



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS**

**“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO  
NO PARAESTATAL”**

Tesis que para obtener el Título de Licenciada en Derecho presenta:  
Daniela Jarquín Villavicencio

Asesor: Lic. Osvaldo Hernández Cervantes

México, Distrito Federal

2010



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS**

**OFICIO: FDER/SEJE/54/2/10.**

**ASUNTO: Aprobación de Tesis.**

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR.  
P R E S E N T E.**

El pasante **DANIELA JARQUÍN VILLAVICENCIO**, con número de cuenta **40105622-2**, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. Osvaldo Hernández Cervantes titulada: **"ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL"**.

El pasante **JARQUÍN VILLAVICENCIO** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACIÓN**, para los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

**A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Ciudad Universitaria, D. F., a 11 de febrero de 2010  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**LIC. PEDRO OJEDA PAULLADA.**

**Lic. Osvaldo Hernández Cervantes.**  
**ACADÉMICO.**  
**Tel. Cel. 0445534350408.**

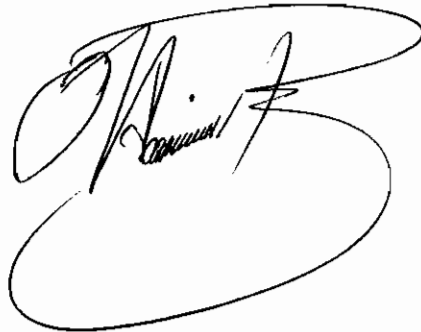
Lic. Pedro Ojeda Paullada.  
Director del Seminario de Estudios Jurídico-Económicos.  
Universidad Nacional Autónoma de México.

Estimado Maestro:

El que suscribe, profesor de esta Insigne Institución Universitaria, sirva la presente para anunciarle que la Tesis Profesional intitulada: "**Análisis Jurídico-Económico del Fideicomiso Público No Paraestatal**", registrada en el Seminario de cita que dignamente usted dirige y elaborada bajo asesoría del suscrito, que ostenta la alumna **Daniela Jarquín Villavicencio**, para obtener el Título Profesional de Licenciado en Derecho, es aceptable en todas y cada una de sus partes, por lo que someto a su atenta consideración a fin de que tenga a bien aprobarle de ser satisfactoria.

Sin otro particular por el momento, quedo de usted para cualquier aclaración al respecto, reiterándole la seguridad de mi más respetuosa consideración.

**ATENTAMENTE.**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"**  
**CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. a, 4 DE FEBRERO DE 2010.**

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'O. Hernández Cervantes', enclosed within a large, loopy oval flourish.

Quiero agradecer a las siguientes personas por apoyarme en todo momento para terminar esta investigación:

- ✓ *A mi mamá.* Gracias por escucharme, no presionarme, darme ánimos para terminar, y siempre aconsejarme ser tolerante y no desesperarme.
- ✓ *A mi papá.* Por llevarme y traerme cada vez que lo necesité y confiar en mi capacidad para terminar esta investigación
- ✓ *A mis hermanas:* Adriana y Gabriela, por su apoyo y buenos deseos.
- ✓ *A mis tías:* Diana y Gosos por hacerme entender que debo concluir lo que inicio.
- ✓ *A mi asesor:* Lic. Osvaldo Hernández Cervantes, por su comprensión y orientación.
- ✓ *A mi jefa:* Lic. Adriana F. Díaz Anaya, por darme todos los permisos necesarios para salir, prestarme libros, darme ideas, tenerme paciencia y confiar en mí.
- ✓ *A Luis Manuel Rodríguez Ávila,* que sacrificó algunas horas de comida, por ser mi asesor económico, gracias Lic.
- ✓ *A la Universidad Nacional Autónoma de México,* por brindarme la educación necesaria para desempeñarme profesionalmente.
- ✓ *A Dios,* por poner a la gente indicada en mi camino.
- ✓ A todas las personas, que se preocuparon por mis avances, tuvieron la intención de apoyar, me ayudaron a conseguir información y me escucharon durante todo este proceso.

