigente y a los lineamientos establecidos para la formulación e integración del presupuesto de egresos. (publicados en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 1995)

Los fideicomisos públicos como entidades de la Administración Pública Paraestatal, presentarán sus proyectos anuales y sus modificaciones a su coordinadora de sector, quien a su vez lo enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para ser incluido dentro del presupuesto de egresos de la Federación.

Para la elaboración de los anteproyectos de presupuestos de los fideicomisos públicos, se tendrá que dar cumplimiento a

21

(23) Munch Galindo, Lourdes y García Martínez, José. Fundamentos de Administración, México, Editorial Trillas, S.A. de C.V., 1992, p. 96.

los puntos referidos en el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, y presentarse a la coordinadora de sector, a más tardar el 15 de marzo de cada año, para su análisis e integración a su propio anteproyecto de presupuesto, el que finalmente se entregará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su aprobación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará las modificaciones que considere conveniente, comunicando los resultados a los fideicomisos públicos, a través de su coordinadora, o en su caso a estos directamente, cuando no estén sectorizados, para que realicen los ajustes correspondientes, en función de la cifra que en definitiva autorice el Ejecutivo Federal.

Los fideicomisos públicos luego que modifiquen sus anteproyectos de presupuesto, los devolverá a su coordinadora de sector o directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino están sectorizados, para su revisión, los que se ajustarán a la cifra definitiva, para quedar integrados al anteproyecto.

La coordinadora de sector, en su caso emitirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 20 de octubre

de cada año su anteproyecto de presupuesto y el de sus organismos sectorizados, al que acompañará, con su exposición de motivos que contemple: Objetivos, metas, estrategias, gastos, impacto regional, programas y proyectos de inversión prioritarios y estratégicos.

Por otra parte, los fideicomisos para programar sus presupuestos y buscar alternativas y fuentes de financiamiento tendrán que ajustarse a los principios regulados por la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento. El incumplimiento a estas disposiciones por parte de los funcionarios y demás personal de los fideicomisos públicos, dará lugar a las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a la que hubiere lugar.

B.- El Control Externo e Interno.

Es importante mencionar que el control es una etapa primordial en la administración, pues aunque se cuente con magníficos planes; con una estructura organizacional adecuada y una dirección eficiente, el Ejecutivo o bien el responsable de las actividades de los fideicomisos públicos, no podrán verificar cual es la situación real de la organización si no existe un mecanismo que cerciore e informe si los hechos van

de acuerdo con los objetivos.

Los elementos comunes de control son: La relación de lo planeado, la medición de los resultados, la detección de desviaciones y el establecimiento de medidas correctivas.

Con estos elementos, el control viene a ser la evaluación y medición de la ejecución de los planes, con el fin de detectar y prever desviaciones, y establecer las medidas correctivas.

Esta etapa de la administración de una empresa, la ha tomado el Gobierno Federal, para incorporarla dentro de su Administración Pública Federal, en virtud del creciente desmedido de las estructuras de las dependencias y el aumento de entidades paraestatales, así como de los recursos económicos presupuestales para atender los fines para los cuales fueron creados. Este control debe ser analizado desde un punto de vista externo e interno.

El control externo en México, apareció durante la época de la independencia, cuando se controló el gasto del Gobierno Federal, por parte de la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería de Hacienda. Para el año de 1926, durante el Gobierno de Carranza, se crea un Departamento Administrativo autónomo de la Presidencia, llamado Departamento de

Contraloría de la Federación, con funciones de fiscalización sobre bienes y fondos del Estado, autorización de créditos, contabilidad, deuda pública y registro de funcionarios, la que fué suprimida el 22 de diciembre de 1932.

Sin embargo, la primera ley que regula el control y vigilancia de las actividades que realiza el Gobierno Federal, se publica el 31 de diciembre de 1947, a la que se le denominó Ley para el Control y Vigilancia por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la que facultaba a la Secretaría de Hacienda para controlar y vigilar a dichos organismos, atribución que en 1966 pasa a ser controlada por la Secretaría de Patrimonio Nacional.

A partir del 10. de enero de 1977, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto la facultad de realizar auditorías, las que para el año de 1980, eliminó lo relativo a la realización permanente e indiscriminada de las auditorías externas en las entidades.

Dada la importancia de esta función, desde el 10. de enero de 1983, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la que entonces tenía como atribuciones la de

designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar sus actividades.

Con motivo de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 28 de diciembre de 1994, esta Secretaría cambió de nombre, por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, regulada ahora por el artículo 37 de la misma ley, contando con las mismas facultades, en materia de control.

No obstante lo anterior, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, contempla las bases a las que deberán ajustarse los órganos de vigilancia de control externo de las actividades que realizan las Entidades Paraestatales, entre ellas, los fideicomisos públicos, esto es, los órganos de vigilancia estarán integrados por un Comisario Público propietario y uno suplente que será designado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes evaluarán el desempeño general y por funciones de los fideicomisos públicos, al igual que realizarán estudios sobre eficiencia en el desembolso de los rubros de gasto corriente, inversión e ingresos..

Además, solicitarán información efectuarán los actos que requieran el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin

para el cumplimiento de las tareas que les designen la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Para el cumplimiento de las funciones a cargo de los comisarios públicos, el Comité Técnico y el Director General de los Fideicomisos públicos, proporcionarán oportunamente a estos la información, independientemente de las facilidades que requieran para ello, los que incluso podrán realizar visitas a los mismos y promover las acciones para corregir las deficiencias u omisiones en que hubieren incurrido.

El Reglamento de esta Ley, artículo 29, dispone que los comisarios propietarios o suplentes asistirán a las reuniones ordinarias y extraordinarias de los Comités Técnicos, con voz pero sin voto y a las sesiones de los Comités y Subcomités especializados, los que contarán con las siguientes atribuciones:

- a. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, los lineamientos en materia de control y vigilancia gubernamental, la instrumentación y funcionamiento de la programación y que las actividades se realicen conforme a los programas sectoriales e institucionales.
- b. Promover y vigilar el establecimiento de indicadores básicos en materia de operación, productividad, financieras y sociales.

- c. Opinar sobre el desempeño general, respecto de la integración y funcionamiento de los Comités, situación operativa y financiera, la integración de programas y presupuestos, el cumplimiento de la normatividad y políticas generales, sectoriales e institucionales, cumplimiento de convenios, contenido y eficiencia de informes, formular recomendaciones y las demás que se considere conveniente.
- d. Evaluar aspectos específicos y hacer recomendaciones.
- e. Vigilar y dar seguimiento a los procesos de desincorporación.
- f. Fungir como representante de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ante los fideicomisos públicos.
- g. Vigilar se proporcione la información oportuna al Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gastos Públicos.
- h. Solicitar y verificar se incluyan en la orden del día de las sesiones de los Comités Técnicos, los asuntos que estimen convenientes.
- i. Rendir anualmente a los Comités Técnicos, un informe de estados financieros.
- j. Las demás inherentes a su función.

