



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**“ANÁLISIS JURÍDICO DEL FIDEICOMISO DENOMINADO  
“SISTEMA DE ACTUACIÓN POR COOPERACIÓN PARA EL  
DESARROLLO DE LA VIALIDAD CARLOS LAZO-ENTRONQUE  
CENTENARIO Y OTRAS VIALIDADES DE LA ZONA DE SANTA  
FE” EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A  
JACQUELINE GONZÁLEZ URDIANA**

**ASESOR MTRO. FRANCISCO JESÚS FERRER VEGA**



**MÉXICO**

**2007**



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.

***A mi Madre***

***Gracias por tu tolerancia, apoyo y comprensión,  
pero sobre todo por el inmenso amor que día a  
día me demuestras y me haces sentir.***

***Te amo mami***

***A Roberto mi hijo, gracias amor por llenar de luz  
y alegría mi vida y por darme la fuerza para seguir  
adelante.***

***Te amo 30 millones y el infinito***

***A mi Padre.***

***Gracias por hacerme fuerte para salir adelante.***

***A Claudia y Adriana, gracias por compartir sus vidas conmigo.***

***A Alejandra, con la ilusión de tu llegada inicié la etapa de mi vida que con este trabajo concluyo, y aunque no tuve la dicha de conocerte te dedico mi esfuerzo con todo mi amor.***

***A Lulet, Foncho Chuy, Kar, Nany y Choje,  
gracias por el apoyo que siempre me han  
brindado, los amo.***

***A Pipe y Jorge, a pesar de la distancia los llevo  
en el corazón.***

***A Ulises, gracias por tu enorme paciencia, por tu  
apoyo y por los "buenos tiempos". Te quiero.***

***A la UNAM, por permitirme alcanzar ésta meta profesional.***

***Al Maestro Francisco Jesús Ferrer Vega, gracias por todo el apoyo brindado en la elaboración de este trabajo y sobre todo por su consejo “No camines viendo el suelo”, mil gracias.***

***A la Lic. Patricia Becerra, una gran amiga que me incentivó a realizar este trabajo.***

***A René y Dan, por su apoyo gracias.***

***A mis amigos  
Gina, Memo, Gustavo por todo lo que hemos compartido a lo largo de nuestras vidas, y especialmente a Julio gracias por ser mi ángel guardián.***

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	I
<b>CAPITULO I</b>	
<b>LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	
1.1.- LAS ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1
1.1.1.- EL ESTADO FEDERAL	2
1.1.2.- LA COMPETENCIA	5
1.1.3.- FEDERAL	10
1.1.4.- LOCAL O ESTATAL	12
1.1.5.-MUNICIPAL	13
1.2.-CENTRALIZADA	15
1.2.1.- DEFINICIÓN	16
1.2.2.- DESCONCENTRADA	19
1.2.2.1.-DEFINICIÓN	19
1.2.3.- PARAESTATAL	20
1.2.3.1.- DEFINICIÓN	20
1.2.4.- EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN MAYORITARIA	22
1.2.4.1.- DEFINICIÓN	23
1.2.5.-FIDEICOMISOS	24
1.2.5.1.- DEFINICIÓN	25
1.3.- MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	25
1.3.1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	26
1.3.2.-FUNDAMENTO	26

1.3.3.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	28
1.3.4.- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	29
1.3.5.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	30
1.3.6.-REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	31

## **CAPITULO II EL FIDEICOMISO**

2.1.- ANTECEDENTES	33
2.2.- DEFINICIÓN	57
2.3.- NATURALEZA JURÍDICA	59
2.4.- CARACTERÍSTICAS	64
2.5.- TIPOS DE FIDEICOMISOS	64
2.5.1.- MERCANTILES	65
2.5.1.1.- CARACTERÍSTICAS	66
2.5.2.- ADMINISTRATIVOS	66
2.5.2.1.- GENERALIDADES	66

## **CAPITULO III EL FIDEICOMISO PÚBLICO**

3.1.- DEFINICIÓN	67
3.2.- CARACTERÍSTICAS	69
3.3.-ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO	74
3.4.- NATURALEZA JURÍDICA	79
3.5.- FORMAS DE TERMINACIÓN	80

## **CAPITULO IV**

### **ANÁLISIS JURÍDICO DEL FIDEICOMISO DENOMINADO “SISTEMA DE ACTUACIÓN POR COOPERACIÓN DE LA AVENIDA CARLOS LAZO – ENTRONQUE CENTENARIO Y OTRAS VIALIDADES DE LA ZONA SANTA FE” EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

<b>4.1.- CARACTERÍSTICAS</b>	<b>84</b>
4.1.1.-CREACIÓN	87
4.1.2.- ÓRGANO DE GOBIERNO	90
4.1.3.-INTEGRACIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO	92
4.1.4.-FINES DEL FIDEICOMISO	93
4.1.5.- CONVENIOS MODIFICATORIOS	95
<b>4.2.- ANÁLISIS DE LA CREACIÓN DEL FIDEICOMISO</b>	<b>98</b>
4.2.1.-MOTIVOS PARA MODIFICAR EL CONTRATO	100
<b>4.3.- VENTAJAS A CORTO PLAZO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL AL INTERVENIR EN UN SISTEMA DE ACTUACIÓN POR COOPERACIÓN</b>	<b>102</b>
4.3.1.- PROCEDIMIENTO DE LAS PERMUTAS DENTRO DEL SISTEMA DE ACTUACIÓN POR COOPERACIÓN	103
4.3.2.- VENTAJAS A MEDIANO PLAZO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL AL REALIZAR LAS PERMUTAS	107
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>115</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS</b>	<b>118</b>

## INTRODUCCIÓN

La actividad administrativa del Estado es realizada con la finalidad principal de dar satisfacción al interés general, ello a través de la función administrativa que en el derecho positivo mexicano corresponde formalmente al titular del Poder Ejecutivo como titular de la Administración Pública.

Las necesidades colectivas han motivado la diversidad de formas en que se ha organizado en diferentes momentos la Administración Pública. Actualmente en el Distrito Federal, en términos del artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Administración Pública del Distrito Federal se divide en Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal, existiendo, adicionalmente a ellas, los órganos Político-Administrativos denominados Delegaciones.

En este sentido, y enfocándonos a la Administración Paraestatal del Distrito Federal, encontramos dentro de la misma a los Fideicomisos Públicos, entidades que en muchas de las ocasiones son creadas por el Ejecutivo Local, a través de la Secretaría de Finanzas a efecto de auxiliarse en sus actividades de Derecho Público, o bien auxiliar a las Delegaciones a cumplir con sus diversos objetivos.

No obstante, la Administración Pública también puede intervenir en diversas operaciones jurídicas, incluyendo fideicomisos que no son públicos, en este rubro la Administración Pública del Distrito Federal, a efecto de cumplir con sus Programas de Desarrollo, puede implementar Sistemas de Actuación, mediante los cuales tanto particulares, como la Administración Pública del Distrito Federal, podrán llevar a cabo diversos proyectos urbanos en las superficies delimitadas del suelo (Polígonos de actuación) determinados en los propios Programas.

En esta tesitura, encontramos el Sistema de Actuación por Cooperación, en el cual participan los órganos de la Administración Pública del Distrito Federal y los sectores social y/o privado, los cuales se encuentran previstos en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Bajo las premisas del Sistema de actuación por Cooperación, con fecha 27 de julio de 2000, se constituyó un fideicomiso de carácter privado denominado SISTEMA DE ACTUACIÓN POR COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA VIALIDAD CARLOS LAZO-ENTRONQUE CENTENARIO, cuya finalidad fundamental es que se ejecute el desarrollo de la obra vial y su aportación fiduciaria, la aportación fiduciaria de los polígonos donde se verifique la misma y la aportación fiduciaria de predios aptos para la construcción de 4,300 viviendas de interés social.

En el transcurso de la ejecución del fin de éste fideicomiso, se han presentado diversas modificaciones, de las cuales se desprende la necesidad de crear más vialidades en esta zona, sin dejar de brindar beneficios a la Administración Pública y a los particulares.

Pues bien, el objeto de la tesis que se presenta es el estudio y análisis jurídico del Sistema de Actuación por Cooperación, en específico del Fideicomiso denominado actualmente **“SISTEMA DE ACTUACIÓN POR COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA VIALIDAD CARLOS LAZO-ENTRONQUE CENTENARIO Y OTRAS VIALIDADES DE LA ZONA DE SANTA FE,** iniciando por su constitución, la integración de su Comité Técnico, así como las modificaciones que ha sufrido tal contrato conforme se avanza en los fines del mismo, para exponer después los beneficios o ventajas que obtiene el Gobierno del Distrito Federal al ser partícipe como aportante y fideicomisario dentro del fideicomiso.

## CAPITULO I.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 1.1.- LAS ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, así mismo el artículo 49 de nuestro máximo ordenamiento jurídico dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; idéntica situación opera para los estados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 constitucional y una situación similar se aprecia para el caso del Distrito Federal en el artículo 122 constitucional.

Como lo indica el maestro Gabino Fraga, “La división de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los estados constitucionales modernos”, implicando tal separación de poderes, la distribución de funciones entre cada uno de ellos, las cuales de manera formal se traducen en que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la Función Legislativa; el Poder Judicial, la Función Judicial y el Poder Ejecutivo la Función Administrativa.<sup>1</sup>

A través de la función administrativa, se pretende dar satisfacción al interés general, el que constituye la finalidad principal del Estado.<sup>2</sup>

“...la función administrativa...es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en **la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales**”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 43ª edición. Porrúa. México, 2003. P. 28.

<sup>2</sup> Ibidem. P. 229.

<sup>3</sup> Ibidem. P. 63.

Por su parte el administrativista Narciso Sánchez Gómez define a la Administración Pública como la:

“...actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que lleva como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo...”<sup>4</sup>

En palabras del tratadista Andrés Serra Rojas, la “administración pública se encuentra constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo, que tiene por 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”.<sup>5</sup>

De esta manera, la Administración Pública ha de entenderse en principio como una función del Estado que originariamente es facultad atribuida al titular del Poder Ejecutivo, sin embargo, este no la ejerce en todos los casos de manera directa y personal pues resultaría materialmente imposible, por ello, como actividad ha encontrado diversidad de formas en que se organiza en busca de su eficaz ejercicio.

### **1.1.1.- EL ESTADO FEDERAL.**

El Estado Mexicano de conformidad con el artículo 40 constitucional, se ha constituido como un Estado Federal.

Los alcances de dicha situación en primera instancia pueden conocerse del texto del primer párrafo del artículo 41 constitucional, que establece:

---

<sup>4</sup> Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. 2ª edición. Porrúa. México, 2000. P. 74.

<sup>5</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 20ª edición. Porrúa. México, 1999. P. 87.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Como se ve, la Constitución alude a los Poderes de la Unión y a los Poderes de los Estados, esta visión corresponde a la perspectiva histórica que dio origen al nacimiento de esta forma de Estado.

Desde ese punto de vista, al tratar el tema, el Licenciado Elisur Arteaga Nava escribe "... en el país coexisten dos fuentes de autoridad que gozan de autonomía y porque lo que cada una de estas realiza en la órbita de su competencia es válido. La Constitución hace las veces de un pacto que celebraron estados preexistentes... En el fondo, el sistema federal es de distribución de competencias y coexistencia de dos géneros de autoridades", y continúa en otra parte con el tratamiento del tema expresando que "Un sistema federal supone, necesariamente, la existencia de dos fuentes de autoridad; debido a esa circunstancia, una de las funciones de la constitución, que en el caso tiene las características de pacto, es delimitar, es decir, definir los campos de competencia de ambos géneros de autoridades..."<sup>6</sup>

Sin embargo, la doctrina ha concluido que además de la Federación y los Estados como niveles de gobierno de un sistema tradicional federal, en el caso mexicano se ha reconocido al Distrito Federal y a los municipios como otros niveles de gobierno.

El maestro Carlos F. Quintana Roldán en su obra Derecho Municipal refiere la importancia del municipio en la estructura del Estado federal de nuestro país en

---

<sup>6</sup> Arteaga Nava, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. Volumen 1, 2ª edición. Oxford. México, 2003. P. 112.

los siguientes términos: "...en efecto, la República, en cuanto a su organización y estructura, establece tres esferas competenciales: la federal, la estatal y la municipal. El texto constitucional en diversos de sus preceptos deja clara esta diferenciación, por lo que se suele denominar a estas esferas competenciales como "niveles u órdenes de gobierno", resultando así el orden federal, el orden estatal y el orden municipal."<sup>7</sup> Y más adelante concluye que el municipio es una forma, instancia u orden de gobierno definida por la propia constitución, en consecuencia participa de los atributos propios del poder público, principalmente el de Imperio, que se manifiesta en los actos de la autoridad que realizan sus órganos de gobierno.

Por su parte el administrativista Jacinto Faya refiere que con las reformas y adiciones aprobadas al artículo 115 Constitucional por el Constituyente Permanente en nuestro país el 23 de diciembre de 1999, en especial las correspondientes a la fracción I, se creó un Orden de Gobierno más, indicando posteriormente que "Estas reformas y adiciones a la fracción I del Artículo 115 establecen con claridad dos cuestiones fundamentales: primera, que "cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa", y segundo, que "La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado..."<sup>8</sup>

Y expresa que "La primera cuestión fundamental le otorga al **Municipio** la calidad de **Orden de Gobierno**, como lo tienen también, el Gobierno Federal, el Gobierno de los Estados, y el **Gobierno del Distrito Federal**. Y al hablar de estos **cuatro Ordenes de Gobierno**, le atribuirá al concepto Gobierno un sentido amplio, y no el restringido, que en ocasiones se le atribuye para denominar solamente la función ejecutiva..."<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. 7ª edición. Porrúa. México, 2003. P. 16.

<sup>8</sup> Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal. 2ª edición. Porrúa. México, 2004. Pp. 219-220.

<sup>9</sup> Idem.

El sistema Federal mexicano incluye no solamente a la Federación y los Estados, sino al Distrito Federal y a los Municipios, a los cuales el maestro Faya reconoce como órdenes de gobierno.

### **1.1.2.- LA COMPETENCIA**

*La autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite.* Esta es una frase que suele utilizarse por los abogados de manera muy común, pero que tiene un sustento teórico jurídico: **la competencia**, y un sustento en el derecho positivo mexicano: el artículo 16 constitucional, primer párrafo, que dispone:

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Para conocer los alcances del concepto jurídico de competencia, resulta de mucha utilidad citar algunas consideraciones que pronuncia el ministro Genaro David Góngora Pimentel en el debate realizado en sesión pública del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 12 de noviembre de 1996 del amparo en revisión número 137/95, promovido por Enseñanza e Investigación Superior A. C., contra actos del Congreso del Estado de Guerrero y otras autoridades, consistentes en la expedición y aplicación de los artículos 27 al 34 de la Ley de Hacienda del mencionado Estado relativos al impuesto que grava la celebración de loterías, rifas y sorteos y los premios correspondientes.

“... hay que separar los conceptos de materia, facultad y competencia.

Este último es el que engloba a los dos primeros, ya que si entendemos por competencia –desde una perspectiva singularizada– la titularidad de una potestad o función pública sobre una materia sobre un determinado ente público,

de ella derivan los distintos elementos que la integran. Estos elementos son, a mi juicio, el sujeto o titular, el objeto y el contenido de la competencia.

El sujeto titular es el ente público que detenta la competencia. Esta lleva ínsita la pertenencia a un determinado sujeto, de modo que no existen competencias sin estar relacionadas a un sujeto determinado.

La materia constituye el objeto de la norma jurídica de que se trate, es decir, la cuestión o asunto regulado. Además, la materia está en la base y sirve de apoyo para la construcción del concepto de competencia. Pero la materia no se identifica con la competencia, sino que es solo uno de sus elementos integrantes. A pesar de ello, a veces se confunden ambos conceptos en el lenguaje jurídico corriente aunque esto suele ser debido a que entonces se está atribuyendo toda la materia en bloque –es decir, todas las facultades sobre una materia- a un determinado ente público. Y así, cuando la Constitución afirma que el Congreso de la Unión tiene competencia exclusiva para legislar sobre hidrocarburos (artículo 73, fracción X), hay que entender que a dicho ente le corresponden todas las facultades o potestades legislativas en esta materia.

Con ello llegamos al tercer elemento del concepto de competencia, el contenido. Como acabo de señalar, el contenido siempre está constituido por determinadas facultades o potestades que recaen sobre el objeto de la competencia, es decir, sobre la materia. El contenido de la competencia son siempre determinados poderes que sobre una materia detenta el titular de aquella. Estos poderes o facultades tampoco se identifican por completo con la competencia, porque ya he señalado que éste es un concepto más amplio, que engloba a la materia, a los poderes o facultades sobre ésta y a la titularidad de aquellos por un ente público...

Los poderes o las funciones que un ente público puede detentar sobre esta materia son de muy variados tipos, pero para reconducirlos al sistema

constitucional de distribución de competencias conviene destacar aquella clasificación que distingue entre facultades (o potestades) legislativas, facultades reglamentarias y facultades ejecutivas o de gestión.

En conclusión el concepto de competencia, a mi juicio, engloba a los otros dos que a veces se utilizan como sinónimos –materia y facultad- y los presupone en todo caso a ambos.”<sup>10</sup>

Los planteamientos vertidos por el ministro Góngora discernen con claridad lo que ha de entenderse por competencia, por lo que hacemos nuestros tales argumentos sin realizar mayor comentario, coincidiendo en el hecho de que materia y facultad son componentes del concepto en estudio.

El maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, precisa algunas características generales del concepto jurídico de competencia y en un primer aspecto indica que esta es **obligatoria**, ello del modo siguiente:

“Las funciones no se asignan simplemente para aumentar técnicamente el poder de los distintos órganos de la administración, sino para que se cumplan; un agente de tráfico no puede dejar de multar, por ejemplo, una infracción del tráfico, sino que, si ésta se produce, está obligado a sancionarla.

...

Otra de las características de la competencia es que es **indisponible** por parte del titular del órgano, es decir, que la competencia no puede renunciarse, ni ser objeto de contrato que comprometa su ejercicio.

La competencia es **objetiva** en virtud de que surge de una norma jurídica que determina la amplitud del obrar del órgano administrativo.

**... la competencia... debe surgir de una norma que de manera expresa**

---

<sup>10</sup> Distribución Constitucional de Competencias para Decretar Impuestos. Serie Debates Pleno. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1999. Pp. 17 y 18.

**consigne las facultades del órgano.**

Asimismo, la competencia es **improrrogable**, en tanto que no puede ser extendida a los particulares o a otro órgano, por aquél al cual se le otorgan las facultades.

La razón de este carácter estriba en el hecho de que la competencia se haya asignada al órgano en atención al interés público y, además, porque ella surge de una norma estatal y no por voluntad de los órganos administrativos.

El carácter de improrrogabilidad de la competencia tiene dos excepciones: la delegación y la avocación de competencias.

...

**De acuerdo con nuestro sistema jurídico, la competencia de los órganos de la Administración Pública Federal tiene su origen a nivel constitucional, legal, reglamentario y por delegación”<sup>11</sup>**

La competencia se ha clasificado de varias formas, entre otras, en *razón de territorio, de grado, de tiempo y de materia*. A continuación se hará una breve referencia a estos conceptos.

**TERRITORIO.** Es aquella que limita el ámbito de actuación del órgano a una determinada circunscripción territorial.

**GRADO.** Este tipo de competencia tiene relación con el principio de jerarquía, ya que los asuntos administrativos serán resueltos en un nivel de graduación escalonada, correspondiéndole a órganos inferiores la atribución de decisión en primer grado para ciertos asuntos, y así sucesivamente en cada fase del procedimiento administrativo, hasta llegar a los órganos superiores, a los que les corresponderá la decisión final.

---

<sup>11</sup> Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Primer Curso. 2ª edición. Limusa. México, 2004. Pp. 102-105.

**TIEMPO.** Se habla de competencia en razón de tiempo, cuando el ejercicio se encuentra condicionado al tiempo con el que cuenta el órgano para hacerlo efectivo.

**MATERIA.** Este tipo de competencia es consecuencia de la especialización que requiere la división del trabajo que exige la función administrativa para determinados asuntos.<sup>12</sup>

Sin embargo creemos que tales distinciones no son clasificaciones del concepto en estudio, sino meros elementos que permiten identificar los límites de su eficacia, pues el concepto jurídico de competencia, entendido como la titularidad (de un órgano del Estado) de facultades sobre determinada materia, es unitario.

En el Estado Federal Mexicano, constitucionalmente existe en el artículo 124 el principio de distribución de competencias entre la Federación y los estados, cuya redacción dispone que *las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*

De ello se desprende que la competencia de la Federación se determinaría a partir de la **atribución expresa de facultades** y la competencia de los Estados a partir de la **atribución residual de facultades** (las que no sean facultad expresa de la Federación), sin embargo, la constitución no delimita de esa forma la competencia de dichos niveles de gobierno, sino que también a los estados les atribuye expresamente ciertas facultades y no solo a ellos, sino que también a los municipios, así como también precisa **prohibiciones constitucionales** a los diferentes niveles de gobierno, incluyendo al Distrito Federal. Por ello, para conocer de manera precisa la esfera constitucional de competencia de la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno, se tendría que realizar

---

<sup>12</sup> Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pp. 104 y 105.

un estudio pormenorizado de la asignación de facultades, ya de manera expresa o residual y tomando en cuenta las prohibiciones constitucionales.

