

2



**Universidad Nacional Autónoma de México**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**CONSIDERACIONES ACERCA DEL FIDEICOMISO  
PÚBLICO EN MÉXICO**

**T E S I N A**

**QUE PRESENTA PARA  
OPTAR POR EL TÍTULO DE**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**MARÍA TERESA ALCÁZAR Y LÓPEZ**



**DIRECTOR DE TESIS: OMAR MARTÍNEZ TREJO**

2002

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

**CONSIDERACIONES ACERCA DEL FIDEICOMISO  
PÚBLICO EN MÉXICO**

*A mi hijo Sergio.*

*“Trata de convertirte no en un  
hombre de gran éxito, sino en un  
hombre de gran valia”.*

*Albert Einstein*

*A mi gran amigo Alejandro,  
quien me motivó a la elaboración  
de este trabajo.*

*“La amistad es un alma  
que habita en dos cuerpos;  
un corazón que habita en  
dos almas”.*

*Aristóteles*

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	5
ABREVIATURAS USADAS .....	8
1. EL FIDEICOMISO .....	9
1.1 ANTECEDENTES .....	9
1.2 EL FIDEICOMISO EN MÉXICO .....	13
2. ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO .....	16
2.1 DEFINICIÓN DEL FIDEICOMISO .....	16
2.2 FIDEICOMITENTE .....	21
2.3 FIDUCIARIA .....	22
2.4 FIDEICOMISARIO .....	23
2.5 PATRIMONIO FIDEICOMITIDO .....	25
2.6 FIDEICOMISOS PROHIBIDOS .....	28
3. FIDEICOMISOS PÚBLICOS .....	30
3.1 CONCEPTO DE FIDEICOMISO PÚBLICO .....	30
3.2 EXPANSIÓN DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS .....	33
3.3 SECTORIZACIÓN .....	35
3.4 CREACIÓN DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS .....	42
3.5 MODIFICACIÓN DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS .....	46
3.6 FUSIÓN DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS .....	47
3.7 EXTINCIÓN DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS .....	50
CONCLUSIONES .....	57
RECOMENDACIONES .....	62
GLOSARIO .....	67
REFERENCIAS .....	70
BIBLIOGRAFÍA .....	73

## **INTRODUCCIÓN**

El tema seleccionado para la elaboración de este trabajo aborda la figura jurídica del fideicomiso en su modalidad pública. La razón que para algunos podría parecer un tanto extraña es, sin embargo, fácilmente explicable: en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los fideicomisos forman parte de ésta en su vertiente paraestatal. En efecto, son entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Actualmente el fideicomiso ha rebasado en mucho los fines para los cuales se le empezó a usar en el sector privado y se ha convertido en un instrumento de apoyo importante para la administración de diversos programas del sector público, cumpliendo una función social, ya que mediante el mismo se procura la satisfacción de necesidades de grandes estratos de población, buscando eficacia y eficiencia a fin de bajar costos de operación en múltiples actividades.

Existen fideicomisos públicos para el otorgamiento de créditos a la agricultura, a la pequeña y mediana industria; para trazar y construir grandes unidades habitacionales que benefician a personas de bajos ingresos. Mediante el fideicomiso se conjugan esfuerzos para crear desarrollos turísticos o centros de abasto, se administran planes de pensiones para empleados y otros beneficios a grandes grupos de trabajadores; también el fideicomiso se utiliza para el fomento de las exportaciones, apoyo a las cooperativas pesqueras, fomento de las actividades educativas, científicas, artísticas y culturales, entre otras.

Además, por el volumen de recursos que manejan, por las actividades que realizan y los objetivos sociales que atienden, los fideicomisos públicos deben ser considerados como entidades fundamentales dentro del conjunto de las que integran la Administración Pública Paraestatal.

Lo anterior, y cierta experiencia profesional de la autora en la materia, motivó el interés para elaborar un trabajo cuya lectura esperamos que sirva para que, de manera rápida, nos podamos introducir en la figura del fideicomiso y entender la importancia de su buen funcionamiento.

Este estudio está dividido en tres apartados. El primero de ellos, "El Fideicomiso", aborda los antecedentes de creación de la figura en el derecho romano, anglosajón y español, así como específicamente en la legislación mexicana. En el segundo, "Elementos del Fideicomiso", pasamos a definir el fideicomiso en general y a explicar los elementos o personas que lo constituyen; de esta manera procedemos a realizar un recorrido legal para precisar qué se entiende por fideicomitente, fiduciario y fideicomisario, así como también se puntualiza la noción de patrimonio fideicomitado y se termina esta segunda parte con los fideicomisos prohibidos.

El tercer apartado, "Fideicomisos Públicos", aborda lo relacionado especialmente con el fideicomiso público y en él precisamos su concepto, objetivo, expansión y su sectorización. De aquí pasamos enseguida a examinar cómo se crean los fideicomisos públicos, para continuar con su modificación, fusión y finalmente su extinción.

El trabajo contiene entre sus apartados 9 cuadros que muestran información de procedimientos y estadísticas. Finalmente, un rubro de conclusiones, y una lista de recomendaciones.

No podría concluir esta introducción sin señalar que a pesar de la importancia que revisten los fideicomisos públicos, la información disponible no se encuentra sistematizada, la normatividad que regula su operación está muy dispersa en diversos documentos; técnica y administrativamente es insuficiente y es de difícil acceso.

Sobra decir que este esfuerzo no pretende en ningún momento agotar el tema; sin embargo, sirve para poner de manifiesto el interés que tiene la investigación del fideicomiso público y la necesidad de elaborar estudios no sólo descriptivos, sino reflexivos, críticos y propositivos.



## **ABREVIATURAS USADAS**

<b>LBM</b>	<b>Ley del Banco de México</b>
<b>LGDP</b>	<b>Ley General de Deuda Pública</b>
<b>LFEP</b>	<b>Ley Federal de Entidades Paraestatales</b>
<b>LGTOC</b>	<b>Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito</b>
<b>LIC</b>	<b>Ley de Instituciones de Crédito</b>
<b>LOAPF</b>	<b>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</b>
<b>LPCGPF</b>	<b>Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal</b>
<b>SECODAM</b>	<b>Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo</b>
<b>SHCP</b>	<b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</b>
<b>ISSSTE</b>	<b>Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</b>
<b>DOF</b>	<b>Diario Oficial de la Federación</b>
<b>MNPAPF</b>	<b>Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal</b>

## 1. EL FIDEICOMISO

Cuando un investigador muestra interés en ocuparse del estudio de cualquier figura que tiene que ver con su profesión, lo primero que indaga es la etimología de la palabra con la que se le denomina. Así, sin que necesariamente caigamos en los detalles de la semántica, resulta inevitable que hagamos mención al origen del término fideicomiso, así como al lugar donde se empieza a usar para designar poco más o menos lo que hoy significa.

Posteriormente, juzgamos conveniente que los conceptos o categorías que estructuran la figura y ésta misma, sean sometidos a un recorrido histórico por las diferentes legislaciones del mundo con la finalidad de ver en cuál de ellas se encuentra la fuente más clara de la modalidad con la que nos hemos quedado en el país. Por ello, en este primer apartado hacemos referencia sobre todo al *trust anglosajón*.

### 1.1 ANTECEDENTES

Etimológicamente, el vocablo fideicomiso viene del latín *fides* que significa fe y *commissus* que quiere decir confiado, es decir, lo confiado o creído en sus términos. La palabra ya convertida en institución deriva de la antigua fiducia romana, pero, por su origen, el fideicomiso mexicano tiene su antecedente más inmediato en el *trust anglosajón*, producto a su vez, como

lo indican algunos autores<sup>1</sup>, de una mezcla de figuras como el *fideicomiso romano*, el *salman* o *truehand germánico*, el *use inglés* o los *mayorazgos o capellanías españolas*.

En el antiguo Derecho Romano una de las primeras formas utilizadas para garantizar una deuda fue el *pactium fiducie*, por medio del cual el deudor transmitía la propiedad de un bien como garantía al acreedor con pacto de devolverlo una vez cumplido el plazo o condición convenido.

Sin embargo, la fiducia romana además de garantizar una deuda servía para realizar un depósito o un comodato y entonces se le denominaba *fiducia cum-amico*, figura jurídica a la que se recurría en casos de guerra o de peligro, y por medio de ella un propietario vendía su inmueble a un amigo con la condición de que éste se lo devolviera cuando pasara el peligro.

En Roma se observaba una gran preocupación de parte de los propietarios por asegurar el patrimonio de sus hijos, así como el destino que pudieran tener sus bienes, y por ello dieron gran importancia al fideicomiso como una forma de asegurar el cumplimiento de su voluntad más allá del fin de sus días.

Como afirman Acosta Romero y Almazán Alaniz (1999:1)<sup>2</sup>, en su Tratado Teórico Práctico del Fideicomiso, y citando a su vez al Dr. Margadant: 'en el

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Almazán Alaniz y Batiza, fundamentalmente, que son citados en detalle más adelante.

fideicomiso romano, el fideicomitente era el autor de la herencia, el fiduciario el heredero o legatario y el fideicomisario un tercero... Este fideicomiso se realizaba en forma verbal, con absoluta libertad y la base del mismo era la buena fe del fiduciario, la ausencia de la cual no tenía sanciones jurídicas.

En los antecedentes de la figura que nos ocupa destaca una denominada *Truehand* o *Salman*, de origen germánico, a través de la cual un albacea recibía en vida de un propietario determinados bienes que debían ser usados para cumplir ciertos encargos después de su muerte.

Por el lado del Derecho Inglés el *trust* es sucesor histórico de otra figura aún más antigua que es el *use* (uso), que evolucionó paulatinamente transformándose de una obligación moral a un acto de naturaleza jurídica. La utilización de éste "trajo como consecuencia también el florecimiento del desarrollo de todo un sistema de impartición de justicia que es conocido con el nombre de Sistema de Justicia de Equidad". (Acosta Romero y Almazán Alaníz. 1999: 6)

En las instituciones inglesas existió un doble sistema de administración de justicia: La llamada *equity* y el *common law*. La primera era aplicada por la *court of chancery*, cuyas normas son actualmente esgrimidas por los

---

<sup>2</sup> Para facilitar el manejo de las fuentes de información citadas en el texto, se adoptó en todo el trabajo el sistema de autor y fecha, anotando entre paréntesis primero el año de publicación y enseguida el número de la página, en su caso. Al final del documento se presentan los datos completos tanto en las referencias como en la bibliografía.

tribunales de equidad y la segunda por los antiguos tribunales de derecho común.