El Control Interno en México. Este deberá considerarse como un procedimiento implementado en la Administración Pública

Federal, que surgió como respuesta a los controles exteriores y de la modernización, con el propósito de prevenir errores y desviaciones en la planeación, organización, ejecución y del propio control.

La actual Ley Orgánica de la Administración Pública, indica en su artículo 37 fracción III, que la Secretaría de Contraloría, "... inspeccionará y vigilará directamente o a través de los órganos de control de las ... entidades ... cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal." e igualmente, "... asesorar y apoyar a los órganos de control interno ...".

De acuerdo con el artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los órganos de control interno de los fideicomisos públicos, contarán con una estructura propia dentro de los mismos, y actuarán bajo los lineamientos detallados en el artículo 61 de la misma ley, cuyas funciones tendrán como objeto: Apoyar la función directiva, promover el mejoramiento de sus gestiones, desarrollar sus funciones

conforme a los lineamientos que marque la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, realizarán sus actividades con autosuficiencia y autonomía, examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control, efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán el manejo de control, y vigilarán el manejo y aplicación de los recursos públicos.

El Organismo de Control Interno de los fideicomisos públicos, dependerá del Director General, por lo que, deberá presentar los informes de resultados de sus auditorías, exámenes y evaluaciones que realice, a este y al Comité Técnico. Sus actividades serán las que establecen los artículos 137 y 138 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, entre las cuales se encuentran:

- 1). Emitir informes de resultados y dar seguimiento al cumplimiento de medidas correctivas.
- 2). Revisar y fiscalizar las actividades propias de la auditoría.
- 3). Quitar realizar labores operativas y trámites administrativos.
- 4). Analizar y evaluar los sistemas y procedimientos de control interno.
- 5). Revisar las operaciones, transacciones, registros,

informes y estados financieros, comprobar el cumplimiento de las disposiciones aplicables en el desarrollo de las actividades.

- 6). Examinar la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales.
- 7). Revisar el cumplimiento de objetivos y metas fijadas en los programas a su cargo.
- 8). Participar en la determinación de indicadores para la realización de auditorías operacionales y de resultados de los programas.
- 9). Analizar y opinar sobre la información que produce para su evaluación.
- 10). Promover la capacitación del personal de auditoría.
- 11). Elaborar el programa anual de auditoría que contenga el tipo de auditoría a practicar.
- 12). Elaborar y mantener actualizados los manuales de normas, políticas, guías y procedimientos de auditoría.
- 13). Las demás que le indique el Director General y la Secretaría de Contratación y Desarrollo Administrativo.

C. Agrupamiento Sectorial.

El Ejecutivo Federal está facultado para determinar el agrupamiento de las entidades paraestatales, por sectores definidos a efecto de que sus relaciones con este se realicen

a través de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, los que fungirán como coordinadores de sector, de acuerdo con los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El agrupamiento sectorial no es más que una división de funciones, la cual tiene como objetivos: Mejorar la coordinación de cada área; que exista una cabeza de sector que se responsabilice de llevar las relaciones con el Ejecutivo Federal; una mejor sistematización de las actividades; una política definida; mejor utilización y racionalización de recursos humanos, materiales y financieros y mejor control operativo que incremente la productividad y rentabilidad social de los fideicomisos públicos, como entidades paraestatales.

Las facultades a cargo de las coordinadoras de sector, se encuentran referidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, su reglamento y la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, siendo las siguientes:

- a). Coordinar la programación y presupuestación, acorde a las operaciones sectoriales de gasto y financiamiento.
- b). Conocer las operaciones y evaluar los resultados.
- c). Participar en los Comités Técnicos.

- d). Agrupar en subsectores a las entidades.
- e). Dar congruencia al funcionamiento de las entidades.
- f). Hacer compatibles los requerimientos de información que se demanden a las entidades, racionalizando los flujos de información.
- g). Opinar sobre los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones.
- h). Recomendar las medidas necesarias en materia de control.
- i). Actuar de acuerdo a la ley, para subsanar las deficiencias y omisiones para la estricta observancia de las disposiciones legales.
- j). Orientar y coordinar la planeación, programación, control y evaluación del gasto público.
- k). Remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del proyecto de presupuesto.
- l). Establecer políticas de desarrollo.
- m). Opinar sobre la constitución o desincorporación de fideicomisos públicos.
- n). Someter a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la aprobación de la extinción de los fideicomisos públicos.
- o). Señalar las bases para el proceso de fusión de fideicomisos públicos.
- p). Informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en un plazo no menor a 30 días naturales, una vez concluido el proceso de desincorporación.

Cabe señalar, que los fideicomisos publicos constituidos por el Ejecutivo Federal, según el registro de la Administración Pública Paraestatal, del 15 de noviembre de 1982, se encontraban sectorizados, conforme al siguiente esquema:

Clave	Coordinadora de Sector	No. Fideicomisos
04	Secretaría de Gobernación	1
05	Secretaría Rel. Exteriores	1
06	Secretaría Hacienda y Crédito Público	63
07	Secretaría Defensa Nacional	4
08	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Ahora Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural)	20
09	Secretaría Comunicaciones y Transportes	4
10	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	3
11	Secretaría de Educación Pública	17
12	Secretaría de Salubridad y Asistencia (Ahora Secretaría de Salud)	1
14	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	4

15	Secretaría de la Reforma Agraria	5
18	Secretaría de Energía y Fomento Industrial (Ahora Secretaría de Energía)	11
20	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Ahora Secretaría de Desarrollo Social)	43
21	Secretaría de Turismo	11
25	Secretaría de Programación y Presupuesto (Ahora fusionada a la Secretaría de Hacienda)	3

A la fecha se desconoce la actualización de este esquema, ya que, aun y cuando existe disposición expresa, en el sentido de que esta información debe actualizarse anualmente, y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Lo cierto es, que es letra muerta, por lo que, deberá cumplirse tal atribución propia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es la encargada de constituir y controlar los fideicomisos públicos, acorde a lo dispuesto por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en su artículo 12 y 3 de su Reglamento.

En resumen, en cuanto a la administración, planeación y

control de los fideicomisos públicos, deberán cumplirse las disposiciones que en estas materias se tienen establecidas, ya que se trata de entidades de la Administración Pública Paraestatal.

IV.- Normatividad Aplicable al Fideicomiso Público.

Uno de los objetivos que persigue el Ejecutivo Federal como titular de la Administración Pública Federal, compuesta por la Centralizada y la Paraestatal, está la de impulsar las tareas de control y fiscalización de las actividades que realizan, entre otros, los fideicomisos públicos, para ello, se hace imprescindible conocer las diversas disposiciones jurídicas-administrativas, que en lo general le son aplicables, y que vienen a conformar el marco jurídico, que permita un adecuado control y fiscalización de estos entes públicos, por parte de sus Organos de Control Internos y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Ahora bien atendiendo a que el presente análisis lo hago sobre fideicomisos públicos, se enuncia el marco jurídico o normatividad aplicable a estos, el cual dentro del contexto de Derecho Público, se integra por: La constitución, leyes, reglamentos, códigos, decretos, acuerdos y otras

disposiciones jurídico-administrativas, mismas que enseguida se detallan:

Para efectos de este trabajo se entenderá por:

Ley Norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres, o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Código Conjunto ordenado de preceptos, relativos a algunas de las ramas del derecho, que es presentado por el Poder Legislativo, para su general observancia.