### **1.1.3.- FEDERAL**

En nuestro país, el nivel de gobierno federal es representado por el Poder Ejecutivo, el cual se deposita en un solo individuo que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, (artículo 80 Constitucional) a quien corresponde, proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, en otras palabras, la función administrativa del Estado en el ámbito Federal, ello se desprende del artículo 89 constitucional en su fracción I.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos constituye el Jefe de la Administración pública federal y por ello ocupa el lugar más alto, de la jerarquía administrativa.<sup>13</sup>

La función administrativa a nivel federal se ejerce dentro del ámbito territorial de la Federación, que en nuestro caso se identifica con el del territorio nacional, el que de acuerdo con el artículo 42 Constitucional en sus diversas fracciones comprende: *el de las partes integrantes de la Federación; el de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; el de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores; el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.*

---

<sup>13</sup> Cfr. Fraga, Gabino. Op. Cit. P. 174.

Asimismo, el artículo 43 Constitucional precisa las partes integrantes de la federación:

**Artículo. 43.-** Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Efectivamente, como se puede observar, la función administrativa a nivel federal debe ejercitarse en todo el territorio nacional, sin demérito del ejercicio de la función administrativa que corresponda realizar a los otros niveles de gobierno (estados, Distrito Federal y municipios) dentro de sus ámbitos territoriales, atendiendo a las facultades que en concreto se dispongan en las leyes, iniciando por la Constitución.

Las facultades y obligaciones del Presidente de la República se identifican en el artículo 89 Constitucional, sin embargo, son solo una parte de las que en materia administrativa tiene atribuidas la Federación en el texto constitucional, a continuación enunciaremos algunas que consideramos de mayor importancia por su contenido en función de que se dirigen a satisfacer el interés general.

- En materia de Educación, el artículo 3º dispone que el Estado (en específico **Federación**, Estados, Distrito Federal y Municipios) impartirá educación preescolar, primaria y secundaria, y promoverá y atenderá las demás modalidades de la educación, incluyendo la inicial y la superior (de acuerdo con las leyes que expida el Congreso de la Unión).

- En la materia de Salud y salubridad general, el artículo 4º indica que de acuerdo con la ley, es competencia concurrente entre la **Federación** y las entidades federativas.
- En cuanto al Sistema penal y de menores infractores, el artículo 18 atribuye la facultad de organizarlo a los Gobiernos de la **Federación** y de los Estados, dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- La materia de Seguridad Pública, de acuerdo al artículo 21, se encuentra atribuida tanto a la **Federación**, Distrito Federal, Estados y Municipios, dentro de los límites de su competencia.
- La Rectoría del desarrollo nacional, de conformidad con el artículo 26, corresponde al Estado, sin embargo, ello resulta impreciso, ya que a diferencia de otros artículos, en el que se comenta, el constituyente fue omiso en determinar el nivel de gobierno del Estado mexicano al que efectivamente corresponde. Sin embargo, en virtud del alcance nacional pretendido, debe interpretarse como una atribución de la Federación.

#### **1.1.4.- LOCAL O ESTATAL**

La doctrina suele agrupar como nivel local de gobierno a aquel que corresponde a los Estados de la Federación, en algunos casos ciertos autores prefieren limitarlo a ellos y otros incluyen al Distrito Federal, en este trabajo se prefiere identificar solo a los Estados, toda vez que entre estos y aquel existen diferencias en su régimen jurídico que hacen difícil una equiparación a tal grado, ya que si bien es cierto el Distrito Federal se le puede establecer como local, también tiene características municipales, pero se verá como local para este trabajo.

El límite espacial de la competencia en materia administrativa de los estados, se relaciona directamente a su extensión territorial. Al respecto el artículo 45 constitucional señala que los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a estos.

Generalmente las constituciones de los estados suelen precisar sus límites territoriales, como lo hace, por ejemplo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en su artículo 4º.

Conforme al artículo 116 constitucional, al igual que la Federación, los Estados siguen el principio de la División de Poderes, y en su organización se determina en sus propias constituciones conforme a las bases de la Constitución general.

La competencia constitucional de la Administración Pública Local, se determina haciendo análisis detallado del texto de la misma, como antes se indicó. Sin embargo, existen algunas facultades administrativas atribuidas de manera expresa, tal es el caso de las materias de Educación, Salud y Salubridad General, Sistema penal y de menores infractores y Seguridad Pública conforme lo disponen los artículos indicados en el apartado anterior.

#### **1.1.5.- MUNICIPAL**

Por lo que respecta a **los municipios**, las bases de su régimen jurídico se encuentran dispuestas en el artículo 115 Constitucional (“Municipio Libre” los llama) y del rubro de dicho artículo se desprende que conforman la división territorial y de organización política y administrativa que deben adoptar los Estados en su régimen interior.

El artículo en comento establece diez bases dispuestas en fracciones identificadas con numerales romanos que van del I al X, de las cuales las últimas dos aparecen derogadas.

De las fracciones mencionadas resultan de gran trascendencia para conocer de manera general su funcionamiento y facultades en materia de servicios públicos (la intención en este apartado no es la de detallar a plenitud su régimen jurídico) la I, II, III y IV.

La fracción I indica cuál es el órgano a cuyo cargo se encuentra su gobierno, entiéndase ejecutivo, este se trata del Ayuntamiento que se trata de un órgano colegiado que se integrará por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que determine la ley.

La fracción II clarifica que los municipios se encuentran investidos de personalidad jurídica y que sus ayuntamientos se encuentran facultados para aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen **la administración pública municipal**, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, ello siempre de conformidad con las leyes en materia municipal que deben expedir las legislaturas de los Estados.

En la fracción III se establecen funciones y servicios públicos que los municipios tienen a su cargo, respecto de los cuales, pueden coordinarse y asociarse entre municipios para una mejor prestación de esos servicios públicos, además de que pueden celebrar convenios con el Estado del cual sean parte para que sea éste quien preste temporalmente los servicios o para coordinarse con él en la prestación.

La fracción III establece en la parte que en este momento interesa, lo siguiente:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a). Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b). Alumbrado Público;
- c). Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d). Mercados y centrales de abastos;
- e). Panteones;
- f). Rastro;
- g). Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h). Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i). Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Esa es su competencia constitucional atribuida de manera expresa por la Constitución general.

## **1.2.- CENTRALIZADA**

La centralización administrativa ha de entenderse de la idea básica de que la Administración Pública como actividad debe ejercitarse por su titular, que en el concepto del maestro Fraga se denomina jefe supremo de la Administración Pública, y para el jurista Nava Negrete Órgano Superior de la Administración, pero sería materialmente imposible que de manera personal y directa este ejerciera todas las atribuciones que en esa calidad se le conceden, por ello surge la necesidad de crear *órganos de la administración*, que en concepto del maestro Gabino Fraga constituyen unidades abstractas de carácter permanente en que se divide la competencia del titular de la administración pública y que deberán, ser ejercidas por personas físicas como sus titulares.

### 1.2.1.- DEFINICIÓN

Para el propio maestro Fraga “La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.”<sup>14</sup>

Por su parte el ex magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación Alfonso Nava Negrete expone en relación con ella que es la que posee mayor antigüedad y expresa que:

“Se caracteriza porque sus órganos se encuentran agrupados y concentrados de forma tal que integran entre si una relación de jerarquía. Así habrá órganos superiores e inferiores con funciones distintas, dependientes unos de otros. Todos los órganos coordinan sus trabajos y acciones hacia sus fines y propósitos que previamente les señale el órgano superior de la administración.”<sup>15</sup>

En concepto del jurista Miguel Acosta Romero la administración pública centralizada “...es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un régimen jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”<sup>16</sup>

La administración centralizada a nivel federal, de acuerdo al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la integran la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, por su parte el artículo 10 de la misma ley expone que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá preeminencia alguna. De acuerdo con

---

<sup>14</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. P. 165.

<sup>15</sup> Nava Negrete, Alfonso. Op. Cit. P. 116.

<sup>16</sup> Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 17ª edición. Porrúa. México, 2004. P. 273.

el artículo 26 de la ley en comento, las dependencias que integran la administración centralizada son:

*La Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.*

De las definiciones dadas al inicio de este apartado, se observa con toda claridad que la **característica principal** de la centralización administrativa se encuentra al identificar los vínculos jurídicos que se establecen entre los órganos que la componen. De ellos, el principal lo es **la relación jerárquica**.

Dicha relación de manera muy simple puede resumirse en la circunstancia de que todos los órganos que componen la administración centralizada se encuentran subordinados a los poderes jurídicos de su titular. Así, a nivel federal en nuestro país esa titularidad recae en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y en el Distrito Federal en el Jefe de Gobierno.

Los vínculos jurídicos de la centralización administrativa también permiten identificar órganos superiores, coordinados e inferiores, pero todos ellos a su vez subordinados al titular de la Administración Centralizada.

El maestro Miguel Acosta Romero señala que son siete los poderes que implica la relación jerárquica dentro de la centralización administrativa:

1. De decisión.
2. De nombramiento.
3. De mando.
4. De revisión.
5. De vigilancia.
6. Disciplinario.
7. Para resolver conflictos de competencia.

El poder de decisión consiste en la facultad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública.

El poder de nombramiento es la facultad de designar a los funcionarios públicos a partir del segundo nivel de jerarquía.

El poder de mando es la facultad de ordenar a los subordinados la realización de actos jurídicos o materiales.

El poder de revisión es la facultad que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores y que en su caso podrían dejarlo sin efectos.

El poder de vigilancia consiste en supervisar el debido cumplimiento del trabajo de los subalternos.

El poder disciplinario consiste en la facultad de aplicar sanciones a los subordinados por el indebido cumplimiento de sus obligaciones.

El poder para resolver conflictos de competencia consiste en la facultad que tiene un órgano superior para determinar a qué otro de menor jerarquía corresponde conocer algún asunto cuando existe conflicto.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pp. 275-283.

Como puede observarse, el establecimiento de la Administración Pública Centralizada con las características aquí anotadas, tiene como finalidad unificar el mando, la acción y la ejecución de la función administrativa a partir de las decisiones proyectadas por el titular de la administración centralizada. Bajo la premisa de que aún y cuando jurídicamente corresponden a él todas las atribuciones administrativas, materialmente se encuentra imposibilitado de realizarlas todas por si mismo.

### **1.2.2.- DESCONCENTRADA**

Nuestra legislación reconoce y regula esta forma de organización como una estructura dentro de la administración centralizada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y concluye que los órganos desconcentrados se crean por disposición del Jefe del Ejecutivo, son órganos inferiores que no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, se dotan de cierta libertad técnica y administrativa e implican transferencia de facultades de decisión y mando.

#### **1.2.2.1.- DEFINICIÓN**

El magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez al respecto precisa que se trata de una "...forma de organización administrativa que sin excluir de la relación jerárquica a determinados órganos de la Administración, permite cierta independencia técnica y administrativa, para darle mayor agilidad..."<sup>18</sup>

Las principales características de esta forma de organización administrativa son las siguientes:

---

<sup>18</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pp. 95-96.

Los órganos desconcentrados forman parte de la administración centralizada y por lo tanto carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Sin embargo, gozan de cierta autonomía técnica y de gestión para llevar a cabo de manera más eficaz las atribuciones que les son encomendadas y que esencialmente tienen que ver con materias que para su ejecución implican cierto grado de especialización. A nivel federal existe un ejemplo muy importante y que lo constituye el Servicio de Administración Tributaria cuya naturaleza jurídica corresponde a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### **1.2.3.- PARAESTATAL**

Por reforma hecha al texto del artículo 90 de la Constitución, en 1981, se puso orden a las diversas organizaciones en que había venido interviniendo el Estado, surgidas en distintos tiempos. Con esta palabra, se incluyó a todos los organismos que utilizaba el gobierno para su administración. Antes, el referido artículo solo se ocupaba de la administración pública centralizada. Desde la entrada en vigor de la reforma mencionada la Administración Pública Federal se divide en dos grandes rubros, la administración pública *centralizada* y *paraestatal*.<sup>19</sup>

#### **1.2.3.1.- DEFINICIÓN**

Para el maestro Miguel Acosta Romero, la Administración Paraestatal también puede identificarse con la administración indirecta y la define como *la que se realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras instituciones*, ello en oposición a la directa, que es la que se ejerce por los órganos centralizados dependientes del Poder Ejecutivo.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Nava Negrete, Alfonso. Op. Cit. P. 115.

<sup>20</sup> Cfr. Acosta Romero Miguel. Op. Cit. P. 266.

La administración paraestatal a nivel federal, de acuerdo al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la integran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y **los fideicomisos**.

De ellos, llaman particularmente la atención las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados y los fideicomisos.

En las **empresas de participación estatal** se agrupan las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y de fianzas como lo dispone el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En ocasiones de manera imprecisa suele identificarse a la administración pública paraestatal con los **organismos descentralizados**, sin embargo estos solo son un componente integrante de aquella.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone al respecto que:

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Diversos autores tratan las características de los organismos descentralizados, el maestro Miguel Acosta Romero considera once: la forma de su creación, su régimen jurídico propio, su personalidad jurídica propia, su denominación, ser sede de las oficinas y dependencias y su ámbito territorial, sus órganos de

dirección, administración y representación, su estructura administrativa interna, su patrimonio propio, su objeto, su finalidad y su régimen fiscal.<sup>21</sup>

No obstante lo anterior el artículo 45 de la ley citada, enuncia dos de las tres características que se han de considerar sustanciales de los organismos descentralizados, su personalidad jurídica propia y su patrimonio propio, la otra característica que se considera sustancial se trata de su objeto, que en todos los casos consistirá en la realización de atribuciones que al Estado corresponden como parte de la Administración Pública.

Los **fideicomisos** también son un componente de la administración pública paraestatal como lo dispone el artículo 1º de la ley en cita, sin embargo, esta situación ha sido en diversas ocasiones criticada por los autores de textos de derecho administrativo, argumentando que con ello se pretende equiparar al fideicomiso (cuya naturaleza jurídica es la de un contrato) con una persona jurídica.

Con independencia de la situación anotada en el párrafo anterior, hemos de considerar que los fideicomisos cuando cumplen con las características establecidas en la ley que se ha venido comentando, forman parte de la administración pública paraestatal.

#### **1.2.4.- EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN MAYORITARIA**

Acosta Romero expone que la teoría administrativa ha considerado que existe lo que denomina *empresas de participación estatal, sociedades de capital mixto, o empresas de interés público y privado.*

Las llamadas empresas de economía mixta son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación de una empresa,

---

<sup>21</sup> Cfr. Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Pp. 501-514.

generalmente sociedad mercantil, entre el estado, o sea la Federación, alguna entidad federativa, o los municipios, y los individuos particulares; hay quienes afirman que son aquellas en las cuales los intereses públicos y los intereses capitalistas se encuentran asociados en vista de un interés común.<sup>22</sup>

#### **1.2.4.1.- DEFINICIÓN**

El maestro Alfonso Nava Negrete aborda el concepto doctrinal de Empresa de Participación Estatal e indica que “Son empresas económicas en que el Estado y los particulares asocian sus recursos. Únense capitales públicos y privados. Esta asociación da paso a dos tipos de empresas: a) con participación mayoritaria del Estado y b) con participación minoritaria del Estado. De mayor o menor participación económica estatal, son empresas que siempre reflejarán esta.”<sup>23</sup>

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal especifica en su artículo 46 cuáles son las empresas de participación estatal mayoritaria:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

---

<sup>22</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. P. 534.

<sup>23</sup> Nava Negrete, Alfonso. Op. Cit. P. 173.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

#### **1.2.5.- FIDEICOMISOS**

Para el ex magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, el maestro Alfonso Nava Negrete, el fideicomiso:

“Es otra fórmula jurídica utilizada por el gobierno federal para llevar a cabo sus propósitos. Originariamente el fideicomiso es un contrato mercantil privado, sujeto por lo mismo a la ley mercantil (en especial a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito), integrado por el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario.

El primero es la persona que aporta los bienes o recursos que serán administrados para lograr los fines del fideicomiso; el segundo, siempre un banco, que se encarga de esa administración; y el tercero, la persona o

beneficiario de los frutos del fideicomiso. Se admite que puedan reunirse en una misma persona los dos caracteres de fideicomitente y fideicomisario.”<sup>24</sup>

### **1.2.5.1.-DEFINICIÓN**

La definición legal la encontramos en el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en la siguiente forma: *En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.*

Para el autor Carlos Felipe Dávalos Mejía las características esenciales del Fideicomiso son las siguientes

1. Consiste en el desprendimiento y afectación de parte de un patrimonio, a la realización de un fin.
2. En consecuencia, implica una transmisión real de los bienes afectados.
3. El fin perseguido debe ser lícito y determinado.
4. La realización del fin no queda a cargo de aquel que se desprendió de los bienes, sino de aquel a quien se transmitieron, en todo caso una institución fiduciaria.

La obtención de tal fin podrá o no tener un destinatario específico, en la materia se denomina fideicomisario.<sup>25</sup>

### **1.3.-MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

El Distrito Federal, a decir del maestro Jacinto Faya Viesca, también constituye un orden de gobierno<sup>26</sup>. Como la Federación y los estados, su gobierno se divide

---

<sup>24</sup> Nava Negrete, Alfonso. Op. Cit. P. 175.

<sup>25</sup> Cfr. Dávalos Mejía, Carlos Felipe. Derecho Bancario y Contratos de Crédito. 2ª edición. Oxford. México, 2001. Pp. 845 y 846.

a partir de sus funciones en legislativo, judicial y ejecutivo, a éste último, cuya titularidad es unipersonal, corresponde desarrollar la función administrativa.

El titular del ejecutivo del Distrito Federal también es titular de la administración pública, la cual se organiza en diferentes formas para su mejor ejercicio.

### **1.3.1- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

La Administración Pública del Distrito Federal se divide en Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal, existiendo, adicionalmente a ellas, los Órganos Político Administrativos denominados Delegaciones.

A su vez, la Administración Pública Paraestatal, se integra por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

### **1.3.2.- FUNDAMENTO**

El fundamento jurídico de mayor jerarquía en el sistema jurídico mexicano que prevé la existencia de la Administración Pública del Distrito Federal lo es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122, en cuyo apartado A, fracción II, atribuye al Congreso de la Unión la facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (el cual constituye a su vez, el conjunto normativo de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico local) y en el apartado C, indica que este se sujetará a cinco bases, la TERCERA se refiere a la administración pública.

Hemos calificado al dispositivo mencionado como el fundamento jurídico de mayor jerarquía que prevé la existencia de la Administración Pública del Distrito

---

<sup>26</sup> Cfr. Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. P. 219.

Federal, por ello es conveniente hacer una breve referencia al tema, ello en palabras del Licenciado Elisur Arteaga Nava:

“Es inherente al concepto constitución el ser suprema; no puede ser de otra manera porque está llamada a constituir; para poder hacerlo requiere que en lo interior todo le esté subordinado y estructurado siguiendo sus lineamientos generales. Nada que le sea contrario puede subsistir o ser válido. Respecto de las autoridades sólo pueden hacer lo que ésta o las leyes que de ella emanan les permitan, expresa o tácitamente. Ese principio de supremacía es operante tanto en la estructura y el funcionamiento de un poder u órgano como en lo que se refiere a sus facultades, atribuciones y limitaciones; es obligatorio tanto para el poder legislativo, cuando emite las leyes orgánicas o reglamentarias, como para los mismos poderes u órganos, cuando ejercen las facultades o atribuciones que se les atribuyen.”<sup>27</sup>

De esta manera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se sientan las bases para que el Congreso de la Unión a través del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal determine los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados, descentralizados y órganos político administrativos.

El Congreso de la Unión, a su vez se encuentra en posibilidad de permitir que a través de diverso ordenamiento jurídico se atribuyan de manera precisa esas atribuciones. En esa tesitura existen tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal expedida por la Asamblea Legislativa y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal por el Jefe de Gobierno.

---

<sup>27</sup> Arteaga Nava, Elisur. Op. Cit. P. 16.

### **1.3.3.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

El Distrito Federal, de acuerdo al artículo 43 Constitucional constituye una parte integrante de la Federación, pero en el mismo no se le reconoce la calidad de estado, por su parte el artículo 44 Constitucional establece su naturaleza jurídica, que es la de ser sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 122 la Constitución dispone los principios de su régimen jurídico, siendo una de las cuestiones mas importantes que su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local que les corresponden las denominaciones: Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y Tribunal Superior de Justicia.

Este mismo artículo establece ocho apartados identificados alfabéticamente con las letras de la A hasta la H, en sus apartados A y B dispone la competencia del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos sobre el Distrito Federal, de las cuales aparecen de mayor trascendencia dos atribuidas al Congreso de la Unión: legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; así como expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual hace las veces de constitución del orden jurídico aplicable a éste.

En el apartado C del artículo en comento se precisa que la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ha de realizarse de conformidad con cinco bases a las que denomina BASE PRIMERA, BASE SEGUNDA, BASE TERCERA, BASE CUARTA y BASE QUINTA, las cuales se refieren a la Asamblea Legislativa; al Jefe de Gobierno; a la Organización de su Administración Pública; al Tribunal Superior y los demás órganos judiciales del fuero común; y al tribunal de lo Contencioso Administrativo; respectivamente.

El apartado H también contiene una disposición de importancia, establece que las prohibiciones y limitaciones establecidas en la Constitución a los estados, serán aplicables a las autoridades del Distrito Federal.

#### **1.3.4.- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es la norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, ello se dispone en su artículo 1º.

El artículo 52, por su parte, establece que el Jefe de Gobierno tiene a su cargo el órgano ejecutivo y la administración pública de carácter local.