Este sistema inglés "de equidad y jurisprudencia, del cual formaba parte el *use*, fue adoptado por las colonias y por los trece Estados Americanos originales, y actualmente constituye el fundamento jurídico sobre el cual se basa la actual *Ley de Trust Norteamericana*". (Acosta Romero y Almazán Alaníz. 1999: 7)

Pero para comprender mejor la evolución que ha tenido el fideicomiso en México, es importante analizar brevemente la figura del *trust*. Siguiendo a Batiza vemos que el *trust* dentro del sistema jurídico angloamericano se define como una forma de disposición de bienes, cuya extraordinaria flexibilidad facilita que las obligaciones y facultades del *trustee* (fiduciario) sean las que el *settlor* (fideicomitente) determine; los derechos del *cestui que trust* (fideicomisario), serán los que el fideicomitente desee concederle, subordinándolos si así lo determina, a la discrecionalidad del fiduciario. La figura se emplea para diversas relaciones de carácter fiduciario, tales como el depósito, albaceazgo, la tutela y el mandato. (1995: 29).

Como casi no existen reglas técnicas estrictas que dificulten o limiten la constitución del *trust*, que es utilizado para la consecución de una gran cantidad de propósitos, entre los cuales uno de los más destacados es la estabilización financiera de la familia, sobresale su uso como contrato accesorio de garantía en la cesión de bienes a favor de acreedores y en la emisión de obligaciones efectuadas por empresas, variedad a la que se le

denomina *trust deed*. Esta es, precisamente, la que comenzó a utilizarse en nuestro país a fines del siglo XIX.

## 1.2 EL FIDEICOMISO EN MÉXICO

En México resulta interesante observar que aún cuando la figura del fideicomiso no formaba parte de la legislación del país, como apuntamos en el párrafo precedente, a fines de siglo XIX se empezó a utilizar el *trust deed*. Así la Ley sobre Ferrocarriles del 29 de Abril de 1899 permitió que dicha figura se usara como instrumento de garantía en emisiones de bonos destinados a financiar la construcción de ferrocarriles.

En 1905, el Secretario de Hacienda de la época, José Ives Limantour, formuló a la Cámara de Diputados una iniciativa destinada a facultar al Ejecutivo para que expidiera una ley, a efecto de que pudieran constituirse en el país instituciones encargadas de realizar funciones vinculadas a fideicomisos.

En la práctica, el proyecto de Limantour no llegó a discutirse en la Cámara de Diputados, y aunque no fue aprobada, esta iniciativa tiene el mérito singular de haber sido el primer intento legislativo para adaptar el *trust* a un sistema de tradición romanista. (Batiza. 1995: 105)

En 1924, Enrique C. Creel propuso 17 bases conforme a las cuales el Ejecutivo de la Unión podría expedir una ley general para regular las operaciones de las compañías bancarias de fideicomisos y ahorros que empezaban a proliferar en el país; aunque jamás fue sancionado como ley,

el esfuerzo no se perdió por completo, ya que algunas de sus disposiciones influyeron sobre la legislación posterior. (Batiza. 1995: 106).

Es así como el 24 de diciembre de 1924 se emite la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que aparece publicada en el Diario Oficial el 16 de Enero de 1925.

Es pertinente citar también la Ley de Bancos de Fideicomisos del 30 de junio de 1926 (DOF 17 de julio de 1926), que reglamentaba el fideicomiso en 17 artículos y definía la operación de crédito fiduciario como "aquella que se realiza por cuenta ajena y a favor de terceros sobre una base de confianza y buena fe".<sup>3</sup> A partir de esta ley, no obstante su corta vigencia, podemos observar ya la estructura del fideicomiso mexicano.

La Ley de Bancos de Fideicomisos fue abrogada por la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 31 de agosto de 1926, publicada en el Diario Oficial el 16 de noviembre de ese mismo año, la que se limitó a incorporar como parte de su contenido el texto íntegro de aquella.

El 29 de junio de 1932 se promulga la Ley General de Instituciones de Crédito, cuya vigencia es reducida ya que en ese mismo año aparece la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que se encargó de regular al fideicomiso. Posteriormente, se publica en el Diario Oficial del 31 de Mayo

---

<sup>3</sup> Los subrayados son nuestros.

de 1941 la nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Operaciones Auxiliares que abrogó la anterior ley bancaria de 1932.

Por otra parte, como lo afirma Batiza., la Comisión Bancaria emitió normas e interpretaciones sobre el fideicomiso y las operaciones fiduciarias; así mismo, la Suprema Corte, en el curso de 20 años, dictó diversas ejecutorias que han afectado a la figura del fideicomiso. (1995: 20).

Es pertinente señalar que el legislador mexicano configuró al fideicomiso como una institución que, si bien reconoce como antecedente inmediato al *trust* norteamericano, difiere de éste al establecer su operación como exclusivamente bancaria. Cabe destacar que, en efecto, la solvencia de los bancos y la vigilancia que sobre sus actividades realiza el Gobierno Federal, han creado las circunstancias favorables para la aplicación extensiva del fideicomiso.



## 2. ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO

Aún para los profesionales de la administración, si no lo son específicamente en fideicomisos, los elementos constitutivos de éstos resultan confusos. Cuando escuchan palabras como *fideicomitente*, *fiduciario* y *fideicomisario*, si bien tienen una idea de lo que se trata, les es difícil precisar su significado y más aún el papel que la gran maraña legal y doctrinaria los obliga a representar.

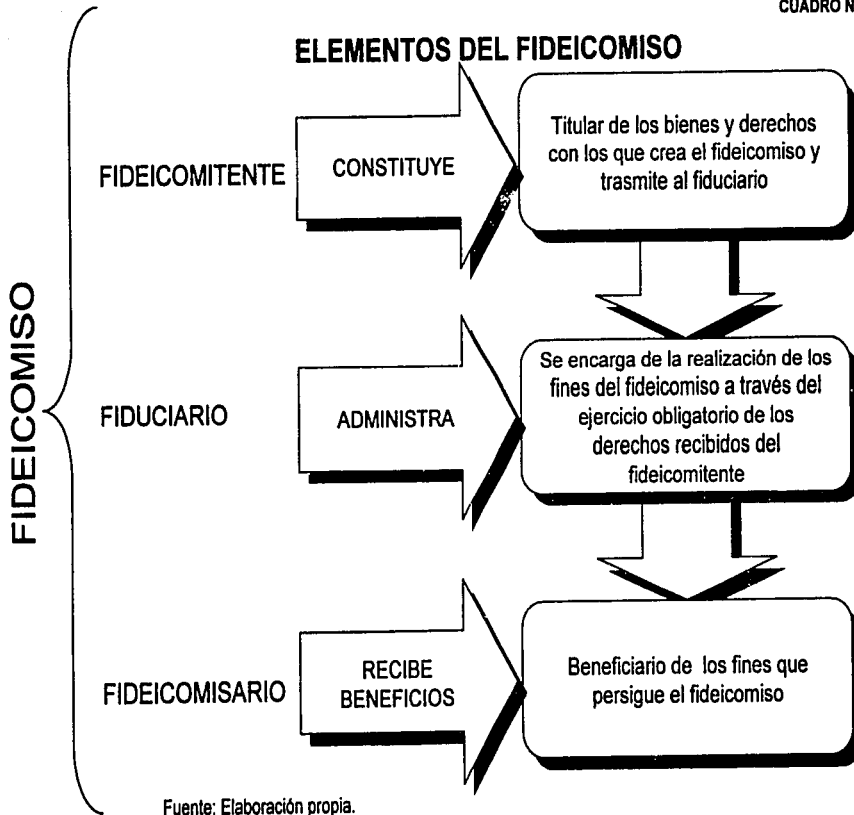
Sería pues conveniente que de modo simple se dijera que el *fideicomitente* es aquella persona que manifiesta su voluntad de crear un *fideicomiso*, el *fiduciario* es el administrador del mismo y los fideicomisarios todos aquellos beneficiarios del *fideicomiso*. (ver cuadro No. 1).

Sin embargo, en un trabajo como este nos vemos obligados a ofrecer los variados puntos de vista de diversos autores acerca del mismo tema.

### 2.1 DEFINICIÓN DEL FIDEICOMISO

Procederemos, pues, a escudriñar la figura que motiva este estudio, con el objeto de arribar a una definición satisfactoria y precisar, en consecuencia, el perfil de los elementos que la conforman.

Krieger Vázquez nos dice que desde el momento en que en el Derecho Romano el encargo del fideicomiso deja de ser supeditado únicamente a la buena fe y se designan funcionarios especiales encargados de vigilar el



cumplimiento del mismo, dotándolos de acciones necesarias para reclamar el incumplimiento y exigiendo sus derechos, el fideicomiso aparece como un negocio fiduciario, cuya finalidad era hacer posible la transmisión de bienes y derechos en forma ágil aunque no muy segura. (1976: 13)

A partir de entonces han surgido una serie de interrogantes, provocadas por criterios doctrinales casi siempre encontrados. En efecto, Domínguez Martínez (1996: 6) expresa que el fideicomiso es una especie o modalidad de los negocios fiduciarios, opinión que no es compartida por todos, " pues también hay quienes le niegan dicho carácter".

Para otros autores, como Villagordoa Lozano (1977: 11) y Batiza (1995: 167) la constitución del fideicomiso es una declaración unilateral de voluntad, referida a un acto unilateral, aunque esto ha sido blanco de serias críticas, pues otros, como Acosta Romero y Almazán Alaniz (1999: 189) prefieren considerarlo como acto jurídico contractual. A los bienes fideicomitados suele tenérseles como un patrimonio sin titular o bien como un caso de patrimonio-afectación.

Como se puede advertir con facilidad, la discusión acerca del fideicomiso es tan amplia que la tarea para esclarecerlo se impone por sí misma.

Así, después de conocer la opinión de diversos autores acerca de la naturaleza jurídica del fideicomiso, estamos en posibilidad de hacer nuestra la siguiente definición del mismo, porque nos parece la más adecuada para la finalidad que perseguimos.