Reglamento Disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de sus facultades constitucionales, para hacer cumplir las atribuciones de las Dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal.

Decreto Es una resolución del Congreso Local o Federal que tiene por objeto crear situaciones jurídicas particulares que no existen en la legislación general o formal, o bien, es la

resolución que el Ejecutivo Federal expide en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Acuerdo Es la resolución o disposición tomada sobre algún asunto por un tribunal, órgano de la Administración o cuerpo colegiado, a fin de que se ejecute uno o más actos administrativos.

Lineamiento Legal Norma administrativa emitida por una dependencia del Gobierno Federal, tomando en consideración los diversos puntos de vista de autoridades en la materia.

Lineamiento Directriz que establece límites dentro de los cuales han de realizarse ciertas actividades, así como las características generales que éstas deberán tener.

Normas Ordenamiento imperativo y específico de acciones que persiguen un fin determinado.

Oficio	Es un documento interno y general de las dependencias, dirigidos por los organos superiores de las mismas, hacia los inferiores para dar a conocer instrucciones, recomendaciones o para especificar la interpretación de normas, acuerdos, decisiones o procedimientos con objeto de que sean conocidas y acatadas dichas disposiciones.
Circular	
Regla	Precepto legal de carácter normativo u
Jurídica	orgánico.
Guía	Documento que contiene la metodología, las
Técnica	instrucciones y la información esencial para dirigir u orientar la elaboración de diversos tipos de documentos técnico-administrativo.
Manual de	Documento administrativo de fácil manejo que
Organización	se utiliza para brindar en forma ordenada y sistemática, información de diversa índole para la operación de una organización: atribuciones, estructura orgánica, objetivos, políticas, normas, puestos, sistemas, procedimientos, actividades y tareas, así como instrucciones o acuerdos que se consideren

necesarios para el mejor desempeño de las labores.

- A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
D.O.F. 05-11-1917

- B. Leyes.
 - 1. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
D.O.F. 27-VIII-1932
 - 2. Ley General de Sociedades Mercantiles.
D.O.F. 04-VIII-1934
 - 3. Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
D.O.F. 10-I-1936
 - 4. Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.
D.O.F. 20-IV-1943
 - 5. Ley para la Depuración y Liquidación de Cuentas de la Hacienda Pública Federal.
D.O.F. 28-XII-1950
 - 6. Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
D.O.F. 31-XII-1959
 - 7. Ley Federal del Trabajo.
D.O.F. 01-IV-1970

8. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
D.O.F. 11-I-1972
9. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
D.O.F. 24-IV-1972
10. Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.
D.O.F. 12-III-1973
Esta Ley quedará abrogada el 01-I-97, según publicación en el Diario Oficial de la Federación, del 21-XII-95.
11. Ley General de Población.
D.O.F. 07-I-1974
12. Ley del Mercado de Valores.
D.O.F. 02-I-1975
13. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
D.O.F. 29-XII-1976
14. Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.
D.O.F. 31-XII-1976
15. Ley General de Deuda Pública.
D.O.F. 31-XII-1976
16. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
D.O.F. 29-XI-1978
17. Ley de Coordinación Fiscal.
D.O.F. 27-XII-1978
18. Ley del Impuesto al Valor Agregado.
D.O.F. 29-XII-1978

19. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
D.O.F. 31-XII-1979
20. Ley del Impuesto Sobre la Renta.
D.O.F. 30-XII-1980
21. Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.
D.O.F. 30-XII-1980
22. Ley Aduanera.
D.O.F. 30-XII-1981
23. Ley Federal de Derechos.
D.O.F. 31-XII-1981
24. Ley General de Bienes Nacionales.
D.O.F. 08-I-1982
25. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
D.O.F. 31-XII-1982
26. Ley de Planeación.
D.O.F. 05-I-1983
27. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.
D.O.F. 14-I-1985
28. Ley de Sociedades de Inversión.
D.O.F. 14-I-1985
29. Ley de Servicios de Tesorería de la Federación.
D.O.F. 31-XII-1985
30. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

D.O.F. 14-I-1986

31. Ley Orgánica de Nacional Financiera.

D.O.F. 26-XII-1986.

32. Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente.

D.O.F.

33. Ley de Instituciones de Crédito.

D.O.F. 18-VII-1990

34. Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura.

D.O.F. 27-XII-1991

35. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

D.O.F. 29-VI-1992

36. Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

D.O.F. 01-VII-1992

37. Ley que Armoniza diversas Disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, los tratados para evitar la doble tributación y para la simplificación fiscal.

D.O.F. 20-VII-1992

38. Ley Federal de Protección al Consumidor

D.O.F. 24-XII-1992

39. Ley Federal de Competencia Económica.

D.O.F. 24-XII-1992

40. Ley Federal de Correduría Pública.

D.O.F. 29-XII-1992

41. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
D.O.F. 22-VI-1993
42. Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.
D.O.F. 27-VII-1993
43. Ley del Banco de México.
D.O.F. 23-XII-1993
44. Ley de Inversión Extranjera.
D.O.F. 27-XII-1993
45. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
D.O.F. 30-XII-1993
46. Ley para la Coordinación de los Sistemas Ahorro para el Retiro.
D.O.F. 22-VII-1994
47. Ley General de Sociedades Cooperativas.
D.O.F. 03-VIII-1994
48. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
D.O.F. 30-XII-1994
49. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
D.O.F. 28-IV-1995
50. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
D.O.F. 14-VI-1995
51. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio

correspondiente.

Vigente.

C. Reglamentos

1. Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
D.O.F. 26-VI-1968
2. Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
D.O.F. 06 V-1972
3. Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.
D.O.F. 30-VIII-1978
4. Reglamento del Registro Público de Comercio.
D.O.F. 22-II-1979
5. Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
D.O.F. 06-VI-1981
6. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
D.O.F. 18-VI-1982
7. Reglamento de la Ley Aduanera.
D.O.F. 18-VI-1982
8. Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
D.O.F. 29-11-1984

9. Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
D.O.F. 29-II-1984
10. Reglamento de la Ley del Impuesto Especial sobre
Producción y Servicios.
D.O.F. 29-II-1984
11. Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.
D.O.F. 29-II-1984
12. Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
D.O.F. 13-II-1985
13. Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y
la Protección al Ambiente.
D.O.F. 07-VI-1988
14. Reglamento del Registro Público de la Propiedad del
Distrito Federal.
D.O.F. 05-VIII-1988
15. Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en Materia
de Inspección, Vigilancia y Contabilidad.
D.O.F. 24-XI-1988
16. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades
Paraestatales.
D.O.F. 26-I-1990
17. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y
Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.
D.O.F. 13-II-1990
18. Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal.