Con fundamento en el artículo 87, la administración pública del Distrito Federal se divide en centralizada, desconcentrada y paraestatal, adicionalmente contará con órganos político-administrativos denominados delegaciones (artículo 104), cuyas atribuciones se determinarán en la Ley Orgánica y otras leyes que expida la Asamblea Legislativa.

Las atribuciones de las unidades administrativas y la suplencia de sus titulares se determinarán en el Reglamento Interior que expida el Jefe de Gobierno (artículo 88).

A su vez, la Administración Pública Paraestatal, se integra por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos, de conformidad con el artículo 97 del propio ordenamiento.

El Estatuto establece una definición de organismos descentralizados, indicando que son *las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por ley de la Asamblea*

*Legislativa del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, ello en el artículo 98.*

En el mismo dispositivo indica que serán empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos, aquellas que se constituyan de acuerdo con lo que al efecto establezca la ley orgánica que regule la administración pública. Sin embargo en el artículo 99 precisa que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal tendrán por objeto principal *la realización de actividades determinadas como prioritarias en las leyes; generación de bienes y prestación de servicios públicos o sociales prioritarios para el funcionamiento de la Ciudad o la satisfacción de necesidades colectivas, así como el auxilio operativo del Jefe de Gobierno en funciones tecnológicas o técnicas.*

### **1.3.5.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

Esta ley tiene por objeto establecer la organización de la administración pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, así se dispone en el artículo 1º.

La administración pública centralizada se integra, de conformidad con el artículo 2º, por la Jefatura de Gobierno, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, las que con excepción de la primera, se denominan dependencias.

En el artículo 10 se precisa que el Distrito Federal se divide en 16 demarcaciones territoriales (delegaciones) y establece su denominación.

En el artículo 15 se establecen las 12 Secretarías que actualmente forman parte de la administración pública centralizada y de los artículos 23 a 35, mismos que conforman en contenido normativo del Capítulo II, del Título Segundo de la ley que se comenta, se establece la competencia tanto de las Secretarías, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

En el Capítulo III, que va del artículo 36 al 39 se establecen lineamientos generales respecto de los órganos desconcentrados, así como la competencia de los titulares de los órganos político-administrativos.

El Título Tercero de esta ley se refiere a la Administración Pública Paraestatal y su contenido va del artículo 40 al 74.

### **1.3.6.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

Este ordenamiento, de conformidad con su artículo 1º tiene por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como adscribir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas y a los Órganos Político Administrativos y demás Órganos Desconcentrados que constituyen la Administración Pública Central y Desconcentrada.

Y en ese mismo artículo indica que las atribuciones establecidas en ese ordenamiento se entenderán delegadas.

Como puede observarse, el reglamento que nos ocupa solo se encarga de atribuir facultades respecto de unidades administrativas que conforman la administración pública centralizada y desconcentrada, mas no así por lo que corresponde a la administración pública paraestatal, y esto resulta congruente con la característica de que, con excepción de los fideicomisos, se encuentra

constituida por entidades con personalidad jurídica propia, por lo que las facultades de sus unidades administrativas se regulan a través de sus propios instrumentos jurídicos.

## CAPITULO II

### EL FIDEICOMISO

#### 2.1.-ANTECEDENTES

##### ANTECEDENTES GENERALES

Para el desarrollo del presente trabajo, es conveniente acudir a los antecedentes más remotos del fideicomiso, dando una visión general de la evolución de esta figura a través de su historia.

##### El fideicomiso en el Derecho Romano

El Doctor Guillermo F. Margadant señala que "Lo que actualmente se llama fideicomiso en México no es una institución derivada directamente del Derecho Romano, sino más bien una transformación del *trust* anglosajón, introducido en México a través de Panamá en 1924."<sup>28</sup>

Sin embargo José Manuel Villagordoa Lozano expone que en el derecho romano si existieron instituciones jurídicas que son antecedentes del actual fideicomiso, ellas son la fiducia y los fideicomisos testamentarios.<sup>29</sup>

La etimología del vocablo fideicomiso deriva de las raíces *fides* que significa fidelidad, fe, lealtad, y *commissum* que significa comisión, encargo, secreto o confidencial, que unidos forman la palabra *fideicommissum*.

En la exposición de los antecedentes romanos del fideicomiso Villagordoa

---

<sup>28</sup> Margadant S., Guillermo F. Derecho Romano. 15ª edición. Esfinge. México, 1988. P. 504.

<sup>29</sup> Villagordoa Lozano, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. 4ª edición. Porrúa. México, 2003. P. 1.

Lozano indica que la fiducia, forma de transmisión de la propiedad, se caracterizaba por la obligación del adquirente a devolver la cosa adquirida cuando así se hubiere convenido previamente. Dado lo anterior, era una forma de transmisión de propiedad que podía consistir en una *mancipatio*, o una *in jure cessio*, acompañada de un *pactum fiduciae*.

De acuerdo con el autor en comento, los elementos personales de la fiducia eran el *Accipiens* quien, entregaba el bien transmitido en propiedad y el *Tradens* o beneficiario quien lo recibía, aunque también un tercero podía fungir como beneficiario del mismo. Existieron dos formas de fiducia: la fiducia *cum creditore* y la fiducia *cum amico*.

Afirma Lozano que la fiducia *cum creditore* se utilizó como garantía de créditos: el deudor, para garantizar su adeudo, transmitía determinados bienes a su acreedor quien a su vez se obligaba, en virtud del *pactum fiduciae*, a transmitirlos al deudor, cuando hubiere pagado su crédito. La fiducia *cum creditore* atribuía al acreedor la condición de dueño de la cosa.

En la fiducia *cum amico*, según nuestro autor, la cosa era confiada a persona "leal", adquiriendo la propiedad para llevar a cabo un fin determinado. Hay de por medio la gestión de un interés que debe llevarse a cabo. La fiducia *cum amico* se identificaba con el comodato.

En la última etapa del derecho romano, el empleo de la fiducia fue substituido por otros contratos reales, ya que desaparece en la época post-clásica y en los textos justinianeos su nombre fue substituido por el de figuras contractuales aún vigentes, como la prenda, la hipoteca y el comodato<sup>30</sup>.

Con relación a los fideicomisos testamentarios el jurista Eugene Petit indica que "Cuando un testador quería favorecer a una persona con la cual no tenía la

---

<sup>30</sup> Cfr. Villagordoa Lozano, José Manuel. Op. Cit. P. 3.

*testamenti factio*, 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 llama un fideicomiso, a causa de los términos empleados: *rogo, fideicommitto* (Ulpiano. XXV. 2). Al heredero gravado se le llama fiduciario; y aquél a quien restituye, fideicomisario."<sup>31</sup>

De acuerdo con Eugene Petit, estos fideicomisos obraban en favor de personas que carecían de la *testamenti factio*, o para burlar la *Lex Falcidia* que decretaba que el heredero no podía ser constreñido a entregar legados por más del 15% del valor neto de la herencia y en caso de infracción a la misma, todos los legados debían sufrir una reducción proporcional, hasta que el total de los legados fuera del 75% del patrimonio sucesorio.

La institución del fideicomiso testamentario, permitió designar por anticipado al "fideicomisario del fideicomisario", esta substitución fiduciaria no era posible en materia de herencias y legados. La substitución fideicomisaria, según el autor en comento, se permitía por una generación en la época clásica: y por cuatro generaciones en tiempo de Justiniano. En la Edad Media se admitía esta vinculación fideicomisaria sin limitación de generaciones, siendo su manifestación más famosa el mayorazgo.

### **El Fideicomiso en el Derecho Español**

La substitución fideicomisaria romana se manifiesta en la Edad Media como: el "mayorazgo". La doctrina lo considera como un antecedente remoto del fideicomiso, aunque hay quienes discrepan con dicha aseveración.

El mayorazgo, tiene sus inicios en España como una costumbre consistente en que un noble establecía o constituía el mayorazgo sobre un conjunto de bienes, de los cuales únicamente podía ser titular el primogénito sin poder disponer de

---

<sup>31</sup> Petit, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Época. México, 1977. P. 579.

ellos y con la obligación de conservarlos íntegros y dejarlos a su primogénito y así sucesivamente para preservarlos perpetuamente a favor de la familia y con la prohibición de enajenarlos.<sup>32</sup>

Dicha figura fue admitida en las Leyes de Toro y en la Novísima Recopilación naciendo en la época feudal; donde el Señor Feudal necesitaba perpetuar su descendencia familiar, ya que la distribución de su riqueza entre sus hijos habría atomizado sus propiedades y por consecuencia aminorado su poder sobre sus vasallos, así como debilitado su situación frente al monarca, de ahí nacía la idea de mantener intactos sus bienes y creó el mayorazgo.<sup>33</sup>

Octavio A. Hernández, señala que la propiedad de los bienes transmitidos en mayorazgo es relativa y limitada pues el primogénito la recibe con la obligación de conservarlos y destinarlos a un fin; transmitirlos, a su vez a su primogénito. Su conexión con el fideicomiso consiste en que el fiduciario recibe la propiedad para destinarla a un fin determinado.<sup>34</sup>

### **El fideicomiso en el Derecho Germánico**

Manuel Villagordoa<sup>35</sup> siguiendo a Messina Giuseppe, señala entre los antecedentes del fideicomiso a tres instituciones del derecho germánico:

a. La prenda inmobiliaria, a través de la cual un deudor transmitía a su acreedor un inmueble mediante la entrega de una carta *venditionis*, y al mismo tiempo, se obligaba el propio acreedor con una contracarta, a la restitución del primer documento y del inmueble transmitido si el deudor cumplía con su obligación. En este caso estamos en presencia de una garantía.

---

<sup>32</sup> Piña Medina, Jorge, et al. Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México. Fomento Cultural de la Organización Somex. México, 1982. P. 6.

<sup>33</sup> Bauche Garciadiego, Mario. Operaciones Bancarias. 4ª edición. Porrúa. México, 1981. P. 361.

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Cfr. Villagordoa Lozano, José Manuel. Op. Cit. Pp. 5 y 6.

b. El *manusfidelis*, para contravenir prohibiciones o limitaciones establecidas en disposiciones legales que determinaban la calidad de los herederos legítimos, haciéndose a través de una donación.

c. El *salman* o *treuhand* que equivale a la figura del *feoffee to uses* de la temprana estructura inglesa del *use*. El *salman* era una persona a quien se transfería la tierra con el fin de que pudiera a su vez traspasarla, de acuerdo con las instrucciones del donante. No parece haber mayores estudios sobre esta institución que además, no tuvo la evolución impresionante ni la utilización tan general que en Inglaterra habrían de tener el *use* y el *trust*.

### **El fideicomiso en el Derecho Anglosajón**

El *use* y el *trust* son dos instituciones del derecho inglés y a decir del maestro Miguel Acosta Romero<sup>36</sup>, de éste último deriva el Fideicomiso Mexicano.

Los inicios del *trust*, tienen un desarrollo que comienza en el siglo XIII en Inglaterra, con la aparición de los *uses*, que consistían en una transmisión de tierras por acto entre vivos o en forma testamentaria a favor de un prestanombre que se le denominaba *feoffee to uses*, quien las poseería en provecho del beneficiario denominado *cestui que use*. Con ello se lograban distintos objetivos, lícitos, pero jurídicamente no reconocidos o bien fraudulentos.

En el caso de los primeros, estaban los testamentos por vía de uso que el régimen feudal no autorizaba y en el de los segundos, tenían o se daban las transmisiones en fraudes de acreedores y las realizadas para eludir acciones reivindicatorias.

El uso fue utilizado también por los cruzados que partían para Tierra Santa, y más tarde para prevenir represalias políticas, como en la guerra de las Dos

---

<sup>36</sup> Acosta Romero, Miguel. Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso. 3ª edición. Porrúa. México, 1999. P. 3.

Rosas. De esta forma también permitió transmisiones de tierra "para el uso" de los frailes franciscanos a quienes las reglas de la orden prohibían en lo individual o comunalmente la propiedad de bienes.

Siendo un instrumento ideado por el pueblo para defenderse de las pesadas e injustas cargas que imponían el sistema feudal y los señores feudales sobre sus vasallos, era consecuentemente una forma de burlar el régimen imperante de su época. El *use* no se utiliza únicamente en asuntos de sucesiones testamentarias, sino como medio para muchas otras finalidades, ya que se creaban por convenio verbal entre las partes, permitiendo que muchos propietarios lograran eludir las cargas del sistema feudal como lo era el tener que donar parte de sus tierras al señor feudal o participarle de los frutos de éstas.

Cabe señalar, que el *use* evoluciona para convertirse de una obligación puramente moral a una institución jurídica, convirtiéndose en la aportación angloamericana más trascendental en el campo del derecho.

Batiza señala que el *trust* es una forma de disposición de bienes a través de la cual las obligaciones y facultades del *trustee* (fiduciario) podrán ser las que determine el *settlor* (fideicomitente) y los derechos del *cestui que trust* (fideicomisario) aquellos que desee concederle, subordinándolos, si así lo quiere, a la decisión discrecional del *trustee*.<sup>37</sup>

Algunos autores opinan que el origen del *trust* se encuentra en el derecho romano y germánico.

El desarrollo histórico del *use* y del *trust* puede dividirse en 4 períodos:

1o. Aparición de los *uses* hasta principios del siglo XIV.

---

<sup>37</sup> Cfr. Batiza, Rodolfo. Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria. 2a. edición. Porrúa. México, 1985. P. 24.

- 2o. Desde esta época hasta la promulgación de la Ley de Usos de 1535.
- 3o. De ese año a fines del siglo XVIII.
- 4o. A partir del siglo XVIII a la época contemporánea.

En su primera etapa los usos consistían en obligaciones de carácter moral y su cumplimiento quedaba a la buena fe del prestanombre *feoffee to uses*.<sup>38</sup>

El primer período, que abarca desde la práctica primitiva del uso, a partir del siglo XIII hasta los primeros años del siglo XIV. En ese tiempo los usos consistieron en obligaciones de carácter moral, cuyo cumplimiento dependía de la honestidad del *feoffe*. De este modo el *cestui que trustee* carecía de derechos jurídicos. Fue con las cortes de equidad que los *uses* tomaron un nuevo impulso.

El segundo período comprende desde el siglo XIV hasta el siglo XV, momento en el que se da la promulgación del *Statute of Uses* o Ley de Usos por el Rey Enrique VIII, en el año de 1536. Dicho período se caracterizó por las numerosas quejas presentadas contra los *feoffees* deshonestos, consecuentemente comienza a crearse jurisprudencia, base de los usos, a los que se consideraba derechos reales de equidad. Esta situación originó que se considerara que los derechos de los beneficiarios eran transmisibles a la muerte de éstos en favor de sus herederos, por lo cual se estableció que los usos podían ser susceptibles de cesión.

Durante esta etapa el empleo de los usos se desarrolló de tal forma que se creó el sistema de equidad, que en general eludía la aplicación de las normas del *Common Law*. El sistema de equidad estaba integrado por un cuerpo de normas jurídicas que se originaron en los designios imperativos de la conciencia, reglas excepcionalmente deducidas y desarrolladas por ciertas cortes de justicia, en especial las de la Cancillería.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Cfr. Batiza, Rodolfo. *El Fideicomiso Teoría y Practica*. 3ª edición. Porrúa. México, 1983.

<sup>39</sup> Cfr. Lepaulle, Pierre. *Tratado Teórico y Práctico de los Trusts*. (Traducción de Pablo Macedo). Porrúa. México, 1975. P. 14.

En el tercer período de 1538 hasta los últimos años del siglo XVIII, la práctica de los usos se utilizó frecuentemente en fraude de acreedores. Como resultado de esta situación, fue promulgada la Ley de Usos, que no hizo, ilegales a los mismos, sino que señala al beneficiario como propietario, es decir, establece la adjudicación de la propiedad en favor del *cestui que trustee*, con lo cual se convierte en el único dueño de la *res* puesta en uso, en tanto que la figura del *feoffe* quedó completamente eliminada de la relación.

El cuarto período, comprende desde el siglo XVIII hasta nuestros días. La Ley de Usos pretendió terminar con el uso, pero el arraigo y las evidentes ventajas que la institución presentaba impidieron que la ley se cumpliera, ocurriendo únicamente la transformación del uso. Acerca de dicha transformación comenta Lepaulle, que "sólo se cambiaron los nombres: el "use" se convirtió en "trust", el "feoffee to use" en "trustee" y el "cestui que use" se transformó en "cestui que trust".<sup>40</sup>

El término *trust*, fue aplicado a todos los intereses de equidad y utilizado como sinónimo del uso en las sentencias, las cuales fueron reconocidas obligatoriamente como *trusts*, base del actual sistema jurídico del *trust* anglosajón.

El *trust* se da cuando una persona llamada *settlor* transmite todo o parte de sus bienes o de su crédito a un tercero llamado *trustee* para que éste realice la misión que le ha sido encomendada en provecho de un beneficiario llamado *cestui que trust*. Se crea por ley; sin que el *settlor* tenga el papel de mandante, así el papel del *trustee* no podía reducirse al de un administrador o mandatario. Una vez constituido el *trust* el *settlor* no tiene ningún derecho sobre el mismo, salvo pacto en contrario.

---

<sup>40</sup> Lepaulle, Pierre. Op. Cit. P. 17.

Si los bienes materia del *trust* son susceptibles de propiedad, es en el *trustee* en quien descansa tal derecho. El *trustee* no tiene sino un deber: cumplir la misión que se le encomienda, debiendo actuar como un buen padre de familia para lograrlo. El *trust* crea no sólo derechos válidos entre las partes, sino derechos oponibles a terceros. "Los bienes que forman parte de él, no constituyen prenda de los acreedores del "trustee", no pasan a, sus herederos y no pueden ser donados ni legados por él; en una palabra no están en su patrimonio y a pesar de ello él es el único que puede venderlos, alquilados o gravarlos con derechos reales. El "cestui" puede, no obstante, obrar en su propio nombre en contra de terceros, si el "trustee" rehúsa hacerlo, está ausente, o incapacitado".<sup>41</sup>

### **El fideicomiso en el Derecho Norteamericano**

En la primera parte del siglo XIX el sistema de equidad fue aceptado en Norteamérica y se fue adoptando el *trust*. Al parecer éste ya era conocido en la época de la colonia pero no era utilizado de la misma manera que en Inglaterra.

La aportación de los Estados Unidos a favor del desarrollo del *trust*, es el uso del *trustee corporativo*. La primera noticia que existe en dicho país sobre una autorización otorgada a una corporación para actuar como *trustee*, es la que se dio a *The Farmers' Fire Insurance & Loan Co*, en Nueva York (1822).

A partir de entonces, fueron naciendo corporaciones con poder para administrar *trusts* originando la actuación del *trustee* como profesional, dando una situación distinta de la que existía en Inglaterra.

Estados Unidos dio un fuerte impulso a la figura del *trust*, extendiendo su aplicación a la actividad bancaria, fundándose las ya mencionadas *trust companies* y los bancos fiduciarios especializados que hicieron del *trust* una

---

<sup>41</sup> Lepaulle, Pierre. Op. Cit. P. 9.

actividad exclusivamente bancaria.<sup>42</sup>

## **ANTECEDENTES EN MÉXICO.**

En opinión de algunos tratadistas, nuestro país fue quien inició a principios del siglo pasado, la cristalización del movimiento de expansión del *trust*.

### **Ley de Ferrocarriles de 1899**

Distintos autores como Batiza, señalan como primer antecedente del fideicomiso en México, el *trust* constituido en Estados Unidos para garantizar emisiones de obligaciones o bonos destinados a financiar la construcción de ferrocarriles de las compañías mexicanas ferroviarias. Este *trust* fue otorgado en el extranjero y surtía efecto en México al amparo del Código Civil de 1884 y de la Ley para Ferrocarriles de 1899.

Haremos una breve reseña, tomando como base las ideas expuestas por Emilio Velasco en su artículo "Los instrumentos del Trust y los Ferrocarriles Nacionales".<sup>43</sup>

Las inversiones que se hicieron en México a fines del siglo XIX y a principios del XX, por Inglaterra y Estados Unidos, tomaron la forma de Bonos Hipotecarios para reunir los fondos que requería la construcción de los ferrocarriles.

El 29 de abril de 1899 se expide la Ley de Ferrocarriles, en la que se señala que ferrocarriles tiene la naturaleza de vía general de comunicación con sometimiento a una jurisdicción federal, teniendo como legislación aplicable para este tipo de contratos el Código Civil para el D.F. Los ferrocarriles sujetos a las jurisdicciones de los Estados se sujetarán a sus leyes respectivas.

---

<sup>42</sup> Cfr. Piña Medina, Jorge et al. Op. Cit. Pp. 23 y 24.

<sup>43</sup> Cfr. Velasco, Emilio. Los Instrumentos del Trust y los Ferrocarriles Nacionales. Revista General de Derecho y Jurisprudencias, tomo III. México, 1982. Pp. 383 a 403.

El objeto de esta ley, era establecer las bases para la constitución de hipotecas sobre los Ferrocarriles, así como de las obligaciones que ellas garantizaban cuando el contrato había sido otorgado en el extranjero.

El fideicomiso se consideraba como un contrato complejo que al ser descompuesto en varios elementos y comparando con la ley mexicana origina un contrato de préstamo, mandato e hipoteca.

Para Emilio Velasco, la mecánica de la operación era la siguiente:

El *trust* o fideicomiso se otorga entre la compañía de ferrocarril y otra persona o compañía llamada *trustee*. Este último no contrata por su cuenta ni en su beneficio sino a nombre y en beneficio de los futuros tenedores.