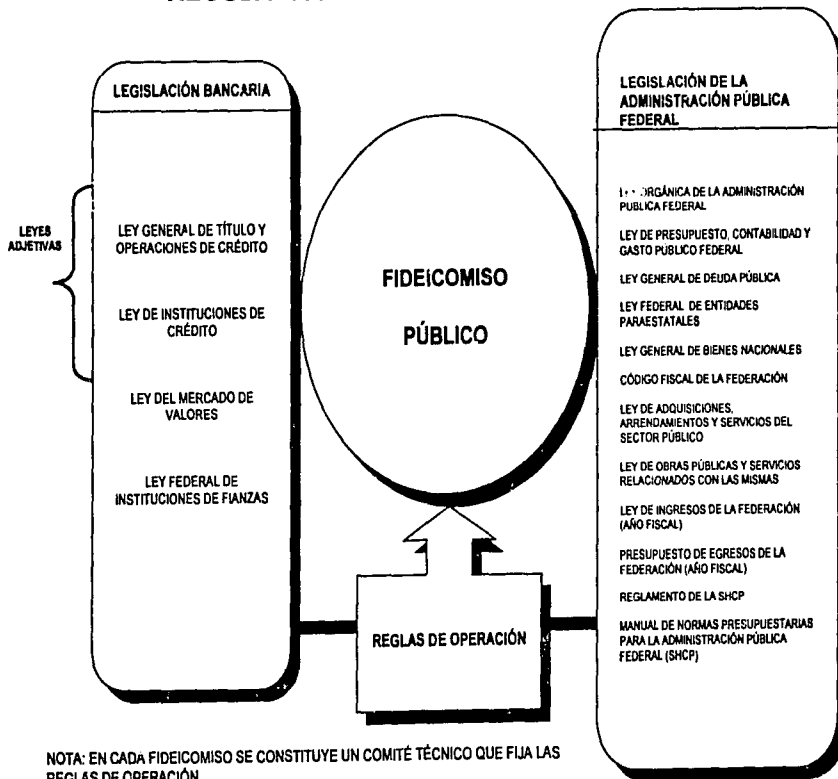
**“El fideicomiso es un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos, para la realización de los fines en beneficio del fideicomisario”. (Villagordoa Lozano. 1977: 11).**

Ahora bien, el marco legal vigente que regula y estructura la figura del fideicomiso en México lo constituyen la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (DOF, 27 de agosto de 1932) y la Ley de Instituciones de Crédito (DOF, 18 de julio de 1990), como textos adjetivos. Además, tratándose de fideicomisos públicos, se encuentran los siguientes ordenamientos: (ver cuadro No. 2).

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Ley Federal de Entidades Paraestatales
- Ley General de Deuda Pública
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley del Mercado de Valores
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas
- Código Fiscal de la Federación
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas
- Presupuestos de Egresos de la Federación.

De acuerdo a la Ley de Títulos y a la de Instituciones de Crédito pasaremos a describir los elementos que intervienen en el fideicomiso.

## REGULACIÓN DEL FIDEICOMISO PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia, con información de Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo.

## **2.2 FIDEICOMITENTE**

Es la persona que constituye el fideicomiso como titular de los bienes o derechos que se transmiten a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y que tiene la capacidad jurídica para disponer de estos bienes y derechos.

El artículo 384 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (2001:174) a la letra dice:

Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o Jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que 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 que éstas designen.

Para claridad de este apartado, no resulta inútil decir que la capacidad se entiende como la aptitud jurídica para ser titular de bienes, deberes y obligaciones, y además ejercitarlos. Cuando se puede tener un bien, una obligación o un deber en general, pero no se puede cumplir, se tiene sólo la capacidad de goce, por ejemplo, el menor de edad no puede disponer libremente de sus bienes, pues si bien tiene la capacidad de goce, ya que

puede ser titular de esos bienes, no puede enajenarlos porque la ley no le confiere la capacidad de ejercicio.

### **2.3 FIDUCIARIA**

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

El artículo 385 de la ley de Títulos dice lo siguiente:

Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello, conforme a la Ley de Instituciones de Crédito. (LGTOC. 2001: 175)

Es prudente advertir que las reformas de julio de 1993 a la Ley del Mercado de Valores y a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, permitieron que las Casas de Bolsa y Sociedades de Seguros y Fianzas sean fiduciarias, disposición muy criticada por tratadistas serios como Acosta Romero y Almazán Alaníz que opinaron que el fideicomiso público debería seguir estableciéndose en bancos. (1999: 348)

El fiduciario pasa a ser propietario práctica y legalmente de los bienes que se afecten en el acto en que se crea el fideicomiso y si se trata de bienes inmuebles se hace la inscripción del acto en el Registro Público de la Propiedad.

El fiduciario en virtud del fideicomiso tiene todos los derechos y acciones que se requieren para el cumplimiento del fin lícito y determinado, que se define por el fideicomitente.

El fiduciario puede también emitir certificados de participación inmobiliaria en el caso de que se le entregue bienes inmuebles y se le dé instrucciones en ese sentido. No pueden afectar los bienes que se le de en fideicomiso a otros fines diversos de los que establece el fideicomitente, y por lo mismo para el control y manejo de esos bienes, se elabora contabilidad y registros especiales. Por ello el fiduciario para cada contrato de fideicomiso que celebra, lleva una contabilidad especial donde registra los bienes que recibe y que sólo quedan afectos a la finalidad específica que manifestó el fideicomitente.

## **2.4 FIDEICOMISARIO**

Es la persona que recibe los beneficios del fideicomiso.

Conviene advertir, desde estos momentos, que existen fideicomisos cuyos fideicomisarios son indeterminados.

El artículo 382 de la ley de Títulos expresa:

El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado.  
(LGTOC. 2001: 173)



El artículo 383 de la misma ley, se refiere a las personas físicas o jurídicas que pueden recibir el beneficio del fideicomiso; a la posibilidad de designar varios fideicomisarios y cuando sean dos o más debe consultarse su voluntad en todo aquello no previsto por el contrato de fideicomiso, así como a la nulidad del fideicomiso que se constituya a favor del fiduciario.

El fideicomitente en el acto de constitución del fideicomiso, ya sea por contrato o en su testamento, designa a la persona (s) que deba(n) recibir los beneficios que deriven del manejo de los bienes o su enajenación, según el caso, por parte del fiduciario. Esa persona, como apuntamos renglones arriba, es el fideicomisario y goza entre otros de los siguientes derechos:

- Puede ser fideicomisario todo sujeto de derecho que tenga la capacidad de goce, aunque no tenga capacidad de ejercicio. Así es posible designar fideicomisario a un sujeto concebido, aunque no haya nacido.
  
- Además de los derechos que expresamente consigna a su favor el fideicomitente, el fideicomisario puede por sí exigir al fiduciario el cumplimiento cabal y exacto del contrato de fideicomiso, y así mismo puede atacar la validez de los actos que el propio fiduciario pudiera cometer en su perjuicio, e inclusive puede llegado el caso ejercer la acción reivindicatoria respecto de los bienes que hubiere enajenado indebidamente el fiduciario.

## **2.5 PATRIMONIO FIDEICOMITIDO**

Por lo que se refiere a los bienes y derechos objeto de fideicomiso, el artículo 386 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (2001: 176), determina con claridad que:

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

Se puede agregar que tampoco podrán ser materia de fideicomiso los bienes que están fuera de comercio por no ser susceptibles de apropiación, ya sea por su naturaleza, o por disposición de la ley, por ejemplo: El espacio aéreo y los bienes de dominio público señalados en el artículo 2° de la Ley General de Bienes Nacionales. DOF , 8 de enero de 1982. (2001: 331).

Con respecto a los bienes que integrarán el patrimonio fideicomitado, éstos pueden ser aportados por el fideicomitente en una sola vez o en aportaciones sucesivas, ya sea que se trate de fideicomisos en los que haya uno o varios fideicomitentes. En consecuencia, los bienes pueden ser actuales o de existencia futura.

Se da también el caso en que el fideicomitente original, deja abierta la posibilidad para que otras personas con capacidad para ello, aporten bienes al patrimonio del fideicomiso.

Ahora bien, cuando se trate de bienes que sean de dominio público de la federación, estos deben de desincorporarse y trasladarse al dominio privado de la federación, para que la fiduciaria pueda disponer de los mismos legalmente.

Con relación a los bienes materia del fideicomiso el artículo 386 de la Ley de Títulos dice:

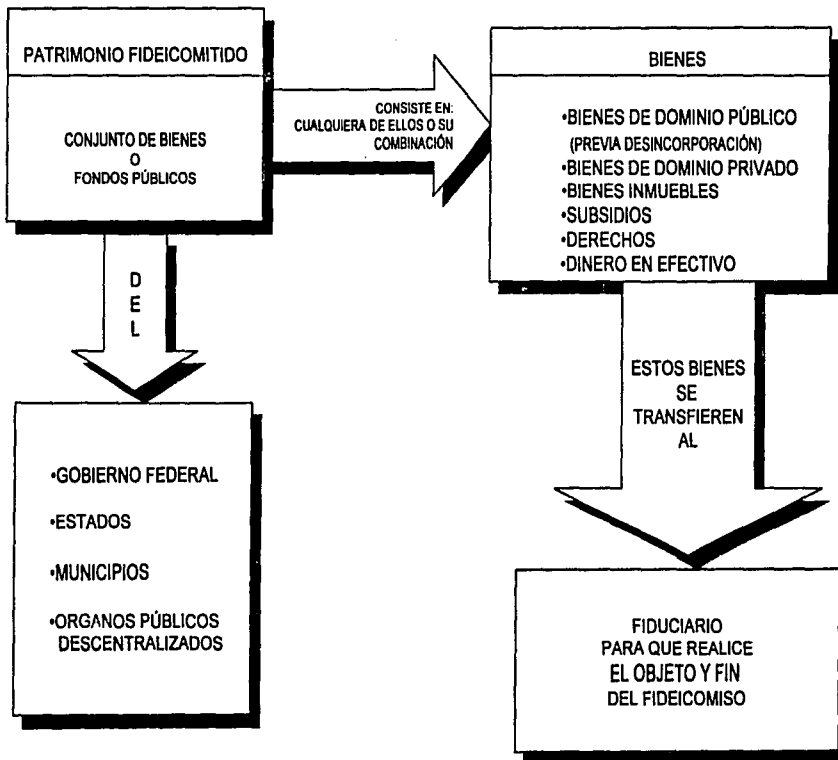
Sólo podrán ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo o los adquiridos legalmente respecto a tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros. (LGTOC. 2001: 176)

Es oportuno señalar que los bienes y derechos que sean materia del fideicomiso no deben encontrarse afectos a derechos de terceros, puesto que la transmisión que se haga de los mismos debe ser plena, ya que si se trata de bienes se transmite propiedad, y si se trata de derechos la titularidad de éstos.