- D.O.F. 20-VIII-1990
19. Reglamento de la Ley General de Población.
D.O.F. 31-VIII-1992
20. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
D.O.F. 12-XI-1992
21. Reglamento de Agentes de Seguros y Fianzas.
D.O.F. 17-V-1993
22. Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria.
D.O.F. 04-VIII-1993
23. Reglamento de la Construcción para el Distrito Federal.
D.O.F. 02-VIII-1993
24. Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.
D.O.F. 12-X-1993
25. Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
D.O.F. 16-XII-1993
26. Reglamento de la Ley de Servicio de Tesorería de la Federación.
D.O.F. 25-III-1994
27. Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor.
D.O.F. 23-III-1994
28. Reglamento Interior del Banco de México.
D.O.F. 30-IX-1994

29. Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social.
D.O.F. 28-XI-1994
30. Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y
Desarrollo Administrativo.
D.O.F. 12-IV-1995
31. Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema
de Ahorro Retiro.
D.O.F. 28-VI-1995
32. Reglamento Interior de la Administración Pública del
Departamento del Distrito Federal.
D.O.F. 15-IX-1995

D. Códigos.

1. Código de Comercio.
D.O.F. 15-IX-1889
2. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y
para toda la República en Materia Federal.
D.O.F. 26-V-1928
3. Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y
para toda la República en Materia Federal.
D.O.F. 14-VIII-1931
4. Código de Procedimientos Penales para el Distrito
Federal.
D.O.F. 29-VIII-1981

5. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

D.O.F. 01-IX-1932

6. Código Federal de Procedimientos Penales.

D.O.F. 30-VIII-1934

7. Código Federal de Procedimientos Civiles.

D.O.F. 24-III-1943

8. Código Fiscal de la Federación.

D.O.F. 31-XII-1991

9. Código Financiero del Distrito Federal.

D.O.F. 31-XII-1994

E. Decretos.

1. Decreto por el que se establece un Sistema de Compensación de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, las Entidades de la Administración Paraestatal comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como de los demás Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Fideicomisos Públicos y empresas que se adhieran para extinguir entre ellos los adeudos recíprocos y correlacionados que existan en cantidad líquida y exigible.

D.O.F. 16-II-1985

2. Decreto por el que las Dependencias y Entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance de dicho proceso.

D.O.F. 18-VI-1984

3. Decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen.

D.O.F. 06 V-1986

4. Decreto por el que se recomienda que las inversiones en valores que realicen los servidores públicos de las Secretarías que se mencionan las lleven a cabo por conducto de fideicomisos constituidos para ese único fin, en sociedades nacionales de crédito o en acciones representativas de capitales de inversión.

D.O.F. 15-VIII-1988

5. Decreto por el que los Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y servidores públicos hasta el nivel de Director General, en el sector centralizado o su equivalente en el sector paraestatal, deberán rendir al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, un informe de los asuntos de sus competencias y entregar los recursos financieros, humanos y materiales que tengan asignados para el

ejercicio de sus atribuciones legales a quienes los sustituyan en sus funciones.

D.O.F. 02-IX-1988

6. Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano consultivo de coordinación de acciones y de participación social, en la planeación de la protección civil.

D.O.F. 11-V-1990

7. Decreto por el que se establece el programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad.

D.O.F. 04-XII-1991

8. Decreto por el que se aprueba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los acuerdos de cooperación en materias ambiental y laboral, suscritos por los Gobiernos de México, Canadá y los Estados Unidos de América.

D.O.F. 08-XII-1993 y 30-XII-1993

9. Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

D.O.F. 20-XII-1993

10. Decreto para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

D.O.F. 22-VII-1994

11. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Vigente.

12. Decreto de Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.

Vigente.

13. Decreto que establece las Bases para el pago de Aguinaldo o Gratificación de fin de año.

Vigente.

F. Acuerdos.

1. Acuerdo para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los Trabajadores al Servicio del Estado.

D.O.F. 26-VI-1971

2. Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamento de Estado deben procurar dar la atención que requiere el Programa de Reforma Administrativa de sus Dependencias.

D.O.F. 05-IV-1973

3. Acuerdo por el que se establecerán sistemas de trabajo en las Entidades de la Administración Pública, que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de 5 días entre las 7:00 y las 19:00 horas.

D.O.F. 31-I-1977

4. Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la

Administración Pública Federal realizarán los actos que legal y administrativamente procedan para establecer un sistema de orientación, información y quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plante entre ellas, y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento en los servicios que se les presta.

D.O.F. 19-IX-1977

5. Acuerdo que dispone que los Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con la intervención de los respectivos sindicatos establecerán el sistema de vacaciones escalonadas, en función de las necesidades del servicio.

D.O.F. 08-VIII-1978

6. Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos, conforme al proceso permanente programado y participativo de Reforma Administrativa.

D.O.F. 24-IV-1979

7. Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de los asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes, de la competencia de las Secretarías

de Programación y Presupuesto (sic) y de Hacienda y Crédito Público.

D.O.F. 02-IX-1994

8. Acuerdo por el que se establecen las bases y las zonas geográficas para la ejecución, por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, del Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos.

D.O.F. 11-XII-1979

9. Acuerdo por el que se dispone que el Archivo General de la Nación será la Entidad Central y de Consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 14-VII-1980

10. Acuerdo por el que se establecen las bases y lineamientos conforme a los cuales las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, formularán y presentarán sus programas anuales de requerimientos inmobiliarios, así como los relativos a obras en inmuebles destinados o utilizados para oficinas.

D.O.F. 30-VIII-1982

11. Acuerdo por el que las Entidades de la Administración

Pública Paraestatal se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se relacionen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo.

D.O.F. 03-IX-1982

12. Acuerdo por el que se dispone que el conjunto de la documentación contable, consistente en libros de contabilidad, registros contables y documentación comprobatoria y justificatoria del ingreso y del gasto público de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal constituyen el archivo contable gubernamental que deberá guardarse, conservarse y custodiarse.

D.O.F. 12-XI-1982

13. Acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente a familiares de los servidores públicos.

D.O.F. 11-II-1983

14. Acuerdo por el que se determina que los proyectos de iniciativas que formen las Dependencias de la Administración Pública Federal deberán enviarse a la Presidencia de la República a más tardar el día 30 de junio de cada año.

D.O.F. 18-III-1983 y 24-VII-1989

15. Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial

del Servicio Civil, como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal, para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 29-VI-1983

16. Acuerdo por el que se delegan en los CC. Subsecretario "A" y Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial las facultades que en el cuerpo del mismo se señalan.

D.O.F. 18-VIII-1983

17. Acuerdo por el que los titulares de las Dependencias, Coordinadoras de Sector y de las propias Entidades de la Administración Pública Federal, se abstendrán de proponer empleo, cargo o comisión, en el servicio público o de designar, en su caso, a representantes de elección popular.

D.O.F. 31-X-1983

18. Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 09-XII-1983

19. Acuerdo que fijan las normas de funcionamiento e integración del Registro de Servidores Públicos sancionados en la Administración Pública Federal y se delegan facultades que en el mismo se consignan.