El *trustee* cuida y vigila los intereses de los obligacionistas, esta misión se ejerce desde que se otorga el contrato de *trust*. La compañía de ferrocarril decide emitir obligaciones garantizadas con la hipoteca de sus bienes. En cuanto a los intereses y plazos para el pago fija a su arbitrio los elementos del contrato de préstamo.

El préstamo contenido en el contrato de *trust* se perfecciona entre la compañía de ferrocarril y los tomadores de las obligaciones, aquélla se obliga a pagar la cantidad representada por las obligaciones y el interés sobre ellas estipulado en los plazos determinados en el contrato.

Los propietarios de las obligaciones cambian constantemente, esto impide que la compañía tenga relaciones jurídicas directas con personas determinadas, es necesario un elemento fijo y permanente, con el cual se mantengan las relaciones jurídicas derivadas del contrato que proceda a nombre, por cuenta y por representación de los obligacionistas, constituyéndose un mandato según la ley mexicana, con características especiales:

El mandatario *trustee*, comienza a realizar su actividad antes de que se presenten los mandantes. Su primer acto consiste en otorgar al *trust* en el que se fijan por la compañía las condiciones del préstamo, las garantías que se constituyen y las facultades del *trustee*. Sus deberes comienzan desde que se otorga el instrumento del *trust*, pues debían insertar las cláusulas y condiciones que establezcan derechos eficaces a favor de los obligacionistas. Asimismo, vigila que no se haga una emisión de bonos mayor de la que autoriza el contrato, certificando en cada bono que ha quedado comprendido en la emisión autorizada.

Tomadas las obligaciones por terceros, se verifica el contrato de préstamo entre la compañía de ferrocarriles y los tomadores de aquéllas, quedando constituido el mandato que permite al *trustee* representar a los obligacionistas. El mandato surte sus efectos desde que se otorgó el contrato de *trust*.

El *trustee*, puede renunciar a su cargo o ser removido por los obligacionistas teniendo derecho a nombrar otro sin poder quedar ausentes del *trustee*, ya que en este caso correspondería el derecho de nombramiento a un tribunal competente, si no se ha previsto la forma de llenar el lugar.

Para garantía de las obligaciones, de los intereses que sobre ella se deban pagar y del cumplimiento de las demás obligaciones que contrae la compañía de ferrocarril, ésta enajena al *trustee* todos los bienes con los cuales se garantizan aquellos adeudos y obligaciones; esta parte del contrato contiene la hipoteca que se da para la seguridad de los obligacionistas y es lo que constituye el *trust*.

En relación a la enajenación y venta de los bienes, este autor continúa señalando; "El "trustee" adquiere la propiedad legal de los bienes que se le enajenan; desde el punto de vista de la ley tiene dominio absoluto en los bienes, pero la enajenación se le ha hecho y debe ejercer ese derecho de dominio, con

el objeto de que se apliquen los bienes a ciertos usos, en caso de que la compañía de ferrocarril no cumpla con sus obligaciones. Esta enajenación y venta, pues, examinadas a la luz de los principios contenidos en la ley mexicana, son una hipoteca. La hipoteca es un derecho legal que se constituye sobre bienes inmuebles o derechos reales para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago (art. 1823 Código Civil)".<sup>44</sup>

Así, la primera experiencia jurídica que se tuvo del *trust* anglosajón en México, se logró con la aplicación de técnicas jurídicas nacionales.

### **Influencias del Jurista Panameño Ricardo Alfaro**

Consideramos de importancia trascendental citar la tesis del maestro Ricardo Alfaro, ya que su influencia fue determinante en el proceso de incorporación de esta figura en nuestro país.

El jurista panameño, tuvo la primicia de asimilar el *trust* anglosajón a los sistemas jurídicos de ascendencia romanista, con su teoría del mandato irrevocable y con su proyecto de Ley Panameña sobre Fideicomisos.

Villagordoa, se refiere a la teoría de Ricardo Alfaro, señalando, al efecto, que en una primera etapa, el fideicomiso para el jurista panameño es un mandato irrevocable, en virtud del cual se transmiten al banco con carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos, según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, en beneficio de un tercero llamado fideicomisario.

Explicando el concepto de fideicomiso, Alfaro indicaba que era necesario concebirlo bajo un aspecto que lo acercara más al *trust* anglosajón que al antiguo derecho romano, ya que el *trust* no deja de lado el concepto fundamental

---

44 Velasco, Emilio. Op. Cit. P. 395.

de *trustee* o fiduciario, quien es la persona que cumple con un encargo dado por otro a beneficio de un tercero.

Asimismo, indicaba que si en el fideicomiso, el fiduciario se encarga de la realización de un fin señalado por el fideicomitente, y que según la jurisprudencia el contrato de mandato es aquél por medio del cual una persona se obliga a prestar algún servicio o a hacer alguna cosa por cuenta y encargo de otra, hay que concluir, que el fideicomiso es en sustancia, un mandato en el que el fiduciario es el mandatario y el fideicomitente el mandante. Pero el fideicomiso gozaba de la característica de irrevocabilidad, porque de no ser así, el derecho del fideicomisario y las facultades del fiduciario serían ilusorias, haciéndose ineficaces los fines que se persiguen.

Afirmaba, además, que el encargo que se confiere al fiduciario produce el efecto de transmitirle los bienes objeto del fideicomiso, sin el cual el fideicomiso no podría ejecutarse.

Por otra parte, el mandato se extingue por la muerte del mandante y puede ser revocado por él en cualquier tiempo, haciéndose necesaria la irrevocabilidad en el fideicomiso, siendo ésta su esencia.

En una segunda etapa, Alfaro, ya no concebía al fideicomiso como un mandato irrevocable, definiéndolo en los siguientes términos: "El fideicomiso es un acto en virtud del cual se transmiten determinados bienes a una persona llamada fiduciaria para que disponga de ellos conforme lo ordena la persona que los transmite, llamada fideicomitente a beneficio de un tercero llamado fideicomisario".

Esta definición encierra tres elementos constitutivos del acto: la transmisión del patrimonio, la destinación que se da al mismo y el encargo que debe ejecutar. Quedan también expresadas las partes que intervienen en el acto jurídico: el que

hace la transmisión del patrimonio, el que recibe el encargo de dar cumplimiento a la destinación y el que va a gozar del beneficio.<sup>45</sup>

La influencia dentro de nuestra legislación, se relaciona con la primera etapa del pensamiento de Ricardo Alfaro, teniendo transformaciones posteriores en virtud de los estudios realizados por nuestros juristas y que marcan su intervención en la legislación vigente.

### **Proyecto Limantour.**

El primer intento teórico de regulación de la figura del fideicomiso como una necesidad del siglo pasado, es el proyecto denominado "Limantour", del año de 1905. El entonces Secretario de Hacienda Sr. José Y. Limantour, envió al Congreso de la Unión una iniciativa que facultaba al Ejecutivo para expedir la ley por cuya virtud podían constituirse en la República Mexicana instituciones comerciales encargadas de desempeñar las funciones de "agentes fideicomisarios".

Según Batiza, el autor de este proyecto fue el Licenciado Jorge Vera Estañol, y que venía precedido por una especie de exposición de motivos que señalaba la falta de organizaciones especiales que en los países anglosajones se denominan "trust companies" o compañías fideicomisarias, que se encargaban de la ejecución de actos y operaciones en las cuales no tienen interés directo, sino que obran como simples intermediarios, ejecutando imparcial y fielmente actos y operaciones en beneficio de las partes interesadas o de terceras personas.<sup>46</sup>

Dicho proyecto, constaba de ocho artículos y en el se disponía que el fideicomiso podría consistir en el encargo hecho al fideicomisario por virtud del contrato entre dos o más personas, de ejecutar cualesquiera actos, operaciones

---

45 Cfr. Villagordoa Lozano, José Manuel. Loc. Cit.

46 Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso. Teoría y Práctica. Op. Cit. P. 100.

o contratos lícitos respecto de bienes determinados para beneficio de alguna o de todas las partes en ese contrato, o de un tercero, o de hacer efectivos los derechos o cumplir las obligaciones creadas expresamente en el contrato o que sean consecuencia legal del mismo.

En relación con los bienes sobre los que se constituía el fideicomiso, importaba un derecho real; la ley definiría la naturaleza y efecto en ese derecho y los requisitos para hacerlo valer.

Este proyecto nunca fue aprobado por el Congreso de la Unión.

### **Proyecto Creel**

El mismo Batiza explica que en el año de 1924, se llevo a cabo la Primera Convención Bancaria, reviviendo el movimiento iniciado por Limantour, tiempo después de la Revolución de 1910, que detuvo la evolución legislativa de la institución. En dicha convención celebrada en el mes de febrero, el Sr. Enrique Creel presentó su proyecto sobre "Compañías Bancarias de Fideicomiso y Ahorro".

El Proyecto corrigió la terminología anterior al sustituir la expresión "instituciones fideicomisarias" por la denominación "compañías bancarias de fideicomiso y ahorro". Señalaba la operación y funcionamiento de este tipo de compañías (*Trust and Saving Bank*), en Estados Unidos de Norteamérica, refiriéndose al procedimiento seguido en la práctica durante nueve años.

Indica que la principal de las operaciones que realizan estos bancos, consiste en la aceptación de hipotecas, y más que de hipotecas, de contratos de fideicomiso de toda clase de propiedades, bonos de compañías, ferrocarriles, etc.; así como recibir bienes de viudas, huérfanos y niños; Creel proponía que se

autorizara al Ejecutivo para expedir una ley sobre la materia.<sup>47</sup>

### **Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (1924)**

Aunque la primera ley sobre fideicomisos como tal es la de 1926, la Ley Bancaria de 1924, incluye en su capítulo VIII lo relativo a los bancos de fideicomiso.

Batiza señala, que la legislación anterior se ocupaba exclusivamente de los bancos de emisión, de los bancos hipotecarios y de los refaccionarios, y carecía de disposiciones sobre los bancos de depósito y los establecimientos y casas bancarias que no cupieran dentro de los rígidos cuadros legales.<sup>48</sup>

Así, la ley en comento reputaba a los bancos de fideicomiso como instituciones de crédito que sirven a los intereses del público en varias formas y principalmente administrando los capitales que se les confían e invirtiendo con la representación común de los suscriptores o tenedores de bonos hipotecarios al ser emitidos éstos, o durante el tiempo de su vigencia.

Los bancos de fideicomiso quedaban sometidos a un régimen de "concesión" estatal; las concesiones tenían una duración máxima de 30 años a partir de la fecha de la ley y su carácter era el de meras autorizaciones para establecer y explorar instituciones de crédito.

La ley anunciaba que los bancos de fideicomiso se regirían por la ley especial que habría de expedirse.

### **Ley de Bancos de fideicomiso (1926)**

---

47 Batiza, Rodolfo. Op. Cit. P. 103.

48 Ibidem. Pp. 103 y 104

El 30 de Junio de 1926, se promulgó la Ley de Bancos de fideicomisos (D.O. del 17 de Julio de 1926), dándole una estructura al fideicomiso mexicano.

Este ordenamiento constaba de 86 artículos distribuidos en los siguientes capítulos: objeto y constitución de los bancos de fideicomiso, operaciones de fideicomiso, departamento de ahorro, operaciones bancarias de depósito y descuento, y disposiciones generales.

En su exposición de motivos, indicaba que la institución del fideicomiso era nueva en México, y que consecuentemente traía consigo la legalización de una institución jurídica de otros países, permitiendo la celebración de operaciones financieras y comerciales sin las trabas del derecho tradicional. Asimismo, señalaba que el fideicomiso era en realidad una institución distinta de todas las anteriores y en particular del fideicomiso romano.

La reglamentación sancionada en la ley, constituye una adaptación de las prácticas anglosajonas, pero con las modificaciones para su adecuación a nuestro derecho.<sup>49</sup>

Cabe mencionar que esta ley advierte una notoria influencia de las ideas de Alfaro y Creel.

La ley definía al fideicomiso (art. 6o.) de la siguiente manera: "Es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al banco, con carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos según la voluntad del que los entrega llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero, llamado fideicomisario o beneficiario". Este precepto inspirado en las ideas de Ricardo Alfaro incurría en el error de definir al fideicomiso como mandato irrevocable.

---

49 Batiza, Rodolfo. Op. Cit. P. 110.

Continúa la ley, señalando en relación con esta figura, que podía constituirse únicamente para un fin lícito (art. 7o.); prohibía los fideicomisos secretos y los constituidos a título gratuito que produjeran efectos a la muerte del fideicomitente a favor de incapaces de heredar o recibir legados (arts. 8o. y 9o.); los fideicomisos deberían constituirse por escritura pública, documento privado o testamento (art. 11); los bienes entregados para la ejecución del fideicomiso se considerarían salidos del patrimonio del fideicomitente en cuanto fuera necesario para la misma, o por lo menos grabados a favor del fideicomisario, declarándose inembargables (art. 12); podían ser objeto del fideicomiso bienes muebles y derechos reales, así como cualesquiera clase de valores, créditos, títulos, dinero efectivo, bienes muebles en general y cualesquier derecho, excepto los que conforme a la ley no pudieran ser ejercitados sino directa o individualmente por su dueño (art. 13); el fideicomiso constituido sobre inmuebles debía inscribirse en el Registro Público (art. 13); el fiduciario podía ejercitar en cuanto a los bienes fideicomitados todas las acciones y derechos inherentes al dominio aún cuando no se expresaran en el título constitutivo del fideicomiso, pero no podría enajenarlos, gravarlos ni pignorarlos, a menos de tener facultad expresa o de ser ello indispensable para la ejecución del fideicomiso (art. 14); cuando hubiere dos o más fideicomisarios, su voluntad sería expresada en la forma y términos establecidos en el título constitutivo y, a falta de disposición, se convocaría a una junta en la que las decisiones serían tomadas a mayoría de votos computados por representaciones y no por personas (art. 20); las cuestiones que se suscitaren entre fideicomitente, banco fiduciario y fideicomisario, serían ventiladas en juicio mercantil (art. 21).

La citada ley, prohibía a los bancos o compañías establecidas en el extranjero, tener en la República Mexicana, agencias o sucursales cuyo objeto fuere practicar operaciones de fideicomiso.

El fideicomiso se extinguía por las siguientes causas:

- a. Por el cumplimiento de su objeto.
- b. Por hacerse éste imposible.
- c. Por no cumplirse la condición suspensiva de que dependiera, dentro de los 20 años siguientes a su constitución.
- d. Por cumplirse la condición resolutoria.
- e. .Por convenio expreso entre fideicomitente y fideicomisario.

Extinguido el fideicomiso, el banco daría a los bienes existentes la aplicación prevista, y a falta de disposición, los devolvería al fideicomitente o a quien representare sus derechos (art.19).

El resto de la ley, precisaba los requisitos necesarios para la organización y funcionamiento de este tipo de bancos.

### **Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (1926)**

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios publicada en el D.O. del 16 de noviembre de 1926, abrogó la Ley de Bancos de Fideicomiso del mismo año.

El art. 5o. fracción V, señalaba a los bancos de fideicomiso como instituciones de crédito; el art. 6o. complementaba el art. 5o. con la necesidad del otorgamiento de concesión por parte del Ejecutivo de la Unión para su establecimiento. Se exigía la constitución de sociedades anónimas.

Según el art. 14 la duración de las concesiones en ningún caso excedería de 30 años, contados desde el 24 de diciembre de 1924.

En su capítulo VI del título primero (arts. 97 a 148) de la ley que nos ocupa, se

plasma lo relacionado a los bancos de fideicomiso, por lo que incorporó los preceptos de la ley anterior del 30 de junio del mismo año, sobre Bancos de Fideicomiso, y que, en consecuencia, tuvo por modelo la Ley Alfaro.<sup>50</sup>

### **Ley General de Instituciones de Crédito (1932)**

Durante la vigencia de la Ley de 1926, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no otorgó ninguna concesión para bancos fiduciarios y no se practicó ningún fideicomiso propiamente dicho, según informó la Dirección General de Crédito de la Secretaría.<sup>51</sup>

La ley publicada el 29 de junio de 1932, en su exposición de motivos, declaraba que la Ley de 1926 había introducido a nuestro país la institución jurídica del fideicomiso como instrumento de desarrollo económico del mismo, pero dicha ley no precisaba el carácter sustantivo de la institución, dejando por lo mismo, vaguedad de conceptos. Por consecuencia, señala la necesidad de definir con claridad el contenido y efectos del fideicomiso, siendo dicha definición materia de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, y una reglamentación adecuada de las instituciones que actúen como fiduciarias.

El fideicomiso se define cómo una afectación patrimonial a un fin, cuyo logro se confía a las gestiones de un fiduciario, precisándose así la naturaleza y efecto de ese instituto que la ley en vigor conceptualizaba como lo hacía Alfaro, como un mandato irrevocable.

Así, la nueva ley sólo autoriza la constitución de fideicomisos cuando el fiduciario es una institución especialmente sujeta a la vigilancia del Estado, impidiendo que dicha figura de lugar a sustituciones indebidas o a la constitución de patrimonios alejados del comercio normal y termina con la confusión entre el fideicomiso y los actos de administración o de representación de terceros. Se

---

50 Cfr. Lepaulle, Pierre. Op. Cit. P. XX (Introducción de Pablo Macedo)

51 Cfr. Piña Medina, Jorge et al. Op. Cit. Pp. 35 y 36.

autoriza a las instituciones fiduciarias para desempeñar otras funciones.

Esta ley entendía por instituciones de crédito, las sociedades mexicanas que tuvieran como objeto exclusivo la práctica de operaciones activas de crédito y la celebración de ciertas operaciones entre las cuales se encontraba la de actuar como fiduciario, las fiduciarias estaban sujetas a concesión gubernamental.

La Ley de 32, reitera la prohibición de que los bancos extranjeros actúen como fiduciarios y señala que tienen el carácter de fiduciario las instituciones de crédito. Los artículos 90 y 91, reglamentan la actividad de las mismas fuera del fideicomiso propiamente dicho. Se regula la representación de estas instituciones por medio de funcionarios especialmente autorizados (art. 92) y la contabilidad de las mismas (art. 93). Determina los casos en que su actividad se sujetará a obrar como en conciencia lo haría un hombre honrado y de conocimiento y experiencia ordinarios. Regula las causas graves de renuncia de una institución fiduciaria (art. 95) y los casos y términos de las responsabilidades en que puede incurrir (art. 96).

### **Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (1932)**

Paralela a la Ley de Instituciones de Crédito de 1932, aparece la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que en su título II, capítulo V, regula al fideicomiso como institución sustantiva. Esta ley fue publicada el 27 de agosto de 1932, y según Pablo Macedo "... ambos ordenamientos fueron elaborados paralelamente y con indudable propósito de que fuesen complementarios el uno del otro. La Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, teniendo como campo propio de estructuración el fideicomiso y la Ley de Instituciones, la regulación de las fiduciarias que habría de desempeñarlos".<sup>52</sup>

Dicha ley reglamenta el fideicomiso, porque ya desde 1926 según la exposición

---

<sup>52</sup> Lepaulle, Pierre. Op. Cit. P. XXIII (Introducción de Pablo Macedo).

de motivos la Ley General de Instituciones de Crédito lo había aceptado y porque su implantación en México significaría un enriquecimiento del caudal de medios y formas de trabajo de nuestra economía.

La nueva ley reitera el principio de admitir solamente el fideicomiso expreso y circunscribía a ciertas personas la capacidad para actuar como fiduciarias.

### **Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares\_(1941)**

Esta ley fechada el 3 de mayo de 1941, abrogó la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932. En su exposición de motivos señala, que el capítulo relacionado con las instituciones fiduciarias sufrió mínimas modificaciones, como añadir a la enumeración de sus cometidos algunos que pueden ser propios de estas instituciones y algunas normas por las que deban regirse las operaciones de inversión que realice la institución en ejercicio de fideicomiso, mandato o comisión, cuando de la naturaleza de éstos o de las instrucciones recibidas no resulten indicaciones suficientemente precisas.

Confirma la naturaleza del fideicomiso, señalada en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sosteniendo que el fiduciario es el titular de los derechos fideicomitidos.

Señalaba los requisitos que para ser fiduciario debían reunir este tipo de instituciones y establecía en el art. 44 que: "las sociedades o las Instituciones de Crédito que disfruten de concesión para llevar a cabo operaciones fiduciarias estarán autorizadas en los términos de esta ley... para practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito".

### **Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (1985)**

A raíz de la nacionalización de la Banca Mexicana en septiembre de 1982, fue necesario expedir la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que disponía que los servicios bancarios, entre los que se encuentra el del fideicomiso, serían prestados por instituciones de crédito constituidas por el Estado, que recibirían el nombre de sociedades nacionales de crédito. Dicha ley regulaba aspectos esenciales del fideicomiso.

Establecía que las sociedades nacionales de crédito, les estaba prohibido responder a los fideicomitentes de los rendimientos de los valores afectos en fideicomiso.

### **Ley de Instituciones de Crédito (1990)**

La Ley de Instituciones de Crédito de 1990, consecuencia de la reprivatización de la banca mexicana trae como resultado la abrogación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Esta ley, señala que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

- a. Instituciones de banca múltiple. (instituciones privadas)
- b. Instituciones de banca de desarrollo. (instituciones estatales)

En relación a la figura que nos ocupa, la actual ley, sigue en términos generales los lineamientos de la anterior.

En conclusión, la institución jurídica del fideicomiso, tiene sus antecedentes más remotos en el derecho romano, pero se adopta en nuestro país del derecho anglosajón, implantándose, así, una figura jurídica extranjera a un sistema

jurídico de ascendencia romanista, siendo, por lo tanto, el *trust* el antecedente inmediato del fideicomiso mexicano.