Por tal motivo, para protección de los terceros la ley dispone en su artículo 386 que:

# PATRIMONIO FIDEICOMITIDO

CUADRO No 3



Fuente: Elaboración propia, con información de Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo.

**El fideicomiso constituido en fraude de terceros podrá en todo tiempo ser atacado de nulidad por los interesados. (LGTOC. 2001: 176)**

En virtud de que el fideicomiso es en realidad una operación cuasi de crédito y carece de personalidad jurídica, todos los contratos con terceros en que el fideicomiso sea parte deben ser suscritos por la fiduciaria, quien ejerce funciones tutelares respecto al patrimonio fideicomitado, del cual no puede disponer quien no tiene personalidad jurídica.

La relación que se da entre el gobierno como propietario de un patrimonio fideicomitado y la fiduciaria se muestra en el cuadro No. 3.

## **2.6 FIDEICOMISOS PROHIBIDOS**

El artículo 394 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito *prohíbe los fideicomisos secretos*, además de aquellos fideicomisos en los que el fideicomisario deba ser substituido por muerte del anterior, salvo que todos ellos estén ya concebidos a la muerte del fideicomitente, y aquellos fideicomisos cuya operación sea mayor de treinta años, siempre que se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficencia. Sin embargo, puede constituirse con duración mayor de treinta años cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de instituciones de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro.

Cabe destacar que cuando se trate de operaciones de fideicomiso que constituya el Gobierno Federal en instituciones nacionales de crédito o que declare de interés público a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tampoco será aplicable el plazo que establece la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, o sea, que en estos casos sí pueden constituirse fideicomisos con duración de más de 30 años.

En este apartado deseamos llamar la atención para que se advierta que dentro de la variedad de propósitos para los que se ha utilizado la figura del fideicomiso, existe uno verdaderamente alarmante: violación en la práctica la disposición constitucional que fija la prohibición para que los extranjeros adquieran el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros partiendo de las costas. Esto último es posible merced al Acuerdo Presidencial publicado el 30 de abril de 1971, por el que se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores conceda permiso para que las instituciones de crédito adquieran en fideicomiso bienes inmuebles con fines industriales o turísticos en la faja prohibida y permita a extranjeros su uso y aprovechamiento hasta por 30 años.

Todo ello opera de modo sencillo tratándose de los fideicomisos públicos: una vez desincorporadas algunas tierras del dominio de la federación, pasan a manos de esas entidades de la Administración Pública Paraestatal y éstas a su vez quedan en la posibilidad de transferir a los extranjeros su uso y aprovechamiento hasta por 3 décadas. (Mújica Montoya. 1981: 113)

### **3. FIDEICOMISOS PÚBLICOS**

En apartados precedentes nos ocupamos del fideicomiso en general, ahora lo haremos específicamente del público; del que en realidad motiva el presente trabajo, de aquel que es creado por cualquiera de los tres niveles de gobierno y que en el caso del federal tiene como fideicomitente único a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Analizaremos sus objetivos, su expansión, modificación, fusión, sectorización y extinción. Veremos los esfuerzos que se han hecho por ordenarlos, su complicada problemática y finalmente haremos recomendaciones que se desprenden del trabajo que hemos diseñado y redactado. (ver cuadro Nc. 4).

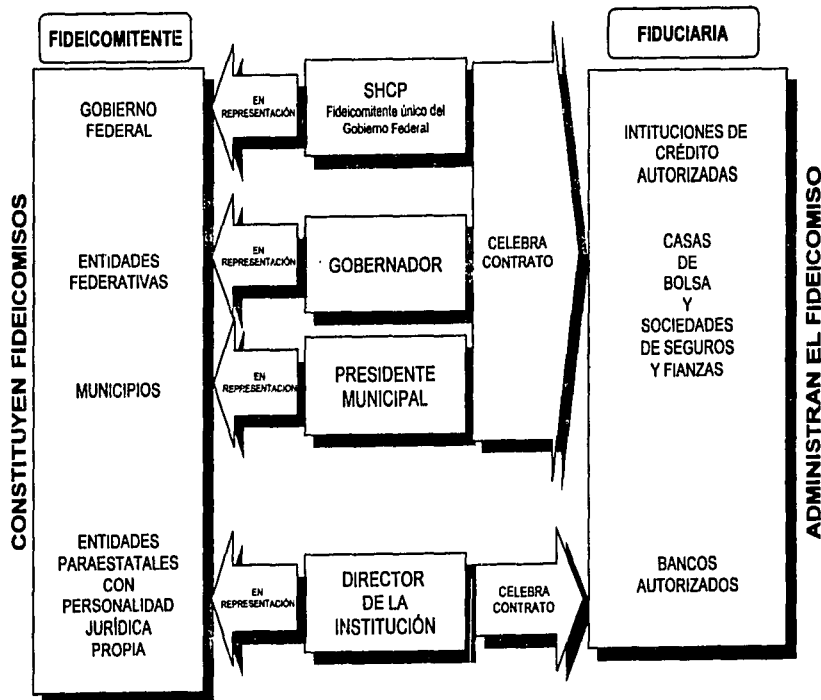
#### **3.1 CONCEPTO DE FIDEICOMISO PÚBLICO**

El fideicomiso público es un *contrato* por medio del cual el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos con el carácter de fideicomitente y a través de sus dependencias centrales o paraestatales, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación) a una institución fiduciaria con el objeto de llevar a cabo una finalidad lícita determinada de interés público. (Acosta Romero. 1991: 45)

Por ello, se consideran como fideicomisos públicos, tratándose del ámbito federal, aquellos que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, así como los que se crean con recursos de las

## CONSTITUCIÓN, CONTRATACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS

CUADRO No 4



Nota: El Banco de México tiene la facultad de constituir fideicomisos para cumplir obligaciones a su cargo, así mismo fungir como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda. LBM (2001:109).

Fuente: Elaboración propia, con información de Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*.



entidades que integran a la Administración Pública Paraestatal. (LOAPF. Art. 47. 2001: 46).

Es oportuno señalar que el fideicomiso no es propiamente una empresa pública, más bien, como ya dejamos establecido, es una operación de crédito. Sin embargo, en México es una *figura jurídica* muy socorrida dentro de la Administración Pública y cuya estructura encierra, a veces, la de verdaderos organismos descentralizados o empresas de participación estatal. Es por ello que las reformas a la LOAPF de abril de 1986 señalan que para ser consideradas estas entidades como fideicomisos públicos, deberán contar con una estructura orgánica análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal y tener comités técnicos.

Las normas que regulan las acciones de la Administración Pública Federal a partir del 1° de enero de 1977 (LOAPF, LFEP, LPCGPF Y LGDP), consideran a los fideicomisos públicos como entidades integrantes de la Administración Pública Paraestatal que, como es sabido y de acuerdo al Art. 3°. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está compuesta por:

I.- Organismos descentralizados.

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

III.- Fideicomisos.

DOF, 29 de diciembre de 1976. (2001: 2).

Los objetivos que cumplen los fideicomisos públicos son diversos y lo mismo se crean para otorgar créditos a campesinos, que para canalizar inversiones federales en obras públicas, así como para administrar programas de investigación científica o de asistencia social. (Ver cuadro No. 5).

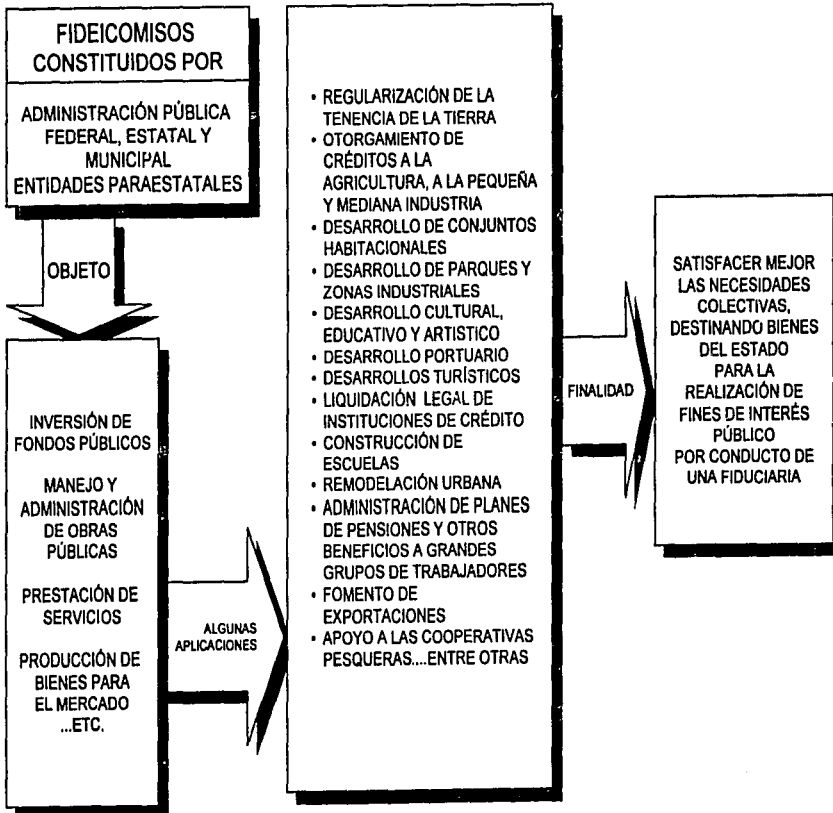
### **3.2 EXPANSIÓN DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS**

Desde 1925, año en que esta institución del fideicomiso aparece en la vida jurídica de México — cuando entró en vigor, como ya anotamos, la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (Villagordoa Lozano. 1977: 5) —, hasta fines de 1976 los fideicomisos públicos proliferaron tanto que llegaron a constituir lo que el Presidente de la República López Portillo llamó una “masa confusa y deforme” (en Reunión de Gabinete del 22 de julio de 1977, celebrada en palacio nacional), ya que su creación no siempre obedeció a una planeación en el crecimiento de este tipo de entidades, sino que surgieron de manera coyuntural, no sistemática y por agregación. (Juárez Mejía. 1980: 631).

En el pasado el fideicomiso sirvió de pretexto para canalizar fondos públicos a programas que, por sus características, más bien debieron ser considerados como sustantivos de diversas dependencias de la administración pública, aumentando en demasía el número de éstas entidades y haciendo difícil, en consecuencia, su control en varios sentidos importantes (recursos financieros, materiales y humanos).

# FLEXIBILIDAD DEL FIDEICOMISO PUBLICO

CUADRO No 5



Fuente: Elaboración propia, con información de Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo.