D.O.F. 24-11-1984

20. Acuerdo que fija el procedimiento para que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, obtengan la autorización previa para la adquisición de bienes de procedencia extranjera.

D.O.F. 20-1-1986

21. Acuerdo que requiere la presentación periódica de avisos sobre pagos efectuados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 03-IX-1986

22. Acuerdo mediante el cual se establecen las disposiciones que se aplicarán en la entrega y recepción del despacho de los asuntos a cargo de los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de los servidores públicos hasta el nivel de Director General en el sector centralizado, gerentes o sus equivalentes en el sector paraestatal.

D.O.F. 05-IX-1988

23. Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan.

D.O.F. 06-XII-1988

24. Acuerdo por el que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Secretaría de Programación y

Presupuesto, (sic) por conducto de su titular, promoverá la instalación del Consejo Nacional de Concertación Económica con la representación que corresponda a los sectores social y privado.

D.O.F. 31-I-1989

25. Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 09-II-1989

26. Acuerdo por el que se delegan indistintamente en los servidores públicos que se mencionan la facultad de autorizar la formulación, firma y presentación de denuncias y querrelas.

D.O.F. 13-II-1989

27. Acuerdo por el que se delega indistintamente en el Subsecretario "A" y en el Director de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la facultad para hacer la declaratoria que se indica.

D.O.F. 13-II-1989

28. Acuerdo por el que se establecen bases para llevar a cabo la instrumentación y ejecución de los programas para la administración, conservación y mantenimiento de los inmuebles propiedad federal, entre las que se encuentren alojadas oficinas de diversas instituciones

publicas.

D.O.F. 13-11-1989

29. Acuerdo que determina los servidores públicos que deberán presentar Declaración de Situación Patrimonial en adición a los que se señalan en la ley de la materia.

D.O.F. 09-IV-1990

30. Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad.

D.O.F. 27-V-1992

31. Acuerdo por el que se dan a conocer los órganos del Poder Judicial de la Federación que ejercerán las atribuciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

D.O.F. 18-IX-1992

32. Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los Comités de Desincorporación de bienes muebles e inmuebles de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 28-I-1993

33. Acuerdo por el que se establecen las normas que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para la realización de proyectos de inversión.

D.O.F. 28-VI-1993

34. Acuerdo que establece las Normas para autorizar la

Adquisición o Arrendamiento de Bienes Muebles que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 10-VIII-1993

35. Acuerdo por el que los Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal elaborarán por escrito y autorizada bajo su firma una memoria que contenga la información relativa a las Dependencias o Entidades a su cargo, que abarque el periodo comprendido del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994.

D.O.F. 08-VI-1994

36. Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con excepción de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina que tengan personal a su cargo que desarrollen funciones de seguridad, vigilancia o custodia en el traslado de bienes y valores, deberán inscribir las altas y bajas del personal que desempeñe dichos servicios en el Registro Nacional de Servidores Policiales.

D.O.F. 13-VII-1994

37. Acuerdo por el que se establecen procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos.

D.O.F. 26-VII-1994

38. Acuerdo por el que se establecen las reglas generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores sujetos a las leyes del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

D.O.F. 22-IX-1994, 02-VI-1995 y 17-V-1995

39. Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las reglas en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro-pequeñas y medianas para las reservas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y para la determinación del grado de integración nacional.

D.O.F. 24-XI-1994 y 08-XII-1995

40. Acuerdo que establece los lineamientos que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, incluidas las Sociedades Nacionales de Crédito y de Seguros, Fideicomisos y Fondos de Fomento, así como las correspondientes del Distrito Federal, para garantizar la disciplina, austeridad y la aplicación racional de los recursos públicos durante el ejercicio de 1995.

D.O.F. 11-I-1995

41. Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de desincorporación.

D.O.F. 07-IV-1995

42. Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las tasas de recargos aplicables.

D.O.F. vigente (Mensuales)

Otras Disposiciones.

1. La Comisión Interna de Administración y Programación, Guía Técnica para su integración y funcionamiento, Presidencia de la República.
D.O.F. 30-VII-1979
2. Programa de integración física de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
D.O.F. 16-XI-1980
3. Inciso 3.5 del contrato de servicios relacionados con la obra pública y su anexo.
D.O.F. 15-II-1982
4. Inciso 3.4. del contrato de obra pública a precio alzado, el modelo de contrato y el instructivo para su manejo.
D.O.F. 14-VI-1982
5. Inciso 3.6. del acuerdo o convenio modificatorios de los contratos de obra pública y de servicios relacionados con las mismas y del oficio para ajuste de precios unitarios y los modelos e instructivos respectivos.

D.O.F. 07-IV-1995

42. Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las tasas de recargos aplicables.

D.O.F. vigente (Mensuales)

Otras Disposiciones.

1. La Comisión Interna de Administración y Programación. Guía Técnica para su integración y funcionamiento. Presidencia de la República.
D.O.F. 30-VII-1979
2. Programa de Integración física de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
D.O.F. 16-XI-1980
3. Inciso 3.5 del contrato de servicios relacionados con la obra pública y su anexo.
D.O.F. 15-II-1982
4. Inciso 3.4. del contrato de obra pública a precio alzado, el modelo de contrato y el instructivo para su manejo.
D.O.F. 14-VI-1982
5. Inciso 3.6. del acuerdo o convenio modificatorios de los contratos de obra pública y de servicios relacionados con las mismas y del oficio para ajuste de precios unitarios y los modelos e instructivos respectivos.

D.O.F. 14-VI-1982

6. Modelo de contrato de compra-venta de inmuebles que deberá ser utilizado por las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

D.O.F. 01 XI-1982

7. Lineamientos sobre el manejo de disponibilidades financieras y del sector público y mecanismos de información. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

D.O.F. 16-VI-1983, 12-VI-1992 y 03-VII-1992

8. Reglas Generales numeradas de la 5.1 a la 5.8 de la sección 5 denominada Lineamientos para la integración de precios unitarios y del procedimiento para el ajuste de los mismos, relativos a la contratación y ejecución de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 06-VII-1983

9. Reglas administrativas aplicables a las adquisiciones que por la vía de importación directa efectúen las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 02-V-1985

10. Oficio-circular por el que se dan a conocer los modelos de contrato de obra pública, a base de precios unitarios, a precios alizados y de servicios.

D.O.F. 21-IV-1986

11. Circular en materia de adquisiciones del sector público
Criterio para Determinar los Bienes que deban considerarse de metal y capital mecánico.

D.O.F. 18-VII-1986

12. Criterios generales para las adquisiciones de las tiendas del sector público.

D.O.F. 25-VII-1986

13. Oficio-circular que fija las normas a que se sujetará la administración de los bienes muebles y el manejo de almacenes.