## 2.2.-DEFINICIÓN

El fideicomiso ha sido definido de diversas formas atendiendo a las legislaciones propias de cada país, así la Enciclopedia Jurídica Omeba apoyándose en los autores Joaquín Escriche y Guillermo Cabanellas definen al fideicomiso respectivamente en los siguientes términos:

“Todo lo que deja el testador a uno para que lo entregue a otro: o bien, la herencia o parte de ella que el testador ruega, encarga o demanda al heredero restituir a otro. El heredero que debe restituir la herencia o parte de ella, se llama heredero fiduciario, fideiuyusario o gravado; y aquél a quien debe hacerse la restitución, se denomina fideicomisario.

Disposición de última voluntad en virtud de la cual el testador deja sus bienes o parte de ellos, encomendados a la buena fe de una persona para que al morir ésta a su vez, o al cumplirse determinadas condiciones o plazos, transmita la herencia a otro heredero o invierta el patrimonio del modo que se le señale.”<sup>53</sup>

Como se puede apreciar de las definiciones preinsertas se trata de un acto en el que una persona en vida dispone dejar sus bienes para que se le entreguen a otro al morir y ésta los entrega a una diversa al cumplirse con las condiciones para ello o en los plazos fijados.

Cabe señalar que en nuestro país el fideicomiso es diverso, pues puede darse sin necesidad que fallezca la persona que constituya el fideicomiso, así el autor Rafael de Pina Vara define al fideicomiso en los siguientes términos:

---

<sup>53</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1977. Tomo V, Pág. 196.

“El fideicomiso es un negocio jurídico en virtud del cual una persona física o moral, denominada fideicomitente, destina bienes o derechos a la realización de una finalidad lícita y determinada, y encarga la realización de esa finalidad a una institución fiduciaria, que se convierte en titular del patrimonio de afectación integrado por aquellos bienes o derechos.”<sup>54</sup>

Otra definición la obtenemos del autor Miguel Martínez y Flores que señala:

“El fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria. El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado.”<sup>55</sup>

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito define al fideicomiso en los siguientes términos:

“**Artículo 381.** En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.”

Conforme a los preceptos transcritos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito se puede señalar que no necesariamente habrá de existir la figura jurídica del fideicomisario, pues bastara con que el fideicomiso tenga un fin lícito y determinado.

---

54 De Pina Vara, Rafael. Derecho Mercantil Mexicano. 5ª edición. Porrúa. México, 1972. P. 306 y 307.

55 Martínez y Flores, Miguel. Derecho Mercantil Mexicano. Pax. México, 1980. P. 177.

### **2.3.-NATURALEZA JURÍDICA**

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito no refiere la naturaleza del fideicomiso, es por ello que tenemos que acudir a la doctrina, así han existido diversas teorías jurídicas que han intentado explicarlo, se ha dicho que se trata de un mandato.

Si bien es cierto que el fideicomiso guarda mucha similitud con el contrato de mandato, no menos cierto es que no se puede establecer que se trate de un mandato, en virtud de que en este no hay una transmisión de los bienes, pues el mandatario se obligará a realizar los actos por cuenta del mandante, es decir no actúa en forma personal sino en representación de su mandante, situación que no ocurre tratándose del fideicomiso en donde incluso se transmiten los bienes, al respecto nuestro más alto tribunal ha establecido en la tesis aislada que a continuación se transcribe:

Quinta Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CXVIII

#### **FIDEICOMISO, NATURALEZA DEL.**

Entre el fideicomitente y el fiduciario hay una relación de causahabencia, dado que aquél trasmite a éste el dominio de los bienes fideicomitados y al extinguirse el fideicomiso se opera la retransmisión del dominio de esos mismos bienes de la fiduciaria al fideicomitente, por lo que no es suficiente la figura del mandato para explicar la capacidad jurídica del fiduciario para ejecutar los actos jurídicos que se le han encomendado, ya que no actúa en nombre de otro sino que ejecuta un derecho propio, en virtud de que tiene el dominio sobre los bienes afectos al fideicomiso, sin perjuicio de su obligación de rendir cuentas al

fideicomitente y de devolver los bienes que resulten a la terminación del fideicomiso.

Diversa teoría que trata de explicar lo concerniente a la naturaleza jurídica del fideicomiso, lo es en el sentido de que se trata de una declaración unilateral de la voluntad, al establecerse que basta la voluntad para perfeccionarse el fideicomiso, además de poderse constituir entre vivos como en un testamento, en contraposición a esa teoría podemos establecer que si bien es cierto que es necesaria la manifestación de la voluntad del fideicomitente, no menos cierto es que también deberá existir la voluntad del fiduciario para aceptar el fideicomiso.

Otra teoría de la naturaleza jurídica del fideicomiso es que se trata de un negocio jurídico como lo refiere el propio autor Rafael de Pina, y el autor Joaquín Rodríguez Rodríguez al señalar que se trata de:

“Un negocio jurídico en virtud del cual se atribuye al fiduciario la titularidad dominical sobre ciertos bienes, con la limitación, de carácter obligatorio, de realizar sólo aquellos actos exigidos para el cumplimiento del fin para la realización del cual se destinan.”<sup>56</sup>

Cabe señalar que el negocio jurídico como tal no se ha regulado en nuestro sistema jurídico, por lo que tenemos que acudir a la doctrina y así el autor Eduardo Pallares define a este en los siguientes términos:

“Acto integrado por una o varias declaraciones de voluntad privadas, dirigidas a la producción de determinado efecto jurídico y a las que el Derecho objetivo reconoce como base del mismo, cumplidos los requisitos dentro de los límites que el propio ordenamiento establece.”<sup>57</sup>

Atento a lo señalado por el autor Eduardo Pallares es indiscutible que en el

---

<sup>56</sup> De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. P. 306.

<sup>57</sup> Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 26ª edición. Porrúa. México, 2001. P. 568.

fideicomiso existen diversas voluntades que serán: la del fideicomitente, la del fiduciario y la del fideicomisario que se hallan encaminadas a producir los efectos jurídicos deseados por las partes lo cual en el fideicomiso acontece, es por lo que consideramos que la naturaleza del fideicomiso será la de un negocio jurídico aún cuando esta no se haya regulada expresamente en la ley, así lo corrobora nuestro más alto tribunal al establecer que se trata de negocio jurídico:

Séptima Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: 121-126 Cuarta parte

Página: 43

Genealogía: Informe 1979, Segunda parte, Tercera Sala, tesis 40, pág. 33.

#### FIDEICOMISO, NATURALEZA.

El fideicomiso es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio fiduciario autónomo, cuya titularidad se concede a la institución fiduciaria, para la realización de un fin determinado; pero al expresarse que es un patrimonio fiduciario autónomo, con ello se señala particularmente que es diverso de los patrimonios propios de las partes que intervienen en el fideicomiso, o sea, es distinto a los patrimonios del fideicomitente, del fiduciario, quien se halla provisto de todos los derechos y acciones conducentes al cumplimiento del fideicomiso, naturalmente de acuerdo con sus reglas constitutivas y normativas. Los bienes entregados en fideicomiso, salen, por tanto, del patrimonio del fideicomitente, para quedar como patrimonio autónomo o separado de afectación, bajo la titularidad del fiduciario, en la medida necesaria para la cumplimentación de los fines de la susodicha afectación; fines de acuerdo con los cuales (y de conformidad con lo pactado), podrá presentarse dicho titular a juicio como actor, o demandado, así como vender, alquilar, ceder, etcétera.

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Genealogía: Informe 1986, Primera parte, Pleno, tesis 32

#### FIDEICOMISO, NATURALEZA DEL.

El fideicomiso es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, diverso de los patrimonios propios de las partes que intervienen en el contrato respectivo, cuya titularidad se concede a la institución fiduciaria para la realización de un fin determinado.

Así en la misma séptima época reitera ese criterio pero además se pronuncia respecto de los antecedentes de que deriva esta institución jurídica:

Tesis aislada

Séptima Época

Instancia: Sala Auxiliar

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Genealogía:

Informe 1970, Tercera Parte, Sala Auxiliar, página 205.

#### FIDEICOMISO, NATURALEZA DEL.

Como negocio típico distinto de otros negocios, el fideicomiso aparece regulado en la legislación mexicana en mil novecientos treinta y dos, al entrar en vigor la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Anteriormente, fue introducido en la Ley de Instituciones de Crédito de mil novecientos veinticuatro, la cual hizo referencia a él sin reglamentarlo, y la ley sobre la misma materia, de mil novecientos veintiséis, lo consideró como un mandato irrevocable. Su antecedente inmediato es el trust norteamericano, cuya institución en un aspecto jurídico ha sido definida como una obligación de equidad, por la que una persona llamada trustee (fiduciario), debe usar una propiedad sometida a su

control (que es nombrada trust property), para el beneficio de personas llamadas cestuique trustee. 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 a la vigilancia que sobre 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 lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria. Y conforme al artículo 351 de la misma ley, los bienes que se den en fideicomiso se consideran afectados al fin a que se destinan y, en consecuencia, sólo podrán ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieren, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente; los que para él deriven del fideicomiso mismo o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por 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 propios de quienes intervienen en el fideicomiso (fideicomitente, fiduciario, fideicomisario). A ninguno de ellos tres puede ser atribuible 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, deben transmitírsele en la misma forma en que se tramite 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 limitaciones que se establezcan al afecto, 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.

## **2.4.-CARACTERÍSTICAS**

Para el autor Carlos Felipe Dávalos Mejía las características esenciales del Fideicomiso son las siguientes

1. Consiste en el desprendimiento y afectación de parte de un patrimonio, a la realización de un fin.
2. En consecuencia, implica una transmisión real de los bienes afectados.
3. El fin perseguido debe ser lícito y determinado.
4. La realización del fin no queda a cargo de aquel que se desprendió de los bienes, sino de aquel a quien se transmitieron, en todo caso una institución fiduciaria.
5. La obtención de tal fin podrá o no tener un destinatario específico, en la materia se denomina fideicomisario.<sup>58</sup>

## **2.5.-TIPOS DE FIDEICOMISOS**

Como se puede observar en el primer apartado de este capítulo, la figura jurídica del fideicomiso encuentra su origen en la legislación positiva de carácter privado, el derecho mercantil, sin embargo, no solo los particulares han hecho uso de este instrumento jurídico sino también el gobierno a través de la administración pública en sus diferentes formas.

A partir de tales situaciones se pueden distinguir dos tipos de fideicomisos, los mercantiles y los administrativos, siendo los primeros aquellos en los que solamente intervienen particulares y los segundos aquellos en los que forma parte la Administración Pública.

### **2.5.1.- MERCANTILES**

---

<sup>58</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe. Op. Cit. Pp. 845 y 846.

La clasificación de los fideicomisos mercantiles, como lo expresa Carlos Felipe Dávalos Mejía, se trata de una clasificación meramente doctrinal y constituye una práctica contable en las instituciones fiduciarias, sin que exista una clasificación exacta de los mismos. Así tenemos que pueden reunirse principalmente en cuatro grupos generales: fideicomisos de inversión, de garantía, de administración y mixtos.<sup>59</sup>

**Fideicomiso de Inversión:** es todo negocio (donde se transmite la propiedad fiduciaria) que tiene como finalidad específica o principal la inversión de recursos financieros, según las instrucciones, pautas o reglamentos establecidos por el o los contribuyentes (fideicomitentes) para su propio beneficio o para el beneficio de terceros (beneficiario o fideicomisario) para aplicarlo a fines predeterminados.

**Fideicomiso de garantía:** con este tipo de fideicomiso lo que se hace es transferir al fiduciario bienes por medio de los cuales (o a través de su producido) se garantizará el cumplimiento de ciertas obligaciones a cargo del fideicomitente o de terceros, designando como beneficiario al acreedor o a un tercero. En caso de incumplimiento se pagará a estos últimos, una vez realizados los bienes objeto del fideicomiso, el valor de la obligación contraída o el saldo insoluto de ella conforme a lo previsto en el contrato.

Este tipo de fideicomisos es un sustituto del tradicional sistema de garantías reales.

**Fideicomiso de administración:** son aquellos fideicomisos en los cuales se transfiere la propiedad de bienes a un fiduciario para que los administre conforme a lo establecido por el fideicomitente, destinando el producido del mismo al cumplimiento de una determinada finalidad.

---

<sup>59</sup> Cfr. Dávalos Mejía, Carlos Felipe. Op. Cit. Pp. 865 y 866.

**Fideicomiso mixto:** en este tipo de contratos participan los caracteres de dos o más fideicomisos específicos.

#### **2.5.1.1.-CARACTERÍSTICAS**

Participan de las características del fideicomiso en general, toda vez que en este apartado únicamente se hizo referencia a los diversos tipos, considerando su finalidad.

#### **2.5.2.- ADMINISTRATIVOS**

Los Fideicomisos Administrativos son aquellos en que interviene el Estado a través de la Administración Pública.

##### **2.5.2.1.-GENERALIDADES**

Cuando un fideicomiso es constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a nivel federal y por la Secretaría de Finanzas en el Distrito Federal como fideicomitentes, se esta en presencia de los denominados fideicomisos públicos.

Sin embargo, no existe prohibición en cuanto a que alguna dependencia de la Administración Pública pueda crear un Fideicomiso, o bien haberse creado un fideicomiso por particulares con participación del Estado, como lo es el caso del Fideicomiso que en este trabajo se estudia. En estos casos estaremos en presencia de un fideicomiso privado.

## CAPÍTULO III

### EL FIDEICOMISO PÚBLICO

#### 3.1.- DEFINICIÓN

El autor Miguel Acosta Romero proporciona una definición de Fideicomiso Público en los siguientes términos:

“El Fideicomiso Público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público.”<sup>60</sup>

La denominación Fideicomiso Público no solo se trata de una designación doctrinal, sino que es un reconocimiento expreso en la legislación positiva de nuestro país. En efecto, el carácter de público se reconoce expresamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 3º, fracción III, cuando lo califica como una entidad que forma parte de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Por otro lado, la definición legal la encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 47, en donde se le describe de la siguiente forma:

---

<sup>60</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. P. 562.

“...son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.”

La doctrina mexicana, en la mayoría de los textos, estudia al fideicomiso público desde la perspectiva federal únicamente, sin embargo, esta figura jurídica también es utilizada en otros niveles de gobierno como los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Así, el fideicomiso público también encuentra su reconocimiento en el caso del Distrito Federal en el artículo 97 del Estatuto de Gobierno como entidad integrante de la Administración Pública Paraestatal, y el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal proporciona una definición en los siguientes términos.

“...son aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales, en la realización de las funciones que legalmente le corresponden.”

De los dispositivos citados puede observarse que los fideicomisos públicos de la Federación y del Distrito Federal pueden ser constituidos tanto por la

administración pública central como por la paraestatal. Sin embargo, entre ellos puede notarse una distinción.

En el nivel Federal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia con competencia exclusiva para erigirse como Fideicomitente de la Administración Pública Federal centralizada, pero para el caso de la administración paraestatal no se precisa de esa exclusividad (artículo 47 de la LOAPF). Situación diferente impera para el caso del Distrito Federal, pues el artículo 43 de la LOAPDF establece de manera categórica que en el fideicomiso público del Distrito Federal, la dependencia con competencia exclusiva para actuar como fideicomitente, tanto de la administración centralizada como paraestatal, es la Secretaría de Finanzas.

### **3.2. CARACTERÍSTICAS**

En el apartado anterior se hizo notar que la doctrina mexicana se ocupa mayormente del fideicomiso administrativo establecido en el ámbito federal. En este trabajo, por el contrario, nos ocuparemos esencialmente de los fideicomisos administrativos regulados en el Distrito Federal.

Es preciso dejar claro que solo tendrán el carácter de fideicomisos públicos y en consecuencia serán considerados entidades paraestatales, aquellos que cumplan con las características señaladas en los artículos precitados, sin embargo, la administración pública centralizada y paraestatal también puede intervenir en fideicomisos que no reúnan tales características, constituyéndose así otro tipo de fideicomisos, en los que a pesar de que interviene alguna dependencia o entidad de la administración pública, la propia ley no les reconoce ese carácter y por ello en la práctica se les ha denominado fideicomisos privados en contraposición a los públicos, aunque tal denominación podría no ser la mas adecuada.

La situación anterior se deja entrever en la redacción del artículo 61 de la LOAPDF cuando señala:

**Artículo 61.-** Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública del Distrito Federal, incluso aquellos que se constituyan para auxiliar a los Jefes Delegacionales. Serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en esta ley y **quedarán sujetos a las disposiciones de la misma.**

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

Del artículo 61, se desprende una característica esencial de los fideicomisos públicos: deben sujetarse a lo dispuesto en la LOAPDF.

En ese sentido, el artículo 45 de la ley en comento especifica que el Jefe de Gobierno, a efecto de llevar la operación de las entidades paraestatales, las agrupará por sectores a las dependencias de la Administración Pública centralizada.

Otra característica de los fideicomisos públicos lo es que deben contar con un Comité Técnico y que adicionalmente pueden contar con un Director General (artículo 61 y 62 LOAPDF).

El comité técnico tiene en el fideicomiso público una importancia relevante, vale mencionar que el artículo 46 de la LOAPDF los asimila a los órganos de gobierno de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria, a quienes encarga la administración de esas entidades.

En ese mismo artículo se especifica que los comités técnicos deberán estar integrados mayoritariamente por servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal.

El artículo 65 de la LOAPDF dispone que:

En los contratos de los fideicomisos se deberán precisar las facultades especiales, si las hubiere, que en adición a las que establece esta Ley para los órganos de gobierno, determine el Jefe de Gobierno para el Comité Técnico, indicando, en todo caso, cuáles asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

Por otra parte, el artículo 66 precisa que en los contratos constitutivos de fideicomisos se deberá reservar al Jefe de Gobierno la facultad expresa de revocarlos y para el caso de los constituidos como auxiliares de las Delegaciones el Jefe de Gobierno podrá delegar esta facultad a los Jefes Delegacionales.

Asimismo, y por lo que corresponde a la operación y control de los fideicomisos públicos, como parte de las entidades paraestatales, le son aplicables las siguientes disposiciones:

Artículo 67.- Las entidades paraestatales del Distrito Federal, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, a los programas sectoriales e institucionales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados. Dentro de estas Directrices y conforme al sistema de planeación y a los lineamientos que en materia de programación, gasto, financiamiento, control y evaluación, se

establezcan en el Reglamento correspondiente, formularan sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo.

Formularán sus presupuestos a partir de sus programas anuales y se sujetarán a los lineamientos que en materia de gasto establezca la legislación correspondiente (artículo 68).

Contarán con órganos internos de control que estarán jerárquica, técnica y funcionalmente adscritos a la Contraloría General, y tendrán a su cargo las actividades relativas al control y evaluación de la gestión pública de la entidad, conforme al reglamento correspondiente y a los lineamientos que emita la propia Contraloría.

Los fideicomisos públicos federales se caracterizan por lo siguiente:

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales que regula a los Fideicomisos Públicos en su artículo 40 establece que, “Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

Asimismo el artículo 41, del ordenamiento citado con antelación prevé que, “El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al Comité Técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior.”

Siguiendo con las características de los Fideicomisos Públicos federales, en estos contratos deberán precisar las facultades especiales, si las hubiere, indicando, en todo caso, cuales asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

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

Cuando para el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiera la realización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios al fideicomiso, si no es posible reunir al Comité Técnico, por cualquiera circunstancia, la institución fiduciaria procederá a consultar al Gobierno Federal a través del Coordinador de Sector quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice, lo anterior se fundamenta con el artículo 44 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Asimismo el artículo 45 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que, “En los contratos constitutivos de fideicomisos de la Administración Pública Federal Centralizada, se deberá reservar al Gobierno Federal la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

### 3.3 ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO

Conforme a lo señalado respecto de la definición de fideicomiso, podemos establecer que los elementos personales serán: el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario, así el primero de ellos es quien constituye el fideicomiso, y al respecto el autor Rafael de Pina señala:

“Es la persona que constituye el fideicomiso, esto es, la persona que destina ciertos bienes o derechos a la realización del fin lícito y determinado, y que encarga su realización al fiduciario.”<sup>61</sup>

Conviene entonces recordar el concepto de persona siguiendo al maestro Rolando Tamayo y Salmorán quien indica que persona “...es un término altamente técnico con el cual los juristas normalmente se refieren a una entidad dotada de existencia jurídica, susceptible de ser titular de derechos subjetivos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas.”<sup>62</sup>

Efectivamente, de acuerdo a la clasificación de personas, en físicas y morales, que el Código Civil Federal determina en sus artículos 22 a 28, pueden actuar

---

<sup>61</sup> De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. P. 307.

<sup>62</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Voz, *persona*. Tamayo y Salmorán, Rolando. Porrúa. México 1999, p. 2394.

como fideicomitentes tanto las personas físicas como las morales, pero no solo ellas, así lo determina la propia Ley General y Títulos y Operaciones de Crédito:

**Artículo 384.-** Sólo pueden ser fideicomitentes las personas con capacidad para transmitir la propiedad o la titularidad de los bienes o derechos objeto del fideicomiso, según sea el caso, así como las autoridades judiciales o administrativas competentes para ello.

Tal y como se aprecia de la lectura al dispositivo citado, las dependencias de los poderes Judicial y Ejecutivo con competencia para ello pueden actuar como fideicomitentes, sin embargo, el artículo en cita omite mencionar lo relativo al poder Legislativo, pero ello no debe interpretarse en el sentido de su imposibilidad para actuar como fideicomitente, pues debe recordarse que el fideicomiso es un contrato, por lo cual, de existir atribución para el poder legislativo a celebrar contratos para administrar su patrimonio, tácitamente tendrá competencia para actuar con ese carácter.