La importancia que alcanzaron los fideicomisos públicos en virtud de los recursos que manejan, las funciones que realizan y los objetivos que deben cumplir, hizo indispensable formular una política orientada a lograr una coordinación más eficiente y eficaz de este tipo de entidades.

Por ello, al entrar en vigor el 1° de enero de 1977 la LOAPF, la administración pública centralizada y la paraestatal se integraron por primera vez en una sola organización del poder ejecutivo bajo la denominación de Administración Pública Federal.

### **3.3 SECTORIZACIÓN**

Además de conformar una sola administración pública federal, y como una fase indispensable del Programa de Reforma Administrativa, el gobierno se planteó la necesidad de llevar a cabo un proceso de Sectorización de la Administración Pública Federal.

En virtud de este proceso se propuso la constitución de sectores administrativos, los cuales estarían integrados por cada una de las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales que tuviesen actividades u objetivos afines a los suyos.

Para hacer realidad este propósito se tuvo que superar un obstáculo aparentemente insalvable: *la diferente personalidad jurídica de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales*; sin embargo, se estableció el criterio de que si bien esto era cierto, también lo es que unas y

otras operan con fondos públicos y cumplen objetivos comunes de interés nacional, por lo cual fue factible agruparlas sin afectarlas en sus respectivas estructuras, personalidad jurídica, patrimonio, ni en las relaciones con sus trabajadores o con terceros.

Con el objeto de integrar los sectores, el Presidente de la República en uso de las facultades que le concede la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal , determinó agrupamientos de entidades de la propia Administración, comprendiéndose dentro de estas últimas a los *fideicomisos públicos*.

(LOAPF. Art. 48. 2001: 46).

Para instrumentar la agrupación por sectores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República expidió un Acuerdo el 13 de enero de 1977, mismo que fue publicado en el Diario Oficial del día 17 del mismo mes y año, el cual ha experimentado variaciones por sucesivos acuerdos modificatorios.

Con respecto a los criterios que se siguieron para agrupar a las entidades paraestatales en sus sectores respectivos, es importante destacar que en lo referente a los fideicomisos "se consideró que aquellos eminentemente financieros y no ligados a programas sustantivos, se agruparían en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que aquellos fideicomisos operativos ligados a programas sustantivos y que en muchos casos disfracaban a verdaderos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se ubicarían en los sectores

administrativos en cuyas atribuciones y propósitos tuvieran mayor vinculación". (Juárez Mejía. 1980: 608).

En este sentido es importante señalar que al 11 de octubre del 2001, existen 814 fideicomisos públicos agrupados en 15 sectores administrativos, concentrándose en los sectores coordinados por la secretaría de Hacienda, Educación y Energía el 13.51%, 11.45% y 8.11% del total, respectivamente. Es notable, sin embargo, que el rubro de Aportaciones a Seguridad Social que como subsector (ver párrafo tercero del artículo 49 de la LOAPF) maneja el ISSSTE,<sup>4</sup> absorbe el mayor número de fideicomisos (38.70%).

Empero, el sector coordinado por la SHCP es el que reúne el volumen de recursos más alto. Considerando esto último y de acuerdo al más reciente estado financiero, la Secretaría de Hacienda, como cabeza sectorial, tiene el 54.45% del total, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el 24.19% y la Secretaría de Energía el 12.60%, representando todo ello el 91.24% del gran total (ver cuadros, 6, 7 y 8).

En números absolutos esto significa 268.547 millones 606 mil 455 pesos para el sector coordinado por Hacienda, 119, 305 millones 138 mil 957 pesos para Comunicaciones y Transportes y 62.117 millones 223 mil 370 pesos en el caso de la Secretaría de Energía. El gran total asciende a 493,189 millones 498 mil 871 pesos.

---

<sup>4</sup> El ISSSTE, igual que el IMSS y otras instituciones de este tipo, se rigen por sus leyes específicas, pero en cuanto a su funcionamiento práctico y operación están sujetas a la LOAPF en lo que no se oponga, por supuesto, a sus propios ordenamientos (ver artículo 5° de LOAPF).

CUADRO No 6

RELACION DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS  
 POR SECTOR ADMINISTRATIVO  
 REGISTRADOS EN LA SHCP AL 11 DE OCTUBRE DEL 2001

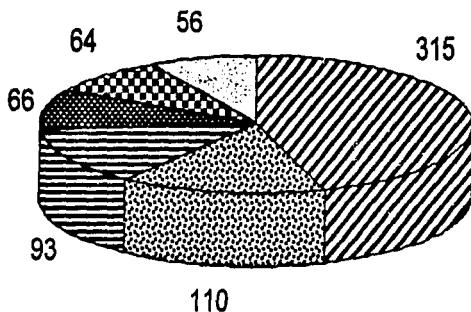
38

NÚMERO DE RAMO	SECTOR ADMINISTRATIVO	NÚMERO FIDEICOMISOS	% EN RELACIÓN CON EL TOTAL DE FIDEICOMISOS	ÚLTIMO ESTADO FINANCIERO	% EN RELACIÓN CON EL TOTAL DE EDOS. FINANCIEROS
1	Poder Legislativo	1	0.12	328,835,978	0.07
2	Presidencia de la República	1	0.12	5,725,411	0
3	Poder Judicial	5	0.61	386,672,115	0.08
4	Secretaría de Gobernación	3	0.37	38,838,400	0.01
6	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	110	13.61	268,647,606,486	54.46
7	Secretaría de la Defensa Nacional	3	0.37	2,499,614,373	0.51
8	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	4	0.49	158,323,057	0.03
9	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	42	5.16	119,306,138,967	24.19
10	Secretaría de Economía	64	7.86	4,552,127,008	0.92
11	Secretaría de Educación Pública	93	11.43	4,516,776,847	0.92
12	Secretaría de Salud	6	0.74	88,722,331	0.02
14	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	4	0.49	1,944,756,617	0.39
15	Secretaría de la Reforma Agraria	9	1.11	107,149,019	0.02
16	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	9	1.11	14,942,234,625	3.03
17	Procuraduría General de la República	1	0.12	16,302,296	0
18	Secretaría de Energía	66	8.11	62,117,223,370	12.60
19	Aportaciones a Seguridad Social	316	38.70	11,186,480,540	2.27
20	Secretaría de Desarrollo Social	22	2.70	503,497,110	0.10
21	Secretaría de Turismo	66	8.89	1,945,496,362	0.39
<b>TOTAL</b>		<b>814</b>	<b>100.00</b>	<b>493,189,498,871</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
 Dirección de Normas e Investigación Presupuestaria.

**FIDEICOMISOS PÚBLICOS POR SECTOR ADMINISTRATIVO  
REGISTRADOS EN LA SHCP AL 11 DE OCTUBRE DEL 2001**

**CUADRO No 7**



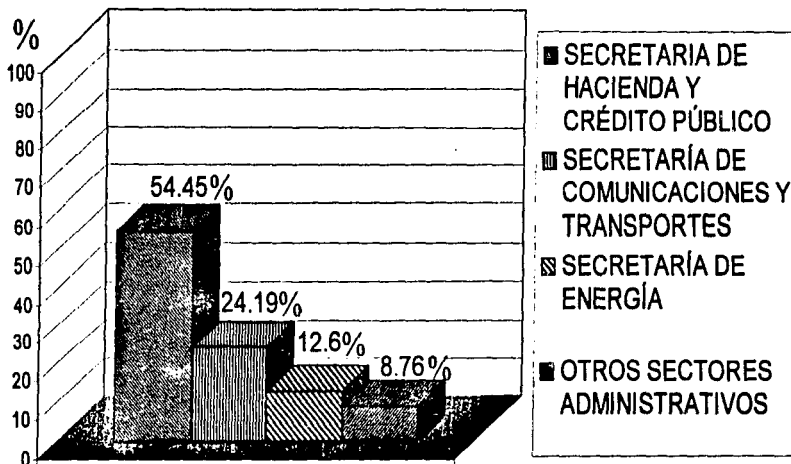
**Nota:**  
Aportaciones a Seguridad Social se refiere al ISSSTE

- Aportaciones a Seguridad Social
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Turismo



## FIDEICOMISOS PÚBLICOS

PORCENTAJE DE RECURSOS QUE MANEJAN LOS SECTORES ADMINISTRATIVOS A OCTUBRE DEL 2001



Nota: En números absolutos el total de estos recursos asciende a \$493,189.5 millones de pesos.

La sectorización dio a las Secretarías de Estado y a los entonces Departamentos Administrativos la posibilidad de coordinar las operaciones de los fideicomisos con objetivos y actividades afines a los suyos. De esta manera recobraron la capacidad para influir en programas que por su naturaleza en varios casos, bien podrían ser considerados como propios de las dependencias centralizadas.

Es pertinente destacar que en el Acuerdo de Sectorización del 17 de enero de 1977 no sólo se definieron los sectores administrativos, sino que se establecieron reglas para el funcionamiento sectorial de la Administración Pública Federal.

Así, en el artículo 2° del Acuerdo se determinaron las atribuciones de cada coordinador de sector en materia de planeación, coordinación y evaluación de las operaciones de las entidades paraestatales agrupadas bajo su responsabilidad. Asimismo, se les facultó para orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades a su cargo.

En el artículo 3° se precisó que la constitución de los sectores administrativos " no implica la modificación de su personalidad jurídica o el patrimonio de las mismas, ni afecta las relaciones con sus trabajadores o con terceros".

Por su parte el artículo 4° estableció que la Secretaría de Programación y Presupuesto (funciones que actualmente realiza la SHCP), a propuesta o

previa opinión del coordinador de sector correspondiente, sometería a la consideración del Ejecutivo Federal:

"A) La modificación de la estructura y bases de organización y operación de las entidades de cada sector, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la más eficaz coordinación de sus actividades, y

B) La iniciativa para fusionar, disolver o liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público".

(Acuerdo de Sectorización. 1978: 91).

### **3.4 CREACIÓN DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS**

Con el objeto de regular en forma racional el incremento de los fideicomisos públicos, dentro del Programa de Reforma Administrativa de aquel entonces, se instrumentó un procedimiento conforme al decreto publicado en el DOF, 27 de febrero de 1979, en el que se dieron las bases para llevar a cabo la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que estableciera el Gobierno Federal; mismo que con la entrada en vigor de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (DOF, 14 de mayo de 1986), quedó derogado por disposición del artículo 3° transitorio de dicha ley.