D.O.F. 21-VI-1988

14. Normas y procedimientos generales para la afectación, baja y destino final de bienes muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 21-VI-1988

15. Oficio-circular por el que se expiden las disposiciones para el arrendamiento de inmuebles que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 10-VII-1988

16. Reglas a las que habrán de sujetarse las Sociedades Nacionales de Crédito, en las operaciones con valores que realicen en cumplimiento de fideicomisos y en los

que participen los servidores públicos que se mencionan.
D.O.F. 20-IX-1988.

17. Marco normativo y procedimental para utilizar líneas de crédito externo, comerciales y/o preferenciales por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 25-X-1988

18. Normas relativas a la forma y términos en que las Dependencias deberán enterar los fondos correspondientes al producto de la enajenación que reciban de los adjudicatarios de bienes muebles.

D.O.F. 10-XI-1988

19. Manual Único de operación Programa de Solidaridad.

D.O.F. Enero 1990

20. Lineamientos y normatividad sobre adquisiciones y arrendamientos de mobiliario y equipo administrativo, así como de vehículos terrestres, marítimos y aéreos y sobre estructuras orgánicas y servicios personales.

D.O.F. 16-III-1990

21. Oficio-circular No 100-80 relativo a la intervención que corresponda a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) en la adquisición y arrendamientos de inmuebles.

D.O.F. 29-III-1990

22. Programa de intercambio de deuda pública por capital.

D.O.F. 30-III-1990

23. Oficio-circular a los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en el que se establece la política en materia de arrendamiento inmobiliario.

D.O.F. 19-IV-1990

24. Instructivo que establece las reglas para la compatibilidad de empleos.

D.O.F. 23-VII-1990

25. Oficio-circular lineamientos de disciplina presupuestal, ahorro y estímulos a la productividad.

D.O.F. 22-III-1991

26. Guía para la elaboración y aprobación de las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

D.O.F. Marzo 1991

27. Oficio-circular a los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en el que se establece la política en materia de arrendamiento inmobiliario.

D.O.F. 03-IV-1991 y 13-IV-1992

28. Procedimiento para la enajenación de vehículos terrestres de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en favor de los

servidores públicos.

D.O.F. 17-IV-1991

29. Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994.

D.O.F. 29-V-1992

30. Oficio-circular disposiciones que regulan el ejercicio de los recursos asignados al concepto 3600 servicios de difusión e información particularmente en lo que se refiere a las partidas 3601 y 3605, distintos de los que se clasifican para el Programa de Comunicación Social del Gobierno Federal.

D.O.F. 01-VII-1991

31. Manual de procedimientos del recurso de ineptitud.

D.O.F. Octubre 1991

32. Oficio-circular medidas dictadas por la Tesorería de la Federación para el cierre del ejercicio presupuestario de 1991, de observancia para las Dependencias y Entidades.

D.O.F. 02-XII-1991

33. Circular Técnica No. NIF-06 Bis Norma de información financiera para el reconocimiento de los efectos de la inflación que deben utilizar las Entidades del Sector Paraestatal de 1991.

D.O.F. 19-XII-1991

34. Oficio-circular 401-SO-25035 lineamientos en materia de

disponibilidades.

D.O.F. 10-VI-1992

35. Norma Oficial Mexicana NOM-S-PS-1-1992, señales y avisos para protección civil, colores, formas y símbolos a utilizar.

D.O.F. 13-VII-1992

36. Cheques federales, circular por la que se da a conocer su nuevo formato para el pago de remuneraciones a los servidores públicos.

D.O.F. 09-XII-1992

37. Lineamientos para la adquisición y enajenación de inmuebles por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 05-X-1993

38. Oficio-circular mediante el cual se dan a conocer a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal las normas que deberán observar en los actos de presentación y de apertura de proposiciones y en la evaluación de los mismos en los procedimientos de contratación que lleven a cabo en materia de obra pública mediante licitación pública o por cuando menos a tres contratistas.

D.O.F. 19-I-1994 y 13-VI-1994

39. Oficio-circular No. 005 relativo a las características que deben contener las publicaciones de los fallos de

las licitaciones públicas en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de obra pública a las que se deberán sujetar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 18-IV-1994

40. Lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales a cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 02-V-1994 y 20-V-1994

41. Circular No. RS-1 en la que se detallan las reglas a las que se sujetará el ingreso temporal del personal de negocios de conformidad con el Tratado de Libre Comercio para América del Norte.

D.O.F. 09-V-1994

42. Oficio-circular mediante el cual se comunican a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, el tipo de cambio aplicable para determinar el valor de moneda nacional de los umbrales establecidos en el artículo 1001 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

D.O.F. 07-VII-1994

43. Oficio-circular mediante el cual se dan a conocer los Lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales a cargo de las Dependencias y

Entidades de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 19-VIII-1994 y 19-IX-1994

44. Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor.

D.O.F. 24-VIII-1994

45. Programa Nacional de Normalización 1995.

D.O.F. 19-IV-1995 Suplemento D.O.F. 03-X-1995

46. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

D.O.F. 31-V-1995

47. Programa Nacional de Población 1995-2000.

D.O.F. 07-VIII-1995

48. Reglas Generales sobre el S.A.R. relativas al procedimiento para el traspaso de cuentas individuales y unificación de las mismas.

D.O.F. 14-VIII-1995 y 08-IX-1995, 11-IX-1995 y 22-IX-1995

49. Oficio-circular No. SP-100/429/95 que suscriben la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para reforzar las medidas preventivas relativas al pago oportuno de las contrataciones que realizan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y de prestación de servicios de cualquier naturaleza.

D.O.F. 21-VIII-1995

50. Clasificación por objeto del gasto que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para la formulación e integración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996.

D.O.F. 21-IX-1995

51. Avisos sobre requisitos para publicar licitaciones, adquisiciones y obra pública.

D.O.F. 14-IX-1995

52. Aviso que reforma que a partir del 1 de enero de 1996 se suprime la palabra nuevos pesos del nombre de la unidad del sistema monetario de los Estados Unidos Mexicanos para devolver a la denominación de pesos.

D.O.F. 15-XI-1995

53. Programa para el desarrollo del Distrito Federal 1995-2000.

D.O.F. 01-XI-1995

54. Aviso sobre recepción de documentos para publicación de convocatorias de adquisiciones y obras públicas.

D.O.F. 07-XI-1995

55. Aviso sobre requisitos para publicar licitaciones adquisiciones y obras públicas.

D.O.F. 02-XI-1995

56. Oficio-Circular número SP/100/507/95, dirigido a los

ciudadanos titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

D.O.F. 06-XII-1995

57. Oficio-circular por el que se establecen los porcentajes, límites de incremento en el arrendamiento de inmuebles que realizan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Vigente

58. Oficio-circular sobre fechas límites de recepción y trámites para los documentos relativos a la gestión presupuestal.

Vigente

59. Boletín de los relativos de precios de insumos para la construcción a los que deberán sujetarse las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Vigente

60. Lista de precios mínimos de avalúo para derechos de bienes muebles que generen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Vigente

61. Programa de verificación vehicular obligatoria para el Distrito Federal y el Estado de México.

Vigente

62. Resolución del II. Consejo de Representantes de la

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos generales y profesionales.