Desde nuestro punto de vista, la redacción del dispositivo en comento, a pesar de pretender precisión, es limitado, por no contemplar la situación mencionada en el párrafo anterior.

**Fiduciario**, es el segundo elemento del Fideicomiso Público y el autor Rafael de Pina Vara lo define en los siguientes términos:

“Fiduciario es la persona encargada por el fideicomitente de realizar el fin del fideicomiso. El fiduciario se convierte en titular del patrimonio constituido por los bienes o derechos destinados a la realización de tal finalidad.”<sup>63</sup>

Dávalos Mejía, por su parte, precisa que:

---

<sup>63</sup> De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. P. 307.

“Fundamentalmente, la fiduciaria es la responsable de realizar los fines del fideicomiso y de asumir el cumplimiento directo de las obligaciones legales y de las estipulaciones contractuales”<sup>64</sup>

Sobre esta situación la propia Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala lo siguiente:

**Artículo 391.-** La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto, al constituirse el mismo; estará obligada a cumplir dicho fideicomiso conforme al acto constitutivo; no podrá excusarse o renunciar su encargo sino por causas graves a juicio de un Juez de Primera Instancia del lugar de su domicilio, y deberá obrar siempre como buen padre de familia, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran por su culpa.

Por lo que corresponde a quienes pueden ser fiduciarios, el artículo 385 de la LGTOC dispone claramente que sólo pueden ser instituciones fiduciarias las expresamente autorizadas para ello conforme a la ley.

Es prudente mencionar que con anterioridad la LGTOC indicaba en su artículo 350 que solo podían actuar como fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito, que en su artículo 46, fracción XV, señala lo siguiente:

**Artículo 46.-** Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

XV. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;

---

<sup>64</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe. Op. Cit. P. 918.

En efecto, conforme a esa redacción, las instituciones de crédito, que de acuerdo a la ley que las regula, pueden ser de banca múltiple y de banca de desarrollo, eran las únicas autorizadas para intervenir en este tipo de negocios con el carácter de fiduciarias.

Esa situación ha cambiado con la disposición vigente contenida en el artículo 385 de la LGTOC, por lo cual si bien las Instituciones de Crédito mantienen la autorización legal para actuar en ese carácter, dicha autorización ya no es de su exclusividad. La misma LGTOC al regular el fideicomiso de garantía establece que:

**Artículo 395.-** Sólo podrán actuar como fiduciarias de los fideicomisos que tengan como fin garantizar al fideicomisario el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago, previstos en esta Sección Segunda, las instituciones y sociedades siguientes:

- I. Instituciones de crédito;
- II. Instituciones de seguros;
- III. Instituciones de fianzas;
- IV. Casas de bolsa;
- V. Sociedades financieras de objeto limitado, y
- VI. Almacenes generales de depósito.

En estos fideicomisos, las instituciones fiduciarias se sujetarán a lo que dispone el artículo 85 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito.

Asimismo, la Ley del Mercado de Valores publicada en el DOF el 30 de diciembre de 2005, en su artículo 183 dispone que las casas de bolsa podrán actuar como fiduciarias en negocios directamente vinculados con las actividades que les sean propias.

Las instituciones relacionadas en los dispositivos transcritos, son las que pueden actuar como fiduciarias.

Por otra parte, conforme a la LGTOC, podrán establecerse diversas fiduciarias para que en forma conjunta o bien sucesiva lleven a cabo el fideicomiso para lo cual habrán de establecer las formas y condiciones en que las fiduciarias habrán de participar, conforme lo establece el artículo 385 que dispone:

**Artículo 385.-** Sólo pueden ser instituciones fiduciarias las expresamente autorizadas para ello conforme a la ley.

En el fideicomiso podrán intervenir varias instituciones fiduciarias para que conjunta o sucesivamente desempeñen el cargo de fiduciario, estableciendo el orden y las condiciones en que hayan de substituirse.

Salvo lo que se prevea en el fideicomiso, cuando por renuncia o remoción la institución fiduciaria concluya el desempeño de su cargo, deberá designarse a otra institución fiduciaria que la substituya. Si no fuere posible esta substitución, el fideicomiso se dará por extinguido.

El último elemento es el **fideicomisario** será la persona que obtenga el beneficio del fideicomiso, cabe señalar que éste podrá ser una persona física o moral o ambas, siempre y cuando tengan capacidad para recibir el provecho que el fideicomiso implica, las siguientes disposiciones de la LGTOC regulan la figura que nos ocupa.

**Artículo 382.-** Pueden ser fideicomisarios las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

El fideicomisario podrá ser designado por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en un acto posterior.

El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado, y conste la aceptación del encargo por parte del fiduciario.

Es nulo el fideicomiso que se constituye a favor del fiduciario, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente, y en las demás disposiciones legales aplicables.

La institución fiduciaria podrá ser fideicomisaria en los fideicomisos que tengan por fin servir como instrumentos de pago de obligaciones incumplidas, en el caso de créditos otorgados por la propia institución para la realización de actividades empresariales. En este supuesto, las partes deberán convenir los términos y condiciones para dirimir posibles conflictos de intereses.

El fideicomitente puede designar varios fideicomisarios para que reciban simultánea o sucesivamente el provecho del fideicomiso y para el caso de que sean dos o más fideicomisarios y deba consultarse su voluntad, en cuanto no esté previsto en el fideicomiso, las decisiones se tomarán por mayoría de votos computados por representaciones y no por personas. En caso de empate, decidirá el juez de primera instancia del lugar del domicilio del fiduciario (Artículo 383).

### **3.4. NATURALEZA JURÍDICA**

La naturaleza jurídica del fideicomiso público no difiere de la del fideicomiso privado. Es un contrato en el que establecen los derechos y obligaciones de las partes que lo celebran y conforme el cual se rige el fideicomiso.

Cabe recordar, que por lo que se refiere al fideicomiso público, la decisión de

instrumentarlo deriva de una ley, decreto, acuerdo o instrucción del ejecutivo que ordene su constitución. Pero el fideicomiso no nacerá legal y válidamente, sino hasta el momento de la firma del contrato mismo, o, en caso de condicionarse en el contrato, a un acto o hecho que le dé existencia.

### **3.5 FORMAS DE TERMINACIÓN**

Como causas de extinción del fideicomiso se establecen las señaladas por el artículo 392 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que dispone:

**Artículo 392.**-El fideicomiso se extingue:

- I.- Por la realización del fin para el cual fue constituido;
- II.- Por hacerse éste imposible;
- III.- Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de 20 años siguientes a su constitución;
- IV.- Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto;
- V. Por convenio escrito entre fideicomitente, fiduciario y fideicomisario;
- VI.- Por revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso; y
- VII.- En el caso del párrafo final del artículo 386.

De la primera fracción del artículo preinserto éste se extinguirá cuando se cumpla el objeto o fin que se haya establecido en el propio fideicomiso, el cual será diverso y muy variado por lo que deberá de atenderse al propio fideicomiso, así al realizarse el hecho o ejecutarse el fin a que se sujetó el fideicomiso, éste quedara extinguido.

Por lo que respecta a la segunda fracción del artículo 392, la imposibilidad en el

fideicomiso se podrá ser una imposibilidad física y por imposibilidad del fin mismo.

La imposibilidad física deberá ser absoluta e insuperable, la cual podrá operar cuando con los medios otorgados a la institución fiduciaria no pueda alcanzarse el fin, de tal forma que ello origine la extinción del fideicomiso.

La imposibilidad del fin se dará cuando éste no pueda realizarse, el ejemplo claro lo encontramos cuando el fideicomisario no acepte los beneficios concedidos a su favor, para lo cual habrá de conjugarse la muerte de fideicomitente.

Como diversa hipótesis de imposibilidad del fin se podrá dar con la destrucción de la cosa materia del fideicomiso, siempre y cuando la destrucción sea total e indispensable para la existencia del contrato.

Otro ejemplo en imposibilidad del fin se dará cuando tratándose de un bien inmueble éste sea expropiado por autoridad pública, por lo cual el fideicomiso se extinguirá.

Por lo que respecta a la tercera fracción del artículo 392, engloba diversas hipótesis, así la primera de ellas es la imposibilidad del cumplimiento de la condición suspensiva, en este supuesto si se requiere de una condición suspensiva para el funcionamiento del fideicomiso y si ésta no se da, el fideicomiso se extinguirá.

La segunda de las hipótesis de la tercera fracción, se dará cuando, la condición suspensiva no se lleve a cabo dentro del término por el que fue constituido el fideicomiso haya transcurrido, consecuentemente el fideicomiso se tendrá como extinguido, aún cuando no se haya cumplido su fin. También se tendrá por extinguido el fideicomiso, cuando transcurran 20 años desde su constitución aún

cuando no se haya cumplido o verificado el fin al cual se destinó el patrimonio fideicomitado, supuesto que opera en los casos en que no se haya señalado el término de su vigencia, de tal forma que no se permite una suspensión indefinida.

Por lo que respecta a la fracción cuarta ésta extinguirá al fideicomiso al cumplirse la condición establecida en él, situación que se asemeja a la primera fracción del artículo 392 en comento, sin embargo aquí el fin no será del todo determinado pues éste se dará con el cumplimiento de la condición resolutoria, por lo que podrá variar el tiempo de su vigencia e incluso las posibles ganancias que se generen a través del fideicomiso.

La fracción quinta establece como causa de extinción del fideicomiso el acuerdo de la voluntad de las partes, es decir que cuando por convenio expreso el fideicomitente, fiduciario y el fideicomisario lleguen al acuerdo de dar por terminado el fideicomiso, lo que puede verificarse aún antes de que transcurra el término establecido para su vigencia o bien el fin no se haya cumplido.

Cabe señalar que esta causa de extinción no es aplicable al fideicomiso creado por testamento, ni al fideicomiso sin fideicomisario determinado. Tampoco parece de aplicación normal en el caso de que el fideicomitente se haya reservado el derecho de revocar discrecionalmente el fideicomiso, pues en este caso no necesitaría recurrir a un acuerdo de voluntades con el fideicomisario.

En el caso de que el fideicomisario no hubiera aceptado aún el fideicomiso, tampoco parece aplicable la causal en estudio, pues bastaría el simple repudio de aquél para que el fideicomiso se extinguiera.

La fracción sexta establece la posibilidad de que el fideicomitente pueda reservarse el derecho de revocar el fideicomiso, estableciendo como condición para ello que así se haya estipulado al momento de constituirse éste.

La última fracción se refiere a la extinción del fideicomiso por declaración judicial de nulidad, cuando se constituya en fraude de terceros.

## CAPITULO IV

### ANÁLISIS JURÍDICO DEL FIDEICOMISO DENOMINADO “SISTEMA DE ACTUACIÓN POR COOPERACIÓN DE LA AVENIDA CARLOS LAZO – ENTRONQUE CENTENARIO Y OTRAS VIALIDADES DE LA ZONA SANTA FE” EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

#### 4.1. CARACTERÍSTICAS.

Desde la antigüedad, la institución de la *fiduccia* en la antigua Roma, pasando por el modelo inglés del *trust* y hasta nuestros días, se tiene al fideicomiso, como una de las figuras jurídicas más adecuadas a la aplicación, destino y administración de bienes con la estricta premisa de la utilización de la buena fe.

Recordemos que el fideicomiso, es un contrato en virtud del cual una persona (jurídica), denominada fideicomitente, designa ciertos bienes a un fin lícito determinado para que sean administrados por un fiduciario a favor de un tercero denominado fideicomisario.

En primer lugar, hay que señalar que el Fideicomiso denominado “Sistema de Actuación por Cooperación de la Avenida Carlos Lazo – Entronque Centenario y Otras Vialidades de la zona Santa Fe”, es considerado, como un Fideicomiso de carácter privado. Esta situación resulta cuestionable, pues por algunas de sus características, parece tener cierta tendencia a un Fideicomiso Público.

De acuerdo con el maestro Acosta Romero<sup>65</sup>, *“el fideicomiso publico es un contrato por medio del cual, el gobierno federal, los gobiernos de los estado o los ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente trasmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la federación,*

---

<sup>65</sup> Citado por Malagón, Jaime F. Fideicomiso y Concesión. Porrúa, México, 2002. P. 92.

*entidad o municipio o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito de interés público”.*

Dicho lo anterior, diríamos que uno de los requisitos establecidos por la ley para que pueda ser considerado como Fideicomiso Público se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual refiere a lo Fideicomisos como entidades.

En este sentido, el Código Financiero del Distrito Federal en sus artículos 460 y 461, prevé que los fideicomisos públicos a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, deberán tener como propósito auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales, mediante la realización de actividades prioritarias o de las funciones que legalmente les corresponden, por lo que para constituir, modificar o extinguir fideicomisos públicos las dependencias, delegaciones y entidades deberán contar con la aprobación del Jefe de Gobierno, cuya autorización se otorgará a través de la Secretaría de Finanzas la que fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública del Distrito Federal, y con base en una misma autorización, se inscribirán en el Registro de Fideicomisos Públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, a cargo de la misma Secretaría de Finanzas.

En virtud de lo anterior, el Fideicomiso que nos ocupa, no cumple con las condicionantes establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y en lo previsto en el Código Financiero del Distrito Federal, pues de acuerdo con el artículo 2º párrafo último de la ley en cita, no es considerado como una entidad y a su vez, en relación que el artículo 43 de la misma ley y los artículos 460 y 461 del citado Código Financiero, se tiene el criterio cerrado de la participación de la Secretaría de Finanzas como Fideicomitente con el fin de auxiliar al Jefe de Gobierno, para que un fideicomiso sea considerado público.

En este punto, si resultara cuestionable la postura de que éste fideicomiso sea privado, ya que por sus características asimila de igual forma el entorno de los Fideicomisos Públicos, se tendría que considerar el procedimiento a que debe sujetarse un Sistema de actuación por cooperación, ya que dentro del mismo se establece que se deben formalizar los instrumentos jurídicos, técnicos y financieros necesarios para alcanzar los objetivos que se proponen, los cuales pueden ser a través de un Convenio de concertación, de la aportación de bienes y/o recursos por parte de los particulares participantes y de la Administración Pública del Distrito Federal, mediante cualquiera de las figuras que establezca la legislación civil o mercantil vigente en el Distrito Federal y la aportación de bienes y/o recursos al fideicomiso o asociación privados que constituya el particular para el cumplimiento estricto de los fines de dicho fideicomiso o asociación; los cuales deberán ser en beneficio del desarrollo urbano del Distrito Federal, tal como se encuentra establecido en el artículo 71, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y aunado a lo mencionado en el párrafo anterior, por el simple hecho de que la Secretaría de Finanzas no funja como fideicomitente es la razón por la que dicho fideicomiso no se considera público.

Ahora bien, como es sabido, en primer lugar, aquellos Fideicomisos que tienen carácter público son básicamente en los que la Administración Pública, como en el caso del Distrito Federal, se auxilia para atender el desarrollo de programas como en el caso que nos ocupa.

Los Fideicomisos Públicos como cualquier otro, son emanados del Derecho Privado, pero por sus características, permiten al poder ejecutivo de cualquier nivel una solución socioeconómica, patrimonial o de infraestructura urbana que por razones diversas no resuelve directamente de manera descentralizada o mediante una empresa de participación estatal mayoritaria.

En un Fideicomiso Público, el Gobierno del Distrito Federal, a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente transmite la titularidad de bienes del dominio público, (previo decreto de desincorporación); o bien del dominio privado o incluso afecta fondos públicos, en una Institución Fiduciaria para realizar un fin lícito de interés público.

En torno al fideicomiso, gira una legislación mercantil, de aplicación general a todos los fideicomisos, sin embargo aquellos fideicomisos públicos cuentan además con una legislación administrativa, de las cuales se desprenden características como la del facultar al poder ejecutivo en la creación y revocación de un fideicomiso.

También, podemos considerarlo como traslativo de dominio, partiendo del hecho de que parte de los bienes considerados afectos para el Fideicomiso, pertenecían con anterioridad al Gobierno del Distrito Federal, el cual a su vez, se desincorpora de ciertos terrenos con el fin de que éstos pasen a ser masa del patrimonio fideicomitado.

#### **4.1.1. CREACIÓN**

Podemos establecer que los fideicomisos dejan de tener un fin netamente particular, para desempeñar una función social, encaminada a proteger o desarrollar ciertos grupos o sectores sociales. Al respecto, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de mil novecientos noventa y seis, la cual comprende en los artículos sesenta y ocho a setenta y dos, la creación y establecimiento de programas de desarrollo urbano, que permitan a la Administración Pública del Distrito Federal, mediante Sistemas de Actuación por Cooperación la asociación de los sectores público y privado, para beneficio del Distrito Federal; un beneficio traducido en el **desarrollo urbano**,

**(originalmente en la creación de viviendas y al día de hoy planes de desarrollo vehicular).**

En este sentido, mediante escritura pública número veintinueve mil ciento noventa y cuatro, de fecha veintiséis de julio del años dos mil, ante la fe del Lic. Víctor Hugo Gómez Arnais, notario ochenta y cuatro en el Distrito Federal, se constituye el Fideicomiso en estudio.

Dado que de los elementos personales del fideicomiso, podemos establecer la existencia en primer lugar del fideicomitente, que en términos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su artículo 384 señala que: “Sólo pueden ser fideicomitentes las personas con capacidad para transmitir la propiedad o la titularidad de los bienes o derechos objeto del fideicomiso, según sea el caso, así como las autoridades judiciales o administrativas competentes para ello”.

Es decir, que para que se pueda dar la afectación del patrimonio, quien se desprende de ellos y los aporte al fideicomiso en calidad de fideicomitente, esencialmente debe de contar con la titularidad y/o propiedad de los bienes o derechos que deban ser fideicomitados.

En el caso de nuestro Fideicomiso, fueron cuatro los Fideicomitentes que se establecieron en el contrato; los primeros dos, identificados como Fideicomitentes A y B, las empresas denominadas “Cañada Santa Fe S.A., de C.V. y Río de Santa Fe S. A., de C.V. respectivamente; en representación de la iniciativa privada.

En el caso del tercer Fideicomitente, al cual se le identifica como el Fideicomitente C, éste queda conformado por el Gobierno del Distrito Federal, que a su vez, en dicho acto se representa por los Titulares de la Oficialía Mayor y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal; dando así

al mismo tiempo lugar a la cooperación por parte del denominado sector público.

En el caso del cuarto Fideicomitente, se pensó en denominarlo como “Fideicomitentes D”, de ésta forma, se contemplaría a las personas físicas o morales que acepten los fines y términos del Fideicomiso. Además, tales Fideicomitentes, cuentan con la característica que deban estar autorizados por el Comité Técnico del Fideicomiso, a propuesta de los Fideicomitentes o Fideicomisarios, en el entendido de que estos fideicomitentes no aportaran cantidades en efectivo.

En el caso del fiduciario, el mismo ordenamiento en su artículo 385, señala que: “sólo pueden ser instituciones fiduciarias las expresamente autorizadas para ello conforme a la ley”. Siendo más recurridas para desempeñar tal papel, las instituciones de crédito, las cuales quedan conformadas como Banca Múltiple y Banca de Desarrollo.

Las primeras, ofrecerán a sus usuarios diversos servicios que le permiten tener un auge de clientes, pero sobre todo de inversionistas y a su vez, contar con un mejor desarrollo en la administración de los bienes, por ello se tuvo como Institución Fiduciaria al Banco Internacional, S.A., Grupo Financiero Bital, hoy HSBC.

En el caso del Fideicomisario, de manera simple, podemos referir lo que establece la multicitada Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en el artículo 382 que a la letra dice: “Pueden ser fideicomisarios las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica. El fideicomisario podrá ser designado por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en un acto posterior”.

En el caso de nuestro Fideicomiso, los Fideicomisarios quedaron estipulados de la siguiente forma:

En primer lugar; el Gobierno del Distrito Federal de manera directa o a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda o a favor del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, inclusive a favor de cualquier entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal que realice programas de vivienda de interés social.

En segundo lugar, a las personas morales denominadas “Cañada Santa Fe S.A., de C.V. y Río de Santa Fe S.A., de C.V. de manera indistinta, o las personas físicas o morales que cualquiera de las propias sociedades designen.

#### **4.1.2. ÓRGANO DE GOBIERNO**

Todo Fideicomiso, generalmente se apoya de un Comité Técnico que le permita llevar a cabo el despacho normatividad y administración necesarios para apoyar a la fiduciaria en la realización del objeto del mismo fideicomiso.

En este sentido, el artículo 80 de la multicitada Ley de Instituciones de Crédito es el fundamento legal que permite contar con dicho Comité, el cual al respecto dice:

“ARTICULO 80.- En las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de esta Ley, las instituciones desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de sus delegados fiduciarios.

La institución responderá civilmente por los daños y perjuicios que se causen por la falta de cumplimiento en las condiciones o términos señalados en el fideicomiso, mandato o comisión, o la ley.

En el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas, **se podrá prever la formación de un comité técnico**, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades. Cuando la institución de crédito obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos de este comité, estará libre de toda responsabilidad.”

Además y con apoyo en lo dispuesto en la Circular 1/2005, que emite el Banco de México, el comité técnico podrá elaborar y ejecutar las reglas de operación que permitan el despacho y manejo administrativo del fideicomiso en coordinación con la fiduciaria.