La dinámica actual, a muy grandes rasgos, del procedimiento para la constitución de los fideicomisos es la siguiente:

- La creación del fideicomiso, tratándose del ámbito federal, se realizará mediante una declaración de voluntad hecha por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente. Cuando se trate de Entidades Federativas, Municipios y Entidades Paraestatales, la declaración de voluntad corre a cargo del Gobernador, Presidente Municipal y Director de la Institución respectivamente.
- Por lo que se refiere a la declaración de voluntad del fideicomitente, ésta deberá quedar plasmada en un *contrato*, y en este momento el fideicomiso quedará constituido y tendrá validez aún y cuando su eficacia quede condicionada a la aceptación del fiduciario, y del fideicomisario en caso de que lo haya.

Así pues, de acuerdo a la LFEP, la creación o constitución de los fideicomisos procederá:

- A propuesta, tanto del titular de la dependencia en su carácter de coordinador del sector administrativo, como de alguna de las demás entidades paraestatales.

La propuesta deberá ser acompañada de un estudio de factibilidad que apoye el proyecto y justifique la conveniencia de crear un fideicomiso

público y no otra figura jurídica administrativa que quizás pueda cumplir con igual o mayor eficacia los objetivos que se plantean.

Dicha propuesta se canalizará al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que en su caso puede recabar de la dependencia o entidad interesada la información adicional que considere necesaria para dar curso a la misma.

- Sólo se pueden constituir o incrementar fideicomisos públicos con autorización del Ejecutivo Federal emitida por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo a esa autorización esta Secretaría establecerá los objetivos y características generales de los fideicomisos.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la dependencia encargada de constituir y contratar los fideicomisos del Gobierno Federal.
- En los contratos respectivos se deberá precisar los fines del fideicomiso, sus condiciones y términos.

Además se deberá determinar en éstos los derechos y acciones que corresponda ejecutar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos.

También se deberá precisar los derechos que se reserve el fideicomitente.

Se establecerán y señalarán las facultades del Comité Técnico : (órgano de gobierno)

- Cuando se instituya el comité técnico, en el contrato del fideicomiso se precisarán sus facultades conforme a las instrucciones del Ejecutivo, si las hubiere, y se definirán los derechos que corresponden al fiduciario; entendiéndose que las facultades del comité constituyen limitaciones para la fiduciaria.
- La fiduciaria será la responsable de realizar los fines del fideicomiso y de asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales.
- El fideicomitente, el titular del ramo o el administrador de los bienes fideicomitados, una vez formalizados los fideicomisos, deberán tramitar a más tardar a los 15 días naturales posteriores a la formalización, la clave de registro presupuestaria, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Fideicomisos y Mandatos de la Administración Pública Federal. DOF, 4 de mayo del 2000. (2000: 75).
- En los contratos constitutivos de fideicomisos, el gobierno se reservará la facultad de revocarlos sin perjuicio de los derechos de terceros y con la salvedad de fideicomisos constituidos por mandato de ley o que la naturaleza de los fines no lo permita.

### **3.5 MODIFICACIÓN DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS**

La modificación del fideicomiso consiste en los cambios realizados a su estructura y bases de organización, que se haya establecido en el instrumento de creación.

La modificación del fideicomiso procederá a propuesta del:

- Titular de la dependencia en su carácter de coordinador del sector administrativo en que se encuentra agrupada la entidad cuya estructura o bases de organización se pretenda modificar.
- Titular del fideicomiso, previa opinión del coordinador del sector correspondiente.
- Fiduciario, previa opinión del coordinador del sector correspondiente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente, elevará la propuesta a la consideración del titular del Ejecutivo Federal quien en caso de que proceda la modificación dará su autorización a través de la misma Secretaría. (LPCGP. Art. 9°. 2001: 136).

Las modificaciones al contrato de fideicomiso pueden tener, entre otros, los siguientes objetivos:

- Modificar sus fines.
- Modificar su estructura administrativa.

- Creación de un comité técnico (ya vimos que a partir de la reforma de 1986 éste es indispensable).
- Substitución de la fiduciaria.

Estas modificaciones se llevarán a cabo mediante un convenio modificatorio en el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de fideicomitente único del Gobierno Federal, deberá opinar sobre los cambios que se pretende realizar.

Asimismo, el fideicomisario en caso de que lo hubiere, deberá dar su opinión en relación con la modificación propuesta, ya que dichos cambios podrán afectar sus intereses dentro del fideicomiso.

### **3.6 FUSIÓN DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS**

Se puede decir que la fusión de fideicomisos es la unión de dos o más entidades que tengan características similares, con la finalidad de racionalizar la utilización de los recursos y obtener mayor eficiencia y eficacia administrativa.

En la fusión se pueden presentar los casos siguientes:

- Que exista un fideicomiso fusionante y uno o varios fusionados. En este caso, la entidad fusionante subsistirá y absorberá todos los bienes, derechos y obligaciones de las fusionadas.



- Que dos o más fideicomisos se fusionen sin subsistir ninguno de ellos, originándose una nueva entidad.

En este caso dicha entidad aún y cuando adopte otro nombre o denominación, deberá absorber los bienes, derechos y obligaciones de los fideicomisos fusionados.

- Que se fusionen dos o más fideicomisos que se encuentren agrupados en sectores administrativos diferentes. En este caso el fideicomiso que subsista o que resulte, también absorberá los derechos, bienes y obligaciones de los que resulten fusionados.
- La fusión procederá a propuesta del coordinador del sector en que se encuentren agrupadas las entidades que se pretendan fusionar o alguna de ellas.
- A propuesta también de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente, y del fiduciario previa opinión en ambos casos del coordinador del sector correspondiente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentará la propuesta a consideración del Ejecutivo Federal y en caso de considerarse procedente, el Presidente de la República autorizará en consecuencia a través de la misma Secretaría. (LPCGP. Art. 9°. 2001: 136).

La fusión de fideicomisos será factible cuando se persigan algunos de los objetivos o se presenten las circunstancias siguientes:

- Que los objetivos perseguidos por las entidades que se pretenda fusionar sean similares o se complementen entre sí.
- Que la fusión tenga como finalidad mejorar la operación y administración de las entidades.
- Que se persiga la simplificación de estructuras para lograr mayor eficiencia y eficacia.
- Que se procure evitar duplicidad de funciones, altos costos de operación, y mal funcionamiento de las entidades.
- Que los beneficiados en caso de que los hubiere, sean de un mismo sector o con intereses comunes.
- Que el área geográfica de operación de las entidades se encuentre en una misma región.
- Que tenga por objeto reducir el número de fideicomisos del Gobierno Federal y lograr la racionalización de recursos.

### **3.7 EXTINCIÓN DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS**

Se entiende por extinción de un fideicomiso la terminación o revocación de las relaciones existentes entre el fideicomitente y la fiduciaria. Dicha extinción puede originarse por causas señaladas en su instrumento de creación, o causas establecidas en la ley. (ver cuadro No. 9).

Las causas de extinción del fideicomiso, desde el punto de vista de la legislación vigente, son: (LGTOC. Art. 392. 2001: 178, 179)

- Por la realización del fin para el cual fue constituido;
- Por hacerse éste imposible;
- Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de veinte años siguientes a su constitución;
- Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto;
- Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario;
- Por revocación hecha por el fideicomitente cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso;
  
- En el caso del párrafo final del artículo 386 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que dice:

**El fideicomiso constituido en fraude de terceros, podrá en todo tiempo ser atacado de nulidad por los interesados. (LGTOC. 2001:176).**

Así mismo, es oportuno señalar que el último párrafo del artículo 385 nos indica que el fideicomitente podrá designar varias instituciones fiduciarias para que conjunta o sucesivamente desempeñen el fideicomiso, estableciendo el orden y las condiciones en que haya de substituirse. Salvo lo dispuesto en el acto constitutivo del fideicomiso, cuando la institución fiduciaria no acepte, o por renuncia o remoción o cese en el desempeño de su cargo, deberá nombrarse otra para que la substituya. Si no fuese posible esta substitución, cesará el fideicomiso. (LGTOC. 2001: 175-176).

Además de acatar lo dispuesto por la legislación vigente, para la extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal, se toman en cuenta ciertas disposiciones de derecho público.

Así, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece que es la Secretaría de Programación y Presupuesto (hoy la SHCP) la dependencia facultada para someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de extinción de estos fideicomisos, cuando así convenga al interés público.

Por su parte, el Acuerdo de Sectorización del 17 de enero de 1977, determina que la *entonces* "Secretaría de Programación y Presupuesto a propuesta o previa opinión del Coordinador de Sector correspondiente, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal:

A)...

**B) La iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público**.  
(Acuerdo de Sectorización, art. 4°, inciso B. 1978: 91).

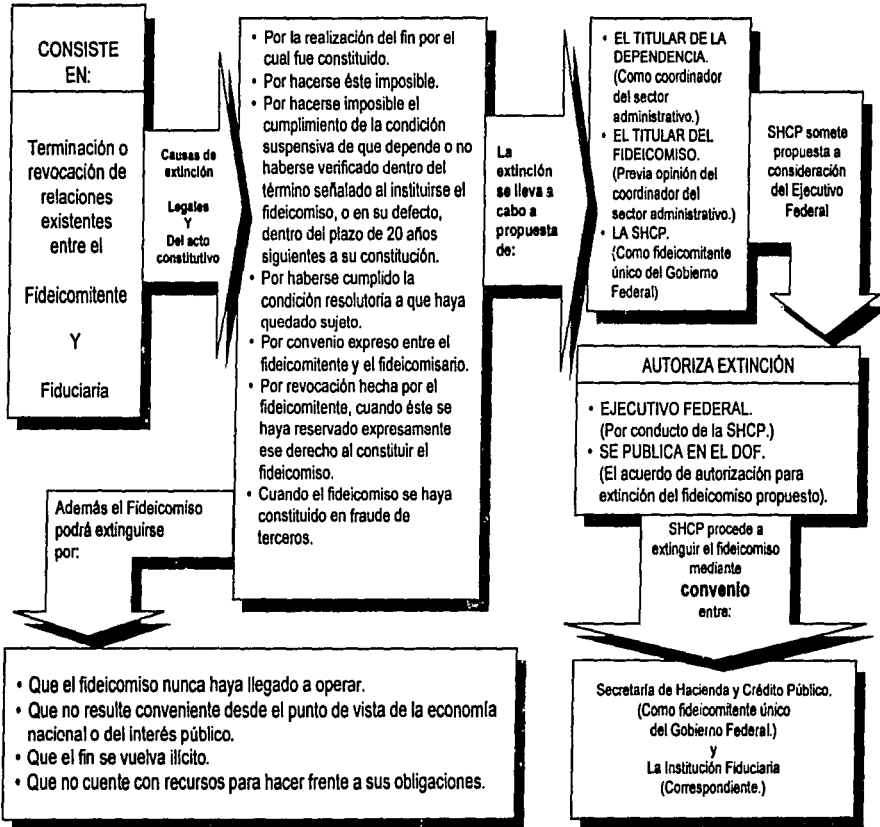
Para proceder a la extinción de un Fideicomiso Público, es necesario que se cubran los siguientes requisitos:

- El Coordinador del Sector Administrativo en que se encuentre agrupado el fideicomiso cuya extinción se plantea, formulará la propuesta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El Coordinador del Sector respectivo deberá presentar un estudio por el cual se demuestre que el fideicomiso cuya extinción se propone ya cumplió con los objetivos para los cuales fue creado, o que no consigue realizar con eficacia los fines que le fueron asignados, o que su funcionamiento no se considera ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.
- El estudio antes citado deberá ir acompañado de los informes contables, financieros y administrativos que se estimen de interés para el análisis de la propuesta.