Vigente

63. Índice Nacional de Precios al Consumidor

Vigente

64. Costo Porcentual Promedio de Captación

Vigente

65. Resolución que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones fiscales.

Vigente.

66. Alianza para la Recuperación Económica.

1995-1996

H. Normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de administración de personal.

1. Catálogo de zonificación de sueldos del Gobierno Federal.

2. Instructivo para el pago de aguinaldo.

3. Instructivo para las pagas de defunción

4. Lineamientos del Programa Retiro Voluntario.

5. Lineamientos generales para la asignación de pagas de horas extraordinarias.

6. Lineamientos generales para la captación en el sector público.
7. Manual de normas y procedimientos para el pago de la prima quinquenal por años de servicio a los servidores públicos de la Administración Pública Federal.
8. Marco procedimental para la instalación del esquema de compactación-racionalización escalafonaria.
9. Normas y tarifas para la aplicación de viáticos nacionales del personal federal.
10. Normas y tarifas para la aplicación de viáticos internacionales del personal federal.
11. Normas para la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales. (honorarios)
12. Normas para el otorgamiento de la partida 3701 "pasajes".
13. Normas para el otorgamiento de licencias, comisiones y permisos al personal.
14. Procedimiento para el pago de remuneraciones a miembros de Organos de Gobierno.

1. Normas y Lineamientos emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que regulan la gestión de los Organos de Control.

- 1.- Boletín "A" carácter y obligatoriedad de las normas.
2. Boletín "C-003" marco de relación entre los órganos de control de las Dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades.
3. Boletín "C-004" marco de actuación de las contratistas internas de las Entidades Paraestatales.
4. Boletín "D" bases generales para la planeación y ejecución.
5. Boletín "D-100" bases generales del programa anual de control y auditoría, flujos de nóminas, recursos humanos.
6. Boletín "D-210" bases generales del programa anual de control y auditoría, flujo de egresos, adquisiciones.
7. Boletín "E" bases generales del programa anual de control y auditoría, lineamientos generales para la ejecución, flujo de conversión, inventarios y almacenes.
8. Boletín "D-230" bases generales de programa anual de control y auditoría, lineamientos generales para la ejecución, flujo de conversión, obra pública.
9. Boletín "D-240" bases generales del programa anual de control y auditoría, lineamientos generales para la ejecución, flujo de conversión, activos fijos.
10. Boletín "D-250" bases generales del programa anual de control y auditoría, lineamientos generales para la ejecución, flujo de egresos, bienes y servicios.

11. Boletín "D-260" bases generales del programa anual de control y auditoría, lineamientos generales para la ejecución, flujo de conversión, producción.
12. Boletín "D-330" bases generales del programa anual de control y auditoría, lineamientos generales para la ejecución, flujo de tesorería, disponibilidades.
13. Boletín "D-240" bases generales de programa anual de control y auditoría, lineamientos generales para la ejecución, flujo de egresos, pasivos.
14. Boletín "D-350" bases generales del programa anual de control y auditoría, lineamientos generales para la ejecución, flujos de egresos, presupuesto-gasto corriente.
15. Boletín "D-430" bases generales del programa anual de control y auditoría, lineamientos generales para la ejecución, sistemas automatizados.
16. Boletín "E" bases generales del programa anual de control y auditoría, lineamientos generales para el informe.
17. Boletín "F-008" participación de los Organos Internos de Control, en el control y seguimiento del gasto público.
18. Auditoría integral.
19. Entendimiento técnico sobre arreglos de auditoría de las operaciones financiadas por el Banco Mundial.

20. El control y la auditoría interna, en las Entidades Paraestatales.
21. Guía Técnica para la verificación y realización de los procesos de afectación, baja y destino final de los bienes muebles que realicen las Entidades Paraestatales, guía técnica DGCEGP-001.
22. Guía del contenido mínimo de las carpetas que deben presentarse en los Comités de Control y Auditoría.
23. Guía para la constitución, integración y funcionamiento de los Comités de Control de Auditoría.
24. Manual de auditoría técnica.

Expuesto el marco jurídico que regula la operación y funcionamiento del Fideicomiso público, se deduce que existe un buen número de disposiciones normativas que tratan sobre un mismo aspecto, originando duplicidad en la norma que sólo confunde la forma en que debe desarrollarse la actividad motivo de la regulación, además de que, al no haber una sola dependencia que se encargue de coordinar, analizar y aprobar cada una de ellas, a la fecha se desconoce cuáles de estas se encuentran vigentes y cuáles han sido abrogadas, lo que podría evitarse si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal, sea

la encargada de ello.

No obstante lo anterior, es mi opinión que el Ejecutivo Federal se avoque a diseñar y promulgar una Ley Sobre Fideicomisos Públicos, la que contemple los aspectos y elementos fundamentales de los fideicomisos públicos que actualmente se han constituido en nuestro país considerando las diversas modalidades o tipos que se dan en la práctica.

Es fundamental que esta tarea se lleve a cabo con la colaboración de las Instituciones de Crédito que actúan como fiduciarias en el fideicomiso público, las que dado el tiempo que tienen de encargarse de su administración, cuentan con la experiencia suficiente que sin duda contribuirá a mejorar el diseño o estructuración de dicha Ley.

La razón que motiva la propuesta, es la falta de control y coordinación que existe en la Administración Pública Centralizada al momento de normar las disposiciones aplicables al fideicomiso público, lo que debe enderezarse debido a la importancia que actualmente se le ha dado a esta figura jurídica por parte del Gobierno Federal, que lo ha tomado como auxiliar, para atender tareas administrativas, que son de su estricta responsabilidad con el fin de satisfacer intereses colectivos en favor de la clase social

mas desprotegida, y cuyo uso dia con dia va haciéndose mayor, en virtud de las actuales condiciones economicas por las que atraviesa nuestro pais.

CONCLUSIONES

- Primera. El Ejecutivo Federal crea una nueva institucion jurídica al tomar la figura del fideicomiso privado regulado por la legislación mercantil y trasladarla al derecho administrativo, dando lugar al fideicomiso público.
- Segunda. El fideicomiso público, en cuanto a su forma y funcionamiento, se asemeja al fideicomiso privado, empero difieren en cuanto a su fin, ya que el primero se crea para atender fines colectivos o de interes público y el segundo se constituye para atender o satisfacer intereses particulares.
- Tercera. El fideicomiso privado difiere del fideicomiso público, también porque el primero lo constituye una persona física con capacidad legal para ello, y el segundo es creado por el Ejecutivo Federal, para auxiliarlo en sus tareas administrativas, contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La persona física y el Gobierno

Federal, adquieren el carácter de fideicomitentes.

Cuarta La persona jurídica que actúa como fiduciaria en el fideicomiso público, es casi siempre una Institución Nacional de Crédito, en cambio, en el fideicomiso privado lo es una Institución de Crédito, las que en ambos casos, están autorizadas por el Gobierno Federal para actuar como tales.