El mismo comité técnico, tiene a su vez las funciones similares de una junta de gobierno en una sociedad, pero el caso es que ni es junta de gobierno y tampoco se trata de una sociedad en sí. El comité técnico refiere mas un órgano de gobierno, es decir la cabeza en la toma de decisiones sobre el desarrollo y ejecución del objeto por el cual el Fideicomiso fue creado.

Un ejemplo de las funciones de dicho órgano de gobierno, es el que se da por el hecho de que toda contratación de personal, así como compras de materiales, suministros y demás erogaciones que haga el fideicomiso, son llevadas a cabo previa aprobación del Comité Técnico, mismo que a su vez también impone limitaciones a la fiduciaria

Es conveniente destacar que en la práctica, el comité técnico es el encargado de elaborar las reglas de conducta o reglas de operación a las cuales deberá sujetarse el apoyo o servicio que brinde el Fideicomiso.

La forma en la que se dispone y destinan los recursos del patrimonio fideicomitado es mediante cartas de instrucción, que fueron levantadas en las sesiones del comité técnico y que a su vez fueron aprobadas en el mismo.

Una vez que se han establecido pormenores y forma respecto de la aplicación de los recursos, se pone a votación, y si se esta de acuerdo se instruye por escrito (carta instrucción) a la Fiduciaria, con el fin de que sea ésta la que aplique los recursos.

#### **4.1.3. INTEGRACIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO**

En la cláusula Sexta del Contrato de Fideicomiso que nos ocupa, se estableció la forma en la cual queda establecido el comité técnico, señalándolo como un órgano colegiado encargado de tomar las decisiones relativas a la administración, guarda, custodia y transmisión de todos y cada uno de los bienes que integren el patrimonio del Fideicomiso.

Además, en apoyo a lo anterior, la fracción V, del Artículo 119 del Reglamento de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, determina el establecimiento de un comité técnico como órgano de apoyo para la coordinación, instrumentación, administración y ejecución de las obras y proyectos.

Del mismo modo, se estableció que el comité técnico, se conformase por seis miembros, de los cuales tres de ellos fueron servidores públicos del Distrito Federal identificados como los titulares en aquel entonces de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda; de la Oficialía Mayor y de la Dirección General de Equipamiento Urbano y Proyectos del Gobierno del Distrito Federal. Cabe mencionar que se le da la facultad a dichos servidores, de poder designar a funcionarios de menor jerarquía para que acudan a las sesiones del comité técnico a su nombre y representación.

Los otros tres integrantes del comité técnico, serán representantes de los mencionados fideicomitentes "A y B", quienes serán designados por los respectivos Órganos de Administración o Asambleas de Accionistas de cada

una de dichas personas morales, y por cada uno de los seis miembros propietarios, se podrá designar un suplente.

Se consideró que las sesiones del comité técnico, se celebrasen de manera ordinaria en forma cuatrimestral, previa convocatoria, en la cual se hará constar el orden del día. Por otro lado, las sesiones extraordinarias se celebrarán cuando algún asunto relacionado con el Fideicomiso así lo requiera.

Se contempló la asistencia a las sesiones del comité técnico, de un representante de la Institución Fiduciaria, el cual tendrá voz pero no tendrá voto. También se incluye la posible asistencia a las sesiones de comité, de invitados especiales.

De cada sesión, se levantará el acta correspondiente y de ser necesario, se elaborará y anexará a ella la carta de instrucción dirigida al Fiduciario por la que se le encomienda uno o varios actos. Las actas deberán ser firmadas, al menos por un representante designado por los fideicomitentes “A y B”, y uno más designado por el Gobierno del Distrito Federal.

Las facultades del comité de instruir al fiduciario respecto de cumplir con los fines del Fideicomiso, así como de contabilizar las aportaciones, otorgamiento de poderes y en general todas aquellas necesarias para cumplir con el fin y hacer frente a situaciones no previstas.

#### **4.1.4. FINES DEL FIDEICOMISO**

En términos generales, todo fideicomiso debe de contar con un fin lícito y determinado que a su vez, permita en cuanto a la afectación de los bienes tener un destino eficiente y con beneficios al designado fideicomisario.

La finalidad fundamental de nuestro Fideicomiso, consiste en ejecutar un sistema de actuación por cooperación entre los comparecientes del mismo, amén de realizar los siguientes objetivos:

- a) el desarrollo de una obra vial y la aportación fiduciaria.
- b) La aportación fiduciaria de polígonos de tierra sobre los cuales se verifique la misma.
- c) Por parte de los fideicomitentes "A y B", la aportación de predios aptos para la construcción de 4,300 (cuatro mil trescientas), viviendas de interés social.
- d) La aportación de un terreno desincorporado del Gobierno del Distrito Federal, mediante permuta en el cual se comprendía el "Ex Reclusorio Poniente.

Ahora bien, dicho lo anterior, es importante señalar, que los fines del Fideicomiso, tuvieron su ejecución apegada suspensivamente, a la condición de la realización de ciertos actos, tal es el caso de la aportación que los fideicomitentes harán de los polígonos de referencia, así como de la tramitación de permisos para la ejecución de la obra, la cual queda también sujeta de conformidad con el proyecto autorizado por la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.

Del mismo modo, los fideicomitentes tendrán que realizar todos los estudios y trabajos correspondientes, cumpliendo con los requerimientos de la legislación aplicable vigente; además de gestionar ante el comité técnico previo a la realización de las obras, la contratación de una empresa encargada de supervisar la obra, misma que asumirá el pago de honorarios correspondientes.

Por otro lado, en cuanto a lo que hace a los terrenos aportados por los Fideicomitentes, deberán ser valuados previamente por la Dirección General de Avalúos, así como de ser los suficientemente grandes para lograr la construcción de 4,300 (cuatro mil trescientas), viviendas de interés social; además de que deberán contar con las constancias de zonificación que expida la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Dicho lo anterior, podemos establecer que el fin principal de nuestro Fideicomiso, gira en torno a la cooperación mutua que harán el Gobierno del Distrito Federal y los Particulares, para la construcción tanto de obras viales, como el levantamiento de vivienda de interés social, con el fin de crear un desarrollo en la zona de Santa Fe.

#### **4.1.5. CONVENIOS MODIFICATORIOS.**

Independientemente de las facultades y obligaciones que le son conferidas a las fiduciarias tanto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley de Instituciones de Crédito y a partir del 15 de julio por la circular 1/2005 emitida por el Banco de México, la fiduciaria para poder desarrollar de una forma más adecuada el fin lícito de nuestro fideicomiso, necesita contar con un contrato y de ciertas modificaciones que apoyen el mismo fin, es por ello que surgen los convenios modificatorios al contrato de fideicomiso.

Del contrato constitutivo, se desprende que el presente Fideicomiso, solo podrá ser modificado con la intervención totalitaria de los que lo constituyen con el carácter de Fideicomitentes, haciéndose necesaria la intervención de quienes a la postre de la constitución se incorporen al mismo, haciendo aportaciones al patrimonio. Se consideró que la validez de alguna modificación, quedara condicionada a la aprobación previa y por escrito del fiduciario.

Las modificaciones al Fideicomiso, se han llevado a cabo mediante cuatro convenios, de los cuales se hace una síntesis:

Con fecha 25 de septiembre de 2002 se celebró el “Primer Convenio modificador” al “Contrato Original” para crear, modificar y extinguir derechos y obligaciones, en consecuencia de las modificaciones adoptadas, se determinó que la finalidad fundamental de ejecutar el Sistema de Actuación por Cooperación pactado entre los comparecientes, se incluiría, entre otros, lo siguiente:

- a) El desarrollo de las “Obras y Proyectos”, así como de las “Obras y Proyectos Adicionales” y su “Aportación Fiduciaria”.
- b) La Aportación Fiduciaria” de los “Polígonos” sobre los cuales se verifiquen las mismas, que deben ser aportadas por los Fideicomitentes A, B y D, o aquellos que para la consecución de las mismas debe aportar el Fideicomitente C.
- c) Una vez cumplidas las obligaciones previstas en este instrumento, a cargo de los Fideicomitentes A, B y D, llevar a cabo la permuta de las “Obras y Proyectos” por los polígonos que conforman el “Predio Ex Reclusorio Poniente (R-42), y que han sido aportados al Fideicomiso por el Fideicomitente C.

Con fecha 4 de febrero de 2003, se celebró el “Segundo Convenio Modificador”, con el fin de precisar que el Gobierno del Distrito Federal cambia su denominación de Fideicomitente C a la de “Aportante”, aceptando que su participación en el fideicomiso será de calidad de aportante del “Predio Ex Reclusorio Poniente (R-42)”, sin que por ese carácter adquiriera la calidad de fideicomitente, sin perjuicio de que continuará como Fideicomisario en Primer Lugar, conservando en todo momento los respectivos derechos a favor y

deberes a cargo, según constan en el Contrato Original y el Primer Convenio Modificadorio.

El 30 de junio de 2004, se celebró el Tercer Convenio Modificadorio, como consecuencia de las modificaciones adoptadas, se determinó que la finalidad fundamental de ejecutar el Sistema de Actuación por Cooperación existentes en los comparecientes comprendería:

- a) El desarrollo de las “Obras y Proyectos”, así como de las “Obras y Proyectos adicionales” y su “Aportación Fiduciaria”.
- b) La “Aportación Fiduciaria” de los “Polígonos” sobre los cuales se verifiquen las mismas, que deben ser aportadas por los Fideicomitentes A, B y D, o aquellos que para la consecución de las mismas debe aportar el Fideicomitente C.
- c) Una vez cumplidas las obligaciones a cargo de los Fideicomitentes A, B y D, se lleve a cabo la permuta de las “Obras y Proyectos” por los polígonos que conforman el “Predio Ex Reclusorio Poniente (R-42)”; y de las “Obras y Proyectos Adicionales”, por el “Monto de los Beneficios Fiscales”, los “Terrenos Adicionales” y, en su caso, los “Terrenos Complementarios” según corresponda, que hayan o sean aportados a este “Fideicomiso” por el “Aportante”, todo conforme a las estipulaciones del “Fideicomiso”.

Con fecha 17 de marzo de 2005, se celebró el Cuarto Convenio Modificadorio, para que pudiera cumplirse con la finalidad fundamental de ejecutar el Sistema de Actuación por Cooperación pactada entre los comparecientes, dado los eventos de caso fortuito y/o fuerza mayor que se suscitaron en el transcurso del desarrollo y ejecución de las “Obras y Proyectos Adicionales” por lo que se convino lo siguiente:

- a) El desarrollo por parte de los Fideicomitentes A, B y D de “Obras Inducidas y/o de Reubicación Extras” y de “Obras y Proyectos Extras”.
- b) Sustituir la “Aportación Fiduciaria” del Gobierno del Distrito Federal, de los “Terrenos Adicionales (2), denominado La Rosita, por el terreno identificado como Módulo 4-A o San Antonio o Polígono 1, para el cual el “GDF” promovería el cambio de uso de suelo.
- c) La “Aportación Fiduciaria” por parte del “Aportante”, de “Terrenos Adicionales (3), denominado Los Caminos, y los “Terrenos Adicionales (4)”, denominado Periférico Sur.
- d) Efectuar la permuta de las “Obras y Proyectos Adicionales”, “Obras Inducidas y/o de Reubicación”, “Obras Inducidas y/o de Reubicación Extras” y “Obras y Proyectos Extras”, por el “Monto de los Beneficios Fiscales”, los “Terrenos Adicionales” y en su caso, los “Terrenos Complementarios, que hayan sido aportados a este “Fideicomiso” por el “Aportante”, todo conforme a las estipulaciones del “Fideicomiso”.

#### **4.2. ANÁLISIS DE LA CREACIÓN DEL FIDEICOMISO.**

El Sistema de Actuación por Cooperación es un instrumento de desarrollo, dispuesto en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y tiene como objeto principal concertar y convenir acciones entre la Administración Pública y particulares, en beneficio del desarrollo urbano de la Ciudad, derivado de lo cual la creación del Fideicomiso en estudio se sustenta en lo dispuesto en los artículos 69 a 73 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, mismos que disponen la ejecución de Programas de Desarrollo Urbano y la posibilidad de que la Administración Pública del Distrito Federal, pueda establecer Sistemas de Actuación por Cooperación con el sector social privado.

De ahí que el sector privado realizó propuestas tendientes a alcanzar el beneficio de 4,300 familias con la construcción de igual número de viviendas de interés social, dentro de programas que desarrolla el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Asimismo, se pretendió que la creación de este Fideicomiso, pudiera obtener como beneficios, una rehabilitación y preservación ecológica de las barrancas que se integraron al proyecto, así como el dar una alternativa vial que evite la destrucción de zonas ecológicas y crecimiento de mancha urbana, aprovechando la infraestructura de esa región uniendo al sur con el poniente.

Por otro lado, tal y como se desprende del contrato del Fideicomiso, otro de los objetivos es implementar un proyecto de desarrollo e infraestructura urbana y la promoción de programa de vivienda de intereses social.

Fue necesario para la integración del patrimonio del presente Fideicomiso, la aportación de terrenos propiedad del Gobierno del Distrito Federal; para ello fue necesario que el Comité del Patrimonio Inmobiliario en su Décima Primera Sesión Extraordinaria (11-E/2006) celebrada el 20 de julio de 2006, acordó lo que se copia: “El Comité del Patrimonio Inmobiliario, integrado y funcionando en los términos de lo dispuesto por los artículos 14 y 15 fracción I de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público dictamina procedente se inicien los trámites para la desincorporación del dominio público del Distrito Federal, del predio ubicado en la Fracción “C” de los Caminos de Acceso Tramo I, Delegación Cuajimalpa de Morelos, con una superficie de 4,088.88 metros cuadrados, que fueron expropiados al “Ejido San Mateo Tlaltenago” por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de marzo de 1992, para su posterior aportación al Fideicomiso Sistema de Actuación por Cooperación para el Desarrollo de la Vialidad Carlos Lazo-Entronque Centenario y Otras

Vialidades de la Zona de Santa Fe, al valor que determine la Dirección de Avalúos dependiente de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario”.

Debemos precisar, que si los bienes del fideicomiso, por el Gobierno del Distrito Federal, no deben ser bienes destinados al servicio público; pues estos adquieren la calidad de inalienables y no sujetos de afectación a un fideicomiso; en consecuencia, no pueden ser aportados, solamente si tales bienes son de dominio privado del estado (es decir, pertenecen al gobierno del Distrito Federal y forman parte de su patrimonio), o en su defecto han sido desincorporados del dominio público. Dado que el fideicomiso es traslativo de dominio, solamente con la destinación de los bienes al dominio y utilidad públicos, es como jurídicamente puede darse la afectación.

#### **4.2.1.- MOTIVOS PARA MODIFICAR EL CONTRATO.**

Con la finalidad de garantizar la debida ejecución de la permuta que acordaron conjuntamente el Gobierno del Distrito Federal y las Empresas, fue necesario que tuvieran que hacerse modificaciones al contrato, es decir que se tuvo la necesidad de celebrar “Convenios Modificatorios”. El sentido que tuvo el primero de los convenios, buscaba el adecuar situaciones no previstas y supervenientes a la celebración del contrato original.

En el primer convenio de fecha 25 de septiembre de 2002, se solicitó la incorporación de un nuevo Fideicomitente, tal y como fue la empresa denominada “Cumbres de Santa Fe, Sociedad Anónima de Capital Variable”.

Debido a que dicha empresa había adquirido derechos y obligaciones correspondientes a la empresa denominada “Cañada Santa Fe Sociedad Anónima de Capital Variable”; situación con la cual de forma solidaria la primera asume los actos que le son propios a esta última. En virtud de la modificación

realizada al contrato original, "Cumbres de Santa Fe, Sociedad Anónima de Capital Variable" es considerado como Fideicomitente "D".

Además de la inserción de un nuevo fideicomitente, en el primer "Convenio Modificador"; se llevaron a cabo algunas otras modificaciones, resaltando entre otras como más importantes, el que se sustituyera la "realización única de obra", por la adición de "obras y proyectos".

Así mismo, se establecieron como "proyectos adicionales", una construcción a cargo de los fideicomitentes "A" "B" y "D", consistente en una conexión entre las avenidas Eje 5 poniente, Avenida de las Águilas y Avenida Centenario.

Por otro lado, en el fondo del objeto del fideicomiso, se consideró que el Gobierno del Distrito Federal, deja su calidad de fideicomitente, para solamente ser considerado como aportante, situación que no afecta o deteriora su calidad de fideicomisario.

Lo anterior, quedo de conformidad establecido en el segundo "convenio Modificador" de fecha 4 de febrero de 2003, en donde solamente se tiene como aportante al Gobierno del Distrito Federal, de las fracciones que conforman el predio denominado "Ex Reclusorio Poniente (R-42)". Como consecuencia, los derechos y los deberes a cargo del gobierno del Distrito Federal en calidad de Fideicomitente "C", continuaran vigentes en sus mismos términos y condiciones, con todo su valor y fuerza legal, incluyendo el derecho de reversión del predio referido.

La figura de un simple aportante tiene que ver más que nada con el contrato de fideicomiso ya que no lo regula la Ley de Instituciones de Crédito.

Los derechos del Gobierno del Distrito Federal previstos en el contrato de fideicomiso y en el primer convenio modificador, quedaron firmes con toda su

fuerza legal, sin que las modificaciones hechas en el segundo convenio, hayan sido consideradas como novación al contrato o al primer convenio.

#### **4.3.- VENTAJAS A CORTO PLAZO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL AL INVERTIR EN UN SISTEMA DE ACTUACIÓN POR COOPERACIÓN.**

Tal y como expresa el autor Treviño Moreno Francisco, en México, *“la instrumentación de la mayoría de los proyectos de infraestructura no desarrollados por el Estado, han sido concebidos con un fideicomiso como eje para la obtención de los financiamientos, para garantizar el flujo de repago de los créditos; la **ejecución de las obras**, y su operación durante su vida útil, incluyendo su mantenimiento”*.<sup>66</sup>

En el caso del fideicomiso que nos ocupa, el Gobierno del Distrito Federal, al utilizar este en respuesta a intereses de la colectividad, obtiene un instrumento de desarrollo, con el cual tiene beneficios en la zona y en general en todo el Distrito Federal.

El presente fideicomiso, es de gran utilidad para el Gobierno del Distrito Federal, pues con ello logrará tener un desarrollo óptimo en su administración, tanto de recursos, como de acciones encaminadas al bienestar social. Ante todo, será fideicomisario el Distrito Federal, los serán también los habitantes no solo de la zona de Santa Fe, sino aquellos que la concurren.

La construcción de las **VIALIDADES DEL PONIENTE** se pagará con un predio de 37 hectáreas que se tenía destinado para un reclusorio, situación que no representaba beneficio alguno para el GDF, mantenerlo en esas condiciones, al transmitirse la propiedad a los fideicomisarios privados, en forma inmediata se

---

<sup>66</sup> Citado por Malagón, Jaime F. Op. Cit. P. 92.

inicia la generación de contribuciones a favor del erario del DF, iniciando con el impuesto sobre adquisición de inmuebles, el impuesto predial y con posterioridad otras contribuciones de acuerdo a los fines que llegue a tener.

Además, de que, por la complejidad y características particulares, el desarrollo urbano del Distrito Federal, requiere para la aplicación de sus programas y acciones la colaboración de los sectores público, social y privado, de modo que su concurso haga posible una eficiente movilidad de las personas y los bienes, sobre todo, cuando se trata de áreas de crecimiento de los asentamientos humanos con alto déficit de vialidades primarias, como la zona poniente de la Ciudad de México, donde el mejoramiento de la vialidad se hace impostergable.

#### **4.3.1. PROCEDIMIENTO DE LAS PERMUTAS DENTRO DEL SISTEMA DE ACTUACIÓN POR COOPERACIÓN.**

La Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público respecto a las permutas establece lo siguiente:

“Artículo 49. El Distrito Federal podrá llevar a cabo contratos de permuta sobre bienes inmuebles de su propiedad cuando así lo considere y sean necesarios para la prestación de un servicio público o que por la naturaleza del propio bien sea conveniente efectuar la permuta, dando a cambio un bien inmueble de su propiedad.

Artículo 50. Los contratos de permuta se efectuarán sobre aquellos inmuebles que sean del dominio privado del Distrito Federal y podrán celebrarse, excepcionalmente, sobre bienes inmuebles del dominio público, para lo cual se requerirá del Decreto de desincorporación correspondiente, conforme a lo que se establece en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 51. La formalización de los contratos de permuta se deberán efectuar ante Notario Público quien turnará a la Oficialía copia de las escrituras para el trámite correspondiente.”

En este sentido, la ejecución parcial del fideicomiso consiste en la permuta de las “Obras y Proyectos” por los polígonos que conforman el “Predio Ex Reclusorio Poniente (R-42)”, misma que se formalizó en las escrituras otorgadas ante el Notario 67 del Distrito Federal, las cuales se señalan a continuación:

- a) Escritura 8,603, de fecha 25 de septiembre de 2004, en la que se hizo constar la transmisión de propiedad del “Predio Ex Reclusorio Poniente (R-42)” a favor del Fideicomiso Cumbres de Santa Fe, según solicitud expresa de los Fideicomitentes A, B y D, fideicomiso constituido y existente ante HSBC México, S.A.
- b) Escritura 14,583, de fecha 26 de junio de 2006, en la que se hizo constar la transmisión de propiedad a favor del “GDF”, de los terrenos que resultaron necesarios para la construcción de las “Obras y Proyectos”, así como la declaración de los Fideicomitentes A, B y D, de cumplimiento de obligación de aportación de derechos posesorios adquiridos respecto de terrenos que también fueron necesarios para la construcción de las “Obras y Proyectos”. De este testimonio está pendiente su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio.
- c) Escritura 14,584, de fecha 26 de junio de 2006, en la que se hizo constar la transmisión de propiedad de las “Obras y Proyectos” a favor del “GDF”.