- Deberá adjuntarse también un estudio que contemple las repercusiones que traería consigo la extinción propuesta y las medidas que podrían adoptarse para hacerle frente con oportunidad y eficiencia.
- Una vez cumplidos los trámites de rigor la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondrá al Ejecutivo Federal la extinción del fideicomiso en cuestión, cuando así convenga al interés público. (ver cuadro No. 9).
- El Ejecutivo Federal autorizará, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la extinción del fideicomiso propuesto.
- Se publicará en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el cual el Ejecutivo Federal autoriza la extinción del fideicomiso propuesto.
- En cumplimiento a lo ordenado en el Acuerdo antes citado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a realizar los actos que legalmente procedan, a efecto de extinguir el fideicomiso.
- En dicho Acuerdo se establecerán las bases para determinar el destino de los derechos y obligaciones del fideicomiso que se extingue, así como para la reasignación o destino de los bienes muebles e inmuebles que forman parte del patrimonio fideicomitado.

## EXTINCIÓN DEL FIDEICOMISO PÚBLICO

CUADRO No 9



Nota: Extinguido el fideicomiso desaparece el patrimonio fideicomitado, la fiduciaria devuelve los bienes al fideicomitente o institución designada.

Fuente: Elaboración propia.

- En el mismo Acuerdo se señalarán las dependencias responsables de vigilar, en la esfera de sus respectivas atribuciones, el exacto cumplimiento del Acuerdo de extinción.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará los ajustes de las partidas que correspondan, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con motivo de la extinción del fideicomiso.

Como se indicó anteriormente, las causas legales de extinción del fideicomiso se encuentran señaladas tanto en la ley como en el acto constitutivo, así mismo el fideicomiso se podrá extinguir cuando:

- Nunca haya llegado a operar.
- No resulte conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.
- El fin se vuelva ilícito.
- Que no cuente con recursos para hacer frente a sus obligaciones.

Por otra parte, previamente a la extinción del fideicomiso, será necesario que con cargo al patrimonio fideicomitado, la entidad en cuestión cumpla con las obligaciones que se encontraran pendientes, incluyendo las derivadas de las relaciones laborales, por ejemplo, pagar las indemnizaciones a los trabajadores. Una de las obligaciones pendientes que con mayor frecuencia se presenta, es la relacionada con el pago de honorarios fiduciarios a la institución correspondiente.



La extinción del fideicomiso se llevará a cabo mediante un *convenio*, el cual deberá celebrar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su función de fideicomitente y la institución fiduciaria que haya estado encargada de la realización de los fines del fideicomiso.

Una vez extinguido el fideicomiso, desaparece el patrimonio fideicomitado, y la fiduciaria le devolverá los bienes que lo integren al fideicomitente o a la entidad que éste designe, salvo disposición expresa en contrario. (LGTOC. Art. 393. 2001: 179).

Finalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en base al convenio de extinción, procederá a efectuar la cancelación en el Registro de la Administración Pública Paraestatal del número de registro que haya correspondido al fideicomiso extinguido.

## CONCLUSIONES

- El fideicomiso mexicano tiene su antecedente más inmediato en el trust anglosajón, producto a su vez de una mezcla entre el fideicomiso romano y ciertas instituciones germanas.
- En la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924, que aparece publicada en el Diario Oficial del 16 de enero de 1925, es donde comienza a regularse las operaciones de las compañías bancarias de fideicomisos y ahorros que empezaban a proliferar en el país.
- El legislador mexicano configuró al fideicomiso como una institución que, si bien reconoce como antecedente inmediato al *trust norteamericano*, difiere de éste al establecer su operación como exclusivamente bancaria. En efecto, la solvencia de los bancos y la vigilancia que sobre sus actividades realiza el Gobierno Federal, han creado las circunstancias favorables para la aplicación extensiva y eficiente del fideicomiso.
- El fideicomiso es una operación cuasi crediticia, por virtud del cual el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito y determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria.

- Se consideran como fideicomisos públicos aquellos que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal, así como los que sean creados con recursos de las entidades que integran a la Administración Pública Paraestatal. También, por supuesto, los establecidos por los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos, con carácter de fideicomitentes.
  
- El fideicomiso no es propiamente una empresa pública, más bien es una operación de crédito. Sin embargo, en México es una figura jurídica muy usual dentro de la administración pública, cuya estructura encierra, a veces, la de verdaderos organismos descentralizados o empresas de participación estatal, y a raíz de las reformas a la LOAPF de 1986 se exigió, precisamente, que dispongan de estructura orgánica análoga a éstas y tengan comités técnicos (órganos de gobierno) para considerarse como fideicomisos públicos.
  
- El fideicomiso público constituye un valioso instrumento de apoyo financiero para las actividades del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales y Municipales. Esto se debe a que la flexibilidad del fideicomiso permite que se le utilice para diversos objetivos; así lo mismo se crean para otorgar créditos a la agricultura, a la industria o la vivienda, que para canalizar fondos de la federación a obras públicas, que para administrar programas de investigación científica o de asistencia social.

- El incremento de los fideicomisos no ha obedecido a una planeación ni a una visión de conjunto de la Administración Pública Paraestatal, más bien se han creado de manera coyuntural y por agregación.
- Aunque en teoría las funciones del fideicomiso público deberían ser de carácter estrictamente financiero, en la práctica han servido de pretexto para canalizar fondos públicos a programas sustantivos de diversas dependencias centralizadas.
- La sectorización de la Administración Pública Federal, y dentro de ella de los fideicomisos, ha significado un importante esfuerzo del Gobierno por establecer mejores mecanismos en la planeación, coordinación y evaluación de operaciones de este tipo de entidades. Asimismo, constituye una forma de rescate de la influencia que deben tener las dependencias centralizadas sobre programas y objetivos afines a los suyos.
- Para sectorizar a los fideicomisos públicos se siguieron dos criterios básicos: se consideró que aquellos eminentemente financieros y no ligados a programas sustantivos se agruparían en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que aquellos fideicomisos operativos, ligados a programas sustantivos, se ubicarían en los sectores administrativos con cuyas atribuciones y propósitos tuvieran mayor afinidad o semejanza.
- Al 11 de octubre del 2001 existen 814 fideicomisos públicos agrupados en 15 sectores administrativos diferentes, concentrándose

la tercera parte de ellos en los sectores de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Educación Pública y Energía, absorbiendo el 13.51%, 11.43% y 8.11%, respectivamente, del total de este tipo de entidades paraestatales. Pero el 38.70% del total de fideicomisos se encuentran agrupados en Aportaciones a Seguridad Social (ISSSTE). Sin embargo, la SHCP es la que maneja el volumen de recursos más alto (54.45%) del total.

- Con el propósito de regular el incremento de los fideicomisos públicos se ha establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que el Presidente de la República emita su autorización para la constitución o incremento del patrimonio de los fideicomisos públicos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se ha determinado que sea esta dependencia la encargada de someter a la consideración del Ejecutivo Federal las propuestas de modificación de los mismos, cuando así convenga al interés público.
  
- La eficacia de los fideicomisos públicos no puede evaluarse con los criterios contables que se aplican en la iniciativa privada, pues la gran mayoría de ellos cumplen objetivos de carácter social, los que no siempre pueden ser medidos en términos cuantitativos. En efecto, resulta difícil precisar en números los beneficios que se derivan de la operación de los fideicomisos que actúan a favor de los ejidatarios, pequeños propietarios y grupos de marginados. En estos casos, la eficacia de estas entidades debe evaluarse en función del grado en

que cumplen con los objetivos que les fueron asignados; así su eficiencia es de carácter social.

Del análisis efectuado de la información disponible sobre los fideicomisos públicos agrupados en los sectores administrativos, se hicieron diversas observaciones sobre sus características, estructuras y funcionamiento, las que dieron origen a las siguientes

## **RECOMENDACIONES**

- Se juzga conveniente emprender estudios encaminados a definir con más precisión la naturaleza jurídica y características del fideicomiso público en México.
- Se estima necesario establecer criterios que permitan decidir en qué casos se justifica, en función de los objetivos que se pretenden alcanzar, la creación de un fideicomiso público y en cuáles resulta más recomendable recurrir a otras figura jurídica: organismo descentralizado o empresa de participación estatal.
- Se opina que es importante definir una política encaminada a revisar la estructura y funcionamiento de los fideicomisos públicos, a fin de precisar cuáles pueden ser considerados como tales y cuales podrían ser clasificados como verdaderos organismos descentralizados o empresas de participación estatal.
- Se considera pertinente elaborar criterios e indicadores que permitan evaluar la eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, tomando en cuenta básicamente los objetivos de carácter social que cumplen.
- Se piensa que por ser de gran interés los resultados y beneficios que se derivan de la operación de los fideicomisos públicos, debería aplicarse de ser posible los criterios e indicadores que se mencionan en el inciso anterior, a efecto de conocer cuáles cumplen con

eficiencia y eficacia sus objetivos y cuáles no alcanzan los niveles deseables, para actuar en consecuencia.