Quinta El fideicomiso público, al igual que el fideicomiso privado carece de personalidad jurídica propia, ya que ambos la adquieren de la fiduciaria, la que se encarga de actuar frente a los terceros en los actos jurídicos que celebren para que adquieran plena validez.

Sexta El fideicomiso público está regulado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento, por lo que, adquiere el carácter de Entidad de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Septima

El fideicomiso público como Entidad Paraestatal tiene dentro del derecho administrativo una personalidad jurídica, para actuar por sí frente a las Dependencias y demás Entidades Paraestatales, porque favorece la coordinación entre ellas y el Ejecutivo Federal.

Octava

El fideicomiso público como integrante de la Administración Pública Paraestatal debe cumplir con las disposiciones juridico-administrativas que emite el Ejecutivo Federal.

Novena

Debe crearse una Unidad Administrativa dentro de la Administración Pública Centralizada, es decir, adscrita a una Dependencia del Gobierno Federal que se encargue además de compilar la normatividad aplicable a los fideicomisos públicos (atribución actualmente a cargo de la Secretaría de Contratoría y Desarrollo Administrativo) de coordinar, analizar y aprobar las diversas disposiciones que se emitan para ser cumplidas por estos, para evitar duplicidad y confusión respecto de

aquellas que están vigentes y cuales han sido abrogadas, facultad que podría llevarla a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por ser Fiduciante único del Gobierno Federal.

octava

Debe mayor transparencia al manejo de recursos materiales, humanos y financieros del Fideicomiso público al precisar en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la obligación que tendrán los Directores de estos entes públicos de rendir un informe anual ante el Congreso de la Unión, en el cual se detalle el estado que guarde.

décima

Primera

Debe publicarse anualmente en el Diario Oficial de la Federación la lista que contenga los nombres de los Fideicomisos públicos que estén operando, a efecto de llevar un control de los mismos y dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el 3 de su Reglamento, lo que a la fecha es letra muerta.

Décima
Segunda

En virtud de la importancia que actualmente tienen los fideicomisos públicos y el constante crecimiento de estos, es conveniente se promulgue una Ley Sobre Fideicomisos Públicos, en la que se establezca; su definición, sujetos, duración, obligaciones, operaciones, funcionamiento, control, vigilancia, contabilidad, etc., aprovechando la experiencia que de ellos tienen, las fiduciarias, es decir las Instituciones Nacionales de Crédito.

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

1.- DOCTRINA

1. Acosta Romero Miguel.
Derecho Bancario.
6a. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A.
1991, p. 1008.
2. Acosta Romero Miguel.
Teoría General del Derecho Administrativo Tomo I
7a. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A.
1986, p. 950.
3. Batiza Rodolfo.
El Fideicomiso Teoría y Práctica
4a. Edición México, Editorial Porrúa, S.A.
1980, p. 483.
4. Batiza Rodolfo.
Principios Básicos del Fideicomiso y la
Administración Fiduciaria.
México, Editorial Porrúa, S.A.
1977, p. 211.
5. George R. Terry Ph. y Stephen G. Frankin Ph. D.
Principios de Administración.
7a. Edición, México, Compañía Editorial
Continental, S.A de C.V.
1991, p. 747.
6. Domínguez Martínez José Alfredo.
El Fideicomiso ante la Teoría General del Negocio
Jurídico.
3a. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A.
1982, p. 262.

7. Faya Viecra Jacinto.
Administración Pública Federal. La Nueva Estructura
2a. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A.
1983, p. 795.
8. Fraga Gabino.
Derecho Administrativo.
32a. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A.
1993, p. 482.
9. García Macías Alfonso.
El Fideicomiso Público en la Banca de Comercio. El Fideicomiso Público en México. Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en México y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.
1981.
10. Herrera Pérez Agustín.
Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
2a. Edición, México, Editorial Carsa, S.A.
1982, p. 223.
11. Lepaulle Pierre George.
Tratado Teórico y Práctico de los Trust.
México, Editorial Porrúa, S.A.
1975, p. 380.
12. Munch Galindo Lourdes y García Martínez José.
Fundamentos de Administración.
México, Editorial Trillas, S.A. de C.V.
1992, p. 240.
13. Muñoz Luis.
El Fideicomiso.
2a. Edición, México, Editorial Cardenas Editor y Distribuidor.
1980, p. 637

14. Peñaloza Santillán David.
El Fideicomiso Público Mexicano.
México, Editorial Cajica, S.A.
1981, p. 268.
15. Rabaza Oscar.
El Derecho Angloamericano, Estudio Expositivo y Comparado del Common Law.
México, Fondo de Cultura Económica
1944, p. 668.
16. Romina Villegas Rafael.
Derecho Civil Mexicano, Introducción y Personas
Volumen I Tomo I 4a. Edición, México, Editorial
Porrúa, S.A.
1982, p. 525.
17. Serra Rojas Andrés.
Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y
Jurisprudencia, Tomo I
13a. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A.
1985, p. 769.
18. Trueba Urbina Alberto.
Nuevo Derecho del Trabajo, Teoría Integral.
6a. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A.
1981, p. 687.
19. Villagordos Lozano José Manuel.
Breve Estudio sobre el Fideicomiso.
México, Publicación del Seminario del Derecho
Mercantil y Bancario de la Facultad de Derecho de
la UNAM.
MCMLV, p. 158.

II.- LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Publicada por el Instituto Federal Electoral.
México, 1994.

2. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
Editorial Porrúa, S.A.
57a. Edición.
México, 1992
3. Código Civil.
Librería Teocalli
México, 1985
4. Ley de Instituciones de Crédito.
43a. Edición Editorial Porrúa, S.A.
México, 1995.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
29a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México, 1994
6. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
29a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México, 1994.
7. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades
Paraestatales.
29a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México, 1994.
8. Código de Comercio.
57a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México, 1992
9. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores
Públicos.
Secretaría de la Contraloría General de la Federación
(1910)
México, 1992
10. Ley de Planeación.
29a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.
México, 1994

11. Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.
29a. Edición, Editorial Porrúa, S.A.
México, 1994.
12. Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto
Público.
29a. Edición, Editorial Porrúa, S.A.
México, 1994.

III.- OTRAS FUENTES

1. Arocha Mortón, Carlos A.
El Fideicomiso en México. Notas sobre América Latina.
México, Revista de Investigaciones Jurídicas de la
Escuela Libre de Derecho, año 6, No. 6 (primera parte)
1982, p. 21 a 126.
2. Batiza, Rodolfo.
Una Estructuración del Fideicomiso en México.
México, Revista el Foro Organo de la Barra Mexicana
del Colegio de Abogados, Cuarta época No. julio,
septiembre, publicación autorizada por la Comisión
Nacional Bancaria por oficio No. 601-II-473 del 23
de diciembre de 1952, p. 19.
3. Jurisprudencia y tesis sobresalientes 1966-1970
Actualización II Civil, sustentadas por la Tercera
Sala de la Suprema Corte de Justicia.
México, Ediciones Mayo, 1968, p. 1056.