Por otra parte, respecto a las “Obras y Proyectos Adicionales”, de las “Obras Inducidas y/o de Reubicación”, de las “Obras Inducidas y/o de Reubicación

Extras" y de las "Obras y Proyectos Extras", por el "Monto de los Beneficios Fiscales" y los "Terrenos Adicionales", se formalizó en las escrituras otorgadas ante el Notario 67 del Distrito Federal siguientes:

- a) Escritura 10,731, de fecha 3 de mayo de 2005, en la que se hizo constar la transmisión de propiedad de los "Terrenos Adicionales (3)", denominado Los Caminos, a favor del *Fideicomiso Cumbres de Santa Fe*, según solicitud expresa de los Fideicomitentes A, B y D.
- b) Escritura 10,733, de fecha 3 de mayo de 2005, en la que se hizo constar la transmisión de propiedad de los "Terrenos Adicionales (1)" a favor de Desarrolladora y Comercializadora de Vivienda, Sociedad Anónima de Capital Variable, según solicitud expresa de los Fideicomitentes A, B y D.
- c) Ante la fe del Notario 67 del Distrito Federal, en escritura 11,838, de fecha 25 de agosto de 2005, se hizo constar la "Aportación Fiduciaria" al "Fideicomiso" por parte del "GDF", de los "Terrenos Adicionales (2)", denominado Módulo 4-A o San Antonio, cuyo primer testimonio está pendiente de inscripción ante el Registro Público de la Propiedad y de Comercio. En dicha escritura de aportación se consigna el valor de los "Terrenos Adicionales (2)" considerando el pretendido cambio de uso de suelo, según avalúo efectuado por la "Dirección".
- d) En la Primera Sesión Ordinaria de 2006 del "Comité Técnico", efectuada el 18 de julio de 2006, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal informó haber otorgado a los Fideicomitentes A, B y D, "Beneficios Fiscales" por un monto de \$120'744,375.88 (ciento veinte millones setecientos cuarenta y cuatro mil trescientos setenta y cinco pesos 88/100, moneda nacional), por lo que el "Comité Técnico" mediante acuerdo 6/Ord.1-06,

aprobó que dicha cantidad fuera considerada como parte integrante del término "Monto de los Beneficios Fiscales". A la fecha de firma del Cuarto Convenio estaba pendiente de formalizar en escritura el otorgamiento del citado "Monto de los Beneficios Fiscales" efectuado por el "GDF" a favor de los Fideicomitentes A, B y D.

- e) Ante la fe del Notario 67 del Distrito Federal, en escritura 10,730, de fecha 3 de mayo de 2005, se hizo constar la "Aportación Fiduciaria" al "Fideicomiso" por parte de los Fideicomitentes A, B y D, del 86.26% de las "Obras y Proyectos Adicionales", quedando pendiente por formalizar en escritura la aportación al "Fideicomiso" del 13.74% restante, así como de las "Obras Inducidas y/o de Reubicación", "Obras Inducidas y/o Reubicación Extras" y las "Obras y Proyectos Extras", quedando pendiente la formalización en escritura de la transmisión a favor del Gobierno del Distrito Federal de todas las obras referidas.
  
- f) El "Comité del Patrimonio" en términos de lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público, en la Décimo Primera Sesión Extraordinaria (11-E/2006), de fecha 20 de julio de 2006, dictaminó procedente la aceptación del predio ubicado en Av. Vasco de Quiroga No. 1837, en el Pueblo de Santa Fe (actualmente Carlos A. Madrazo), Delegación Álvaro Obregón, con superficie de 514.00 m<sup>2</sup>, que realiza Servicios Metropolitanos SA de CV, a favor del Distrito Federal, para incorporarlo al patrimonio del mismo como un bien del dominio privado, para su posterior aportación al patrimonio del "Fideicomiso", al valor que determine la "Dirección". Mediante contrato de donación de fecha 26 de julio de 2006, se concretó la transmisión de la propiedad del inmueble de referencia al Distrito Federal.

- g) El “Comité del Patrimonio” en términos de lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público, en la Décima Segunda Sesión Extraordinaria (12-E/2006), de fecha 17 de agosto de 2006, dictaminó procedente se inicien los trámites para que el Lote denominado H5, de la Manzana H en la zona conocida como La Mexicana, en Santa Ffe, Delegación Cuajimalpa de Morelos, con la superficie de 5,628.22 metros cuadrados, inmueble del dominio privado del Distrito Federal, sea aportado al “Fideicomiso” para efectos de la permuta.

En este sentido, es de señalarse, que se han realizado las permutas necesarias a efecto de cumplir con lo estipulado en el contrato de fideicomiso, sin embargo las mismas se han retrasado por las modificaciones que se han hecho al propio fideicomiso.

#### **4.3.2 VENTAJAS A MEDIANO PLAZO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL AL REALIZAR LAS PERMUTAS.**

En cuanto a lo beneficios para el Gobierno del Distrito Federal, se permite que por el hecho de actuar en un sistema a actuación por cooperación, se cuente con la infraestructura necesaria a fin de lograr el adecuado fin del fideicomiso.

El beneficio de índole social que representa el “Sistema de Actuación por Cooperación para el Desarrollo de la Vialidad Carlos Lazo-Entronque Centenario”, dará como ventajas las siguientes:

- Que se pueda reforzar la vialidad de acceso al poniente de la Ciudad de México, por medio de rutas alternas en las avenidas que intervienen en el sistema.

- Una mejor vinculación entre las delegaciones Miguel Hidalgo, Cuajimalpa y Álvaro Obregón.
- Generar una alternativa al proyecto vial “La Venta-Colegio Militar”, permitiendo así la preservación de las barrancas; evitar el crecimiento del área urbana en esa zona.
- Favorecer la fluidez del tránsito vehicular; disminuir el consumo de combustibles y la emisión de contaminantes a la atmósfera; mejorar la prestación del servicio de transporte público concesionado.
- Aligerar el Anillo Periférico de la carga vehicular entre Periférico Sur, Paseo de la Reforma y Avenida Constituyentes e integrar la construcción de tramos de vialidad a otras vías ya existentes en el sector metropolitano del poniente.

Además, de que el “Sistema de Actuación por Cooperación para el Desarrollo de la Vialidad Carlos Lazo-Entronque Centenario”, se suma a un programa que permite y busca el desarrollo urbano en la zona, tal como lo es el “Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona santa Fe”, publicado en decreto de fecha 12 de septiembre del año 2000.

Nuestro sistema de actuación, con la interrelación y actuación de otros proyectos de desarrollo permitirá enlazar zonas como la del poniente con el sur y el norte al poniente. Además, que de acuerdo con la justificación del gobierno del Distrito Federal, se dice que estudios profundos de mecánica de suelos, vialidad y con opiniones calificadas, contribuyen a resolver una demanda añeja: contar con mejores vialidades a pesar de la topografía intrincada del Poniente, disminuir la emisión de contaminantes y; lo mejor de todo, economizar tiempos de traslado. En tanto se desarrollan las obras viales, se aplicarán medidas para reducir las incomodidades que generen estos trabajos entre los vecinos de

Calzada Las Águilas, Rómulo O'Farril, Cardenales, Antonio Caso y Gutiérrez Zamora.

Las **VIALIDADES DEL PONIENTE** facilitarán el tránsito desde el sur de la ciudad por el Periférico hacia las partes altas del poniente. Los recorridos se harán en menos tiempo y sin pasar por los pueblos de las Delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa, por lo que ya no se verán afectados estos lugares de gran tradición y cultura.

Además, con el proyecto de las **VIALIDADES DEL PONIENTE**, se mejorará la Av. Centenario; a la altura de la Unidad Habitacional Plateros, el Eje 5 Poniente comunicará con el Periférico sur y desde Santa Fe hasta el Parque Tarango se construirán tres puentes.

Por ultimo, en todas estas zonas se ampliarán las avenidas, se construirán guarniciones y banquetas, se instalará alumbrado y se ordenarán las áreas de estacionamiento. Y, para proteger el medio ambiente, a las acciones viales se suman trabajos para mitigar los procesos erosivos en lomas y barrancas dando una nueva fisonomía a la zona que, además, registrará mejoras de imagen urbana, contando con trabajos de reforestación y conservación de áreas verdes. Por cada árbol que se retira, se plantan seis, es decir, dos más que los cuatro que establece la normatividad ambiental.

Ahora bien, ya se ha señalado la creación, modificación y fin del fideicomiso que nos ocupa, así como las ventajas a corto y mediano plazo del mismo, sin embargo es necesario concluir este trabajo con un breve análisis respecto al desarrollo que ha tenido el mismo.

En cuanto a la creación, como ya ha sido manifestado, el artículo 71 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, establece que la Administración Pública del Distrito Federal, en la ejecución de los programas, podrá optar por

alguna o algunas de las modalidades que se establecen en sus tres fracciones, en este sentido el fideicomiso en estudio podría encuadrar en cualquiera de las fracciones II y III de este artículo, como se detalla a continuación:

“II. La aportación de bienes y/o recursos por parte del o de los particulares participantes y de la Administración Pública del Distrito Federal, **mediante cualquiera de las figuras que establezca la legislación civil o mercantil vigente en el Distrito Federal; y**”

Del estudio de esta fracción se puede desprender que la Administración Pública optó por la figura del fideicomiso de acuerdo con la ley mercantil vigente para el Distrito Federal, transmitiendo recursos (bienes inmuebles) al fiduciario para llevar a cabo los fines del fideicomiso.

Sin embargo, considerando que en el “Segundo Convenio Modificatorio” al Contrato de fideicomiso, el Gobierno del Distrito Federal deja su calidad de fideicomitente, para ser considerado únicamente aportante, se estaría encuadrando lo previsto en la fracción III del artículo 71 de la multicitada Ley de Desarrollo Urbano, misma que prevé:

“III. La aportación de bienes y/o recursos al **fideicomiso** o asociación **privados que constituya el particular** para el cumplimiento estricto de los fines de dicho fideicomiso o asociación; los cuales deberán ser en beneficio del desarrollo urbano del Distrito Federal.

En este sentido, se crea incertidumbre jurídica en cuanto a saber a qué supuesto se sujeta el fideicomiso en análisis.

Siguiendo este esquema, es de señalarse que cuando se constituyó tal fideicomiso no se contaba con el Reglamento a la Ley de Desarrollo Urbano, el

cual fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero del 2004, el cual en su artículo 118, prevé:

“En todo sistema de actuación por cooperación, debe observarse lo siguiente:

- I. Lograr un beneficio para el desarrollo urbano del Distrito Federal;
- II. Establecer instrumentos y mecanismos para garantizar la claridad y transparencia en el manejo de los bienes y recursos aportados;
- III. En los casos en que la aportación de la Administración establezca una permuta de un bien inmueble propio, acatar lo dispuesto en la normativa aplicable al patrimonio del Gobierno del Distrito Federal;
- IV. La dirección y la rectoría estarán a cargo de la Administración Pública;
- V. Los particulares realizarán los trámites para obtener las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes a las obras y proyectos, conforme al marco jurídico vigente;
- VI. La Administración Pública brindará las facilidades administrativas para la tramitación de licencias, permisos y autorizaciones, de los particulares participantes;
- VII. Los bienes, proyectos y obras aportados por los particulares, deben cumplir con las especificaciones técnicas y de calidad, conforme al marco jurídico vigente.

El Jefe de Gobierno deberá autorizar los compromisos que asuma la Administración Pública.”

En este tenor, es de señalarse que el fideicomiso no cumple con algunos de los elementos que en este artículo se señalan, por lo que es cuestionable nuevamente en qué fracción del artículo 71 se encuadra el fideicomiso, ya que el Gobierno del Distrito Federal no tiene la dirección “completa” del fideicomiso como lo prevé el artículo 72 de la Ley de Desarrollo Urbano y como lo regula el artículo antes transcrito, ya que si bien forma parte del Comité Técnico del Fideicomiso, no toma las decisiones por el solo, por lo que se volvería a considerar que el fideicomiso en estudio encuadra en la fracción III del multicitado artículo 71 de la Ley de desarrollo Urbano.

Por otra parte, el mismo Reglamento en su artículo 119, señala lo siguiente:

“El sistema de actuación por cooperación, debe sujetarse al siguiente procedimiento:

I. Los particulares participantes deben presentar a la Secretaría una solicitud que contenga los siguientes datos y documentos:

a) La manifestación de voluntad para constituir el sistema de actuación por cooperación, justificando su viabilidad en función de las necesidades, recursos financieros y demás circunstancias que concurran, así como los beneficios al desarrollo urbano del Distrito Federal;

**b) La descripción de los proyectos y obras;**

c) La descripción de los bienes o recursos que aportan en el sistema de actuación por cooperación; y

**d) La aportación de la Administración, en su caso.**

II. Emisión del acuerdo por parte de la Secretaría para la constitución del sistema de actuación por cooperación, mediante el cual se establezcan las bases y criterios para la organización y funcionamiento del mismo;

III. Formalización de los instrumentos jurídicos, técnicos y financieros necesarios para alcanzar los objetivos propuestos. Los cuales pueden ser:

a) Convenio de concertación;

b) Contrato de fideicomiso privado;

IV. Inscripción en el Registro del acuerdo por el que se aprueba el sistema de actuación por cooperación, incluyendo los instrumentos utilizados tales como convenios, sus modificaciones, contrato de fideicomiso, avalúos, permutas, donaciones o aportaciones; y

V. Establecimiento de un comité técnico como órgano de apoyo para la coordinación, instrumentación, administración y ejecución de las obras y proyectos.”

Del artículo transcrito con antelación, se puede desprender que el fideicomiso cumple con el procedimiento casi en su totalidad, (aun cuando el mismo no estaba vigente en la fecha de su creación) ya que si bien es cierto, que en el contrato se estipularon los inmuebles que se permutarían para lograr el fin del fideicomiso, también lo es que a la fecha el fideicomiso ha tenido diversas modificaciones respecto de los inmuebles y obras a permutar, ya que por diversas causas no se han logrado empatar los recursos aportados por los particulares y los de la Administración Pública.

En este sentido, se considera que el fideicomiso ha tenido diversos problemas ya que al momento de su creación la Ley que da pauta a crear un sistema de

actuación por cooperación no contaba con el reglamento que regulara de forma más específica el procedimiento que este debe seguir para poder contar con un actuar de la Administración Pública, más transparente, así como establecer desde un principio los bienes a permutar, los cuales deben ser de igual valor para que no se generen los problemas que se están generando en el fideicomiso en estudio, o bien de ser modificados los bienes objeto de las permutas como es este el caso, que los mismos siempre sean por el mismo valor de los establecidos desde un inicio.

Finalmente, se considera necesario que para que no se cree incertidumbre jurídica respecto a la creación de un fideicomiso de este tipo, específicamente para crear un sistema de actuación por cooperación, la ley y el reglamento de desarrollo urbano establezcan de forma más clara y limitativa en qué caso la Administración Pública debe ser parte del mismo, o bien solo estar supervisando el cumplimiento del proyecto para que al término de este se realice la permuta de los bienes que cubran el valor del proyecto que se entregue al Gobierno del Distrito Federal para un bien público respecto del desarrollo urbano.

## CONCLUSIONES

1.- Las esferas de competencia de la Administración Pública se dividen en Federal, Local y Municipal.

2.- La Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal, en este sentido tenemos que la centralizada se integra por las secretarías y los órganos desconcentrados, y la paraestatal se encuentra integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación mayoritaria y los fideicomisos, la Administración Pública en el Distrito Federal, se divide en centralizada, desconcentrada y paraestatal.

3.- El Fideicomiso es un Negocio jurídico en virtud del cual una persona destina bienes o derechos para un fin lícito y determinado siendo una institución fiduciaria la encargada de realizar tal fin.

4.- Existen los Fideicomisos mercantiles dentro de los que encontramos a los de inversión, cuya finalidad es la inversión de recursos financieros, los de garantía, los cuales como su nombre lo señala garantizan el cumplimiento de ciertas obligaciones a cargo del fideicomitente, los de administración, en los que se transfiere la propiedad de bienes al fiduciario para que este los administre conforme lo establecido por el fideicomitente, y los mixtos, que son aquellos que cuentan con 2 o más caracteres de los fideicomisos específicos.

5.- Asimismo contamos con los Fideicomisos Administrativos o Públicos, que son aquellos en los que interviene el Estado a través de la Administración Pública.

6.- El Fideicomiso Público es un contrato por medio del cual los Gobiernos en sus diferentes esferas de competencia, con el carácter de fideicomitente

transmite la titularidad de bienes del dominio público o privado a una institución fiduciaria para realizar un fin lícito, de interés público.

7.- En el caso del Distrito Federal, para que un fideicomiso sea considerado público, tiene que participar la Secretaría de Finanzas como Fideicomitente.

8.- La ejecución de los Programas de Desarrollo, mediante el sistema de actuación de cooperación, consiste en que los propietarios, los poseedores a título del dueño y la Administración Pública del Distrito Federal participen conjuntamente en dicha ejecución.

9.- El sistema de actuación por cooperación, se puede llevar a cabo mediante la suscripción de un convenio de concertación entre los particulares y la Administración Pública; con la aportación de bienes y/o recursos por parte de los particulares y de la Administración Pública, mediante cualquier figura establecida en la legislación civil o mercantil; o bien mediante la aportación de bienes y/o recursos al fideicomiso o asociación privados que constituya el particular para el cumplimiento estricto de los fines de dicho fideicomiso, mismo que deberán ser en beneficio del desarrollo urbano del Distrito Federal, como es el caso del Fideicomiso Denominado “Sistema de Actuación por Cooperación de la Avenida Carlos Lazo – Entronque Centenario y otras Vialidades de la Zona de Santa Fe”

10.- La constitución del Fideicomiso “Sistema de Actuación por Cooperación de la Avenida Carlos Lazo – Entronque Centenario y otras Vialidades de la Zona de Santa Fe”, causa incertidumbre al no estar debidamente clasificada en alguno de los supuestos establecidos en la Ley de Desarrollo Urbano, aunado a que el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano no le es aplicable al mismo por no haber estado vigente al momento de su constitución.

11.- Las permutas realizadas para llevar cabo el objeto del fideicomiso se hacen de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

12.- Los bienes del dominio Público pueden ser permutados previa desincorporación del Patrimonio del Distrito Federal, mientras que lo bienes del dominio privado no lo requieren.

13.- Es necesario establecer desde el inicio de cualquier sistema de actuación por cooperación los bienes sujetos a permutarse y en caso de modificación de alguno de ellos, establecer un bien que tenga el mismo valor, a efecto de no tener problemas para realizar equitativamente las permutas, y no crear incertidumbre jurídica a los participantes del mismo, por lo que se considera que la ley y el reglamento de desarrollo urbano deben establecer de forma más clara y limitativa el mecanismo de las aportaciones a un sistema como el que se ha analizado en el presente trabajo.

## FUENTES CONSULTADAS

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Décimo Séptima Edición. Porrúa. México, 2004.

Acosta Romero, Miguel. Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso. Tercera Edición. Porrúa. México, 1999.

Arteaga Nava, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. Volumen 1. Segunda Edición. Oxford. México, 2003.

Batiza, Rodolfo. Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria. Segunda Edición. Porrúa. México, 1985.

Batiza, Rodolfo. El Fideicomiso. Teoría y Practica. Tercera Edición. Porrúa. México, 1983.

Bauche Garciadiego, Mario. Operaciones Bancarias. Cuarta Edición. Porrúa. México, 1981.

Dávalos Mejía, Carlos Felipe. Derecho Bancario y Contratos de Crédito. Segunda Edición. Oxford. México, 2001.

De Pina Vara, Rafael, Derecho Mercantil Mexicano. Quinta Edición. Porrúa. México 1972.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Limusa. México, 2004.

Distribución Constitucional de Competencias para Decretar Impuestos. Serie Debates Pleno. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1999.

Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal. Segunda Edición. Porrúa. México, 2004.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Cuadragésimo Tercera Edición. Porrúa. México, 2003.

Lepaulle, Pierre. Tratado Teórico y Práctico de los Trusts. (Introducción y Traducción de Pablo Macedo). Porrúa. México, 1975.

Malagón, Jaime F. Fideicomiso y Concesión. Porrúa, México, 2002.

Margadant S., Guillermo F. Derecho Romano. Décimo Quinta Edición. Esfinge. México, 1988.

Martínez y Flores, Miguel. Derecho Mercantil Mexicano. Pax. México, 1980.

Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Segunda reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Décimo Novena Edición. Porrúa. México, 1990.

Petit, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Época. México, 1977.

Piña Medina, Jorge, et al. Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México. Fomento Cultural de la Organización Somex. México, 1982.

Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Séptima Edición. Porrúa. México 2003.

Velasco, Emilio. Los Instrumentos del Trust y los Ferrocarriles Nacionales. Revista General de Derecho y Jurisprudencia. Tomo III. México, 1982.

Villagordoa Lozano, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. Cuarta Edición. Porrúa. México, 2003.

Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Porrúa. México, 2000.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Primer curso. Vigésima Edición. Porrúa. México, 1999.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Código Financiero del Distrito Federal.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

## **OTRAS FUENTES**

Enciclopedia Jurídica Omeba. Bibliografica Argentina. Buenos Aires, 1977. Tomo V.

Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa. México, 1999.