- Se advierte la necesidad de seguir realizando un proceso de depuración y saneamiento de los fideicomisos públicos.
- Se afirma que dentro de este proceso de depuración hay que tomar en cuenta la conveniencia de modificar la estructura y/o funcionamiento de algunos de los fideicomisos, para que respondan con mayor eficiencia a los objetivos que tienen asignados y para que adecuen sus estructuras y funcionamiento al modelo sectorial de la Administración Pública Federal.
- Se manifiesta además la conveniencia de estudiar la posibilidad de integrar en uno solo a los fideicomisos públicos que tienen objetivos comunes o afines, benefician a los mismos fideicomisarios y en ocasiones tienen hasta la misma fiduciaria, todo esto con el propósito de evitar acciones de duplicidad, simplificar estructuras y precisar responsabilidades.
- Se observa la necesidad de proceder a la observancia estricta de los criterios que permitan decidir en qué casos se justifica la extinción de un fideicomiso, para lo cual se debe tomar en cuenta no sólo a la legislación vigente sino también a criterios de carácter político, económico y social.



- Se debe someter a la consideración del Ejecutivo Federal sin demora alguna la propuesta de extinción de todos aquellos fideicomisos públicos que, previo estudio, se demuestre que no cumplen con los objetivos para los cuales fueron creados, que su costo de operación resulte oneroso en comparación con los beneficios que rinden o que su funcionamiento no se considera ya de interés público, como medida para adelgazar al sector paraestatal.
  
- Se recomienda que en los procesos de constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos públicos se acate estrictamente lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, e inclusive, se tenga presente la filosofía del Acuerdo de Sectorización, con los sucesivos acuerdos modificatorios, derogado por aquella última, toda vez que aún se observa violación a este marco legal.
  
- Se sugiere que se revisen los órganos de gobierno de los fideicomisos para saber en cuáles realmente existen Comités Técnicos y de Distribución de Fondos, cómo están integrados y si en todos los casos existe representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal, así como de la SECODAM y si quien preside el comité es siempre el Coordinador del sector administrativo correspondiente.

- Se juzga conveniente que se revisen los contratos de los fideicomisos públicos, a efecto de que se actualicen aquellos cuya estructura y funcionamiento no corresponda a las características establecidas en el contrato actual.
- Se propone que se revisen las Reglas de Operación de los fideicomisos públicos, con el objeto de verificar si responden a los requerimientos de la época, así como a las necesidades que plantea el cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos que dichas entidades paraestatales tienen asignados.
- Se considera conveniente que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal, elabore en todos los casos un Manual de Operación del los Fideicomisos, el cual deberá contener las disposiciones, leyes y reglamentos aplicables a este tipo de entidad.
- Se estima de interés elaborar una clasificación de los fideicomisos públicos de acuerdo a ciertos criterios básicos: sectores de actividad económica en que actúan, volumen de recursos que manejan, objetivos que cumplen, regiones en que incide su operación y grupos sociales que resultan beneficiados de su acción.
- Se recomienda que se den a conocer más ampliamente las actividades que realizan los fideicomisos públicos, destacando los objetivos sociales que cumplen.

- Sería de una gran utilidad práctica y conceptual que todas las disposiciones dispersas en varios ordenamientos legales, quedasen comprendidos en una sola ley que normara de una vez por todas la figura jurídica que nos ha venido ocupando en este trabajo profesional.
  
- Por último, se recomienda que en forma terminante se prohíba la constitución de fideicomisos que en la práctica violen la disposición constitucional que impide a los extranjeros el dominio sobre tierras y aguas.

## **GLOSARIO**

**Acto Jurídico Contractual.-** Es la expresión de voluntad de dos o más personas para crear, transmitir, reconocer, declarar, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

Para calificar al fideicomiso mexicano como contrato se considera que es una relación jurídica entre una o más personas, puesto que siempre debe haber un fideicomitente y una institución fiduciaria; esa relación establece derechos y obligaciones entre dos partes y, por lo tanto, no puede concebirse como una manifestación unilateral de voluntad.

**Comodato.-** Contrato en virtud del cual uno de los contratantes se obliga a conceder gratuitamente el uso de una cosa no fungible y el otro contrae la obligación de restituirla individualmente.

**Declaración o Acto Unilateral de Voluntad.-** Dentro de un sentido genérico han sostenido algunos autores que el fideicomiso es un negocio fiduciario, pero en sentido más limitado debemos decir que el fideicomiso se presenta normalmente como un acto unilateral cuando el fideicomitente establece su voluntad mediante ese acto.

**Fideicomisarios Indeterminados.-** Son todos aquellos beneficiarios a quienes no se les conoce con nombre y apellido específico, cuando se crea el fideicomiso. Por ejemplo, cuando el fin del fideicomiso es el desarrollo de las comunidades en general.

**Figura Jurídica.-** Denominación genérica que aplicada al aspecto jurídico tiene que ver con los rasgos característicos que desde el punto de vista de la ley debe tener un concepto general o categoría para diferenciarlo de otro.

**Fideicomiso Secreto.-** Son aquellos en los que al no conocerse la finalidad del fideicomiso, se puede presumir que el fideicomisario lo desea destinar a un fin ilícito y en consecuencia están prohibidos.

**Negocio Fiduciario.-** El fideicomiso debe en sí mismo considerarse como una variedad de los negocios fiduciarios. En éstos existe un aspecto real, traslativo de dominio, que opera frente a terceros, y un aspecto interno, de naturaleza obligatoria, que restringe los alcances de la transmisión anterior pero sólo con efectos entre las partes. Por eso es evidente que el fideicomiso debe considerarse para algunos tratadistas como un negocio fiduciario. Batiza (1995:167).

El negocio fiduciario constituye la categoría jurídica dentro de la cual podemos clasificar el fideicomiso, puesto que sus características se ciñen a las previstas por éste tipo de negocios.

**Operaciones de Crédito.-** Es aquella mediante la cual una persona llamada acreedor recibe de otra llamada deudor la prestación a que ésta se encuentra obligada. El crédito es sinónimo de garantía o solvencia, y tratándose del fideicomiso, el fiduciario se encuentra obligado a la afectación del patrimonio del fideicomitente para concederlo en beneficio del fideicomisario.

**Personalidad Jurídica.-** Es la idoneidad para ser sujeto pleno de derechos y obligaciones. El que posee personalidad jurídica está dotado con la capacidad para iniciar y concluir todo tipo de transacciones y negocios que le imponga la institución.

## REFERENCIAS

### A) Libros y otras Publicaciones.

- Acosta Romero, Miguel. 2001, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa,
- Acosta Romero, Miguel y Almazán Alaníz, Pablo Roberto.1999, Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso, México, Porrúa,
- Batiza, Rodolfo. 1995, El Fideicomiso Teoría y Práctica, México, Jus,
- Domínguez Martínez, Jorge Alfredo. 1996, El Fideicomiso, México, Porrúa,
- Juárez Mejía, Godolfino. 1980, La Sectorización de la Administración Pública Federal, Sobretiro de la Revista de Investigaciones Jurídicas, año 4, No 4, México, Escuela Libre de Derecho.
- Krieger Vázquez, Emilio. 1976, Manual del Fideicomiso Mexicano, México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
- Mújica Montoya, Alejandro. 1981, "El Fideicomiso Público en México", en Revista Mexicana de Justicia, No. 10, Vol. II, México, Procuraduría General de la República.

- Villagordoa Lozano, José Manuel. 1977, El Fideicomiso en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis No 3.
- López Portillo, José. 1977, Reunión de Gabinete del 22 de julio. Palacio Nacional. Citado por Juárez Mejía, Godolfino; 1980, La Sectorización de la Administración Pública Federal.

#### B) Legislación.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976. Legislación de la Administración Pública Federal. 2001, México, Delma.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976. Legislación de la Administración Pública Federal. 2001, México, Delma.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Publicada en el Diario Oficial el 27 de agosto de 1932. 2001, México, Pac.
- Ley General de Bienes Nacionales, Publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 1982, Legislación de la Administración Pública Federal. 2001. México, Delma.



- Ley del Banco de México, Publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1993, Legislación de Banca, Crédito, Seguros, Fianzas y Actividades Conexas. 2001, México, Delma.
- Decreto. Bases para la Constitución de Fideicomisos, Publicado en el Diario Oficial el 27 de febrero de 1979, Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la Republica.
- Acuerdo de Sectorización, Publicado en el Diario Oficial el 17 de enero de 1977, en Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal 1976-1982, Tomo 1. 1978, Presidencia de la República.
- Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, Publicado en el Diario Oficial el 4 de mayo del 2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## BIBLIOGRAFÍA

### A) Libros y otras Publicaciones.

- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez Sergio. 1983, Las Empresas Públicas en México, México, Porrúa.
- Fraga, Gabino. 2001, Derecho Administrativo, México, Porrúa.
- De Pina, Rafael. 2001, Diccionario de Derecho, México, Porrúa.
- Eco, Humberto. 1982, Cómo se hace una tesis. Técnicas y Procedimientos de Estudio, Investigación y Escritura, México, Gedisa y Representaciones Editoriales. Páginas consultadas 209-214.
- Baena, Guillermina. 2000. Manual para Elaborar Trabajos de Investigación Documental, México, Editores Mexicanos Unidos.
- Tamayo y Tamayo, Mario. 2002, El Proceso de la Investigación Científica, Limusa.

### B) Legislación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2000, México, McGraw Hill.

- Ley Federal de Entidades Paraestatales, Publicada en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1986. Legislación de la Administración Pública Federal. 2001, México, Delma.
- Ley de Planeación, Publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983. Legislación de la Administración Pública Federal. 2001, México, Delma.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Publicada en el Diario Oficial el 4 de enero del 2000. Legislación de la Administración Pública Federal. 2001, México, Delma.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, Publicada en el Diario Oficial el 4 de enero del 2000, Legislación de la Administración Pública Federal. 2001. México, Delma.
- Ley General de Deuda Pública, Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976. Legislación de la Administración Pública Federal. 2001, México, Delma.
- Ley de Instituciones de Crédito, Publicada en el Diario Oficial el 18 de julio de 1990. Legislación de Banca, Crédito, Seguros, Fianzas y Actividades Conexas. 2001, México, Delma.
- Ley del Mercado de Valores, Publicada en el Diario Oficial el 2 de enero de 1975, Legislación de Banca, Crédito, Seguros, Fianzas y Actividades Conexas. 2001, Delma.
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1950. Legislación de Banca, Crédito, Seguros, Fianzas y Actividades Conexas. 2001, México, Delma.
- Código Civil para el Distrito Federal, Publicado el 26 de marzo de 1928, Leyes y Códigos de México. 2001, México, Porrúa.

- **Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal , Publicado en el Diario Oficial el 4 de octubre de 1999. Legislación de la Administración Pública Federal. 2001, México, Delma.**