**¡Gracias!**

## ÍNDICE

Introducción.....	VI
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL FIDEICOMISO .....	1
1.1. Derecho Romano. ....	2
1.1.1. Fideicomiso Testamentario. ....	2
1.1.2. Fiducia. ....	7
1.1.2.1. Fiducia <i>Cum Amico</i> . ....	7
1.1.2.2. Fiducia <i>Cum Creditore</i> . ....	7
1.2. Derecho Civil Español y Derecho Germánico. ....	8
1.2.1. Derecho Civil Español.....	8
1.2.1.1. Mayorazgo. ....	8
1.2.2. Derecho Germánico. ....	9
1.2.2.1. El <i>Salman</i> o <i>Treuhand</i> . ....	9
1.2.2.2. La Prenda Inmobiliaria. ....	9
1.2.2.3. La <i>Manus Fidelis</i> . ....	10
1.3. Derecho Anglosajón.....	10
1.3.1. El <i>Use</i> . ....	10
1.3.2. El <i>Trust</i> . ....	12
1.4. Antecedentes en la Legislación Mexicana.....	14
1.4.1. Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.....	14
1.4.2. Ley de Bancos de Fideicomiso.....	15
1.4.3. Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (1926).....	16
1.4.4. Ley General de Instituciones de Crédito.....	17
1.4.5. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.....	18
1.4.6. Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.....	19
1.4.7. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.....	20
1.4.8. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (1985).....	20
1.4.9. Ley de Instituciones de Crédito.....	21
CAPÍTULO II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL FIDEICOMISO.....	22
2.1. Generalidades.....	22
2.1.1. Elementos Personales del Fideicomiso. ....	22
2.1.1.1. El Fideicomitente.....	22
2.1.1.1.1. Persona.....	22
2.1.1.1.2. Capacidad.....	23
2.1.1.1.3. Transmisión de la Propiedad.....	24
2.1.1.1.4. Derechos del Fideicomitente.....	25
2.1.1.1.5. Obligaciones del Fideicomitente.....	25

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

2.1.1.2. El Fideicomisario.....	26
2.1.1.2.1. Derechos del Fideicomisario.....	26
2.1.1.2.2. Obligaciones del Fideicomisario.....	27
2.1.1.3. La Fiduciaria.....	27
2.1.1.3.1. Derechos de la Fiduciaria.....	30
2.1.1.3.2. Obligaciones de la Fiduciaria.....	30
2.1.2. El Patrimonio del Fideicomiso.....	31
2.1.3. Objeto del Fideicomiso.....	32
2.1.4. Finalidad del Fideicomiso.....	33
2.1.5. Causas de Extinción del Fideicomiso.....	34
2.1.6. La Formalidad.....	35
2.1.7. El Término.....	35
2.2. Concepto Doctrinal del Fideicomiso.....	35
2.3. Concepto de Fideicomiso, en la Legislación Vigente.....	37
2.4. Naturaleza Jurídica del Fideicomiso.....	37
2.4.1. Teorías Relativas a la Naturaleza Jurídica del Fideicomiso.....	37
2.4.1.1. Fideicomiso Institución.....	37
2.4.1.2. Titularidad del Fiduciario.....	38
2.4.1.3. Desdoblamiento del Derecho de Propiedad.....	39
2.4.1.4. Declaración Unilateral de Voluntad.....	39
2.4.1.5. Operación Bancaria.....	40
2.4.1.6. Negocio Jurídico.....	41
2.4.1.7. Negocio Fiduciario.....	43
2.4.1.8. El Mandato.....	43
2.4.1.9. Patrimonio Afectación.....	44
2.4.1.10. Contrato.....	46
2.4.2. Opinión.....	47
2.5. Concepto de Derecho.....	49
2.5.1. Derecho Público y Derecho Privado.....	50
2.6. Tipos de Fideicomiso.....	52
2.6.1. Fideicomiso Privado.....	53
2.6.2. Fideicomiso Público.....	53
CAPÍTULO III. EL FIDEICOMISO PÚBLICO.....	55
3.1. Concepto de Fideicomiso Público.....	55
3.1.1. Concepto Legal.....	55
3.1.2. Concepto Doctrinal.....	55
3.2. Elementos Personales del Fideicomiso Público.....	56
3.2.1. El Fideicomitente.....	56
3.2.1.1. Poder Ejecutivo Federal.....	57
3.2.1.1.1. Administración Pública Federal Centralizada.....	58
3.2.1.1.2. Administración Pública Federal Paraestatal.....	59
3.2.1.2. Poder Legislativo Federal.....	59
3.2.1.3. Poder Judicial Federal.....	61
3.2.1.4. Entes Autónomos (Órganos Constitucionales Autónomos).....	63

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

3.2.1.4.1. Tribunales Agrarios.....	66
3.2.1.4.2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	67
3.2.1.4.3. Instituto Federal Electoral.....	68
3.2.1.4.4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.....	69
3.2.1.4.5. Banco de México.....	71
3.2.2. La Fiduciaria .....	73
3.2.3. El Fideicomisario.....	73
3.3. Registro.....	74
3.4. Objeto del Fideicomiso Público.....	76
3.4.1. Patrimonio del Fideicomiso Público .....	76
3.5. Causas de Extinción del Fideicomiso Público.....	77
3.6. Término del Fideicomiso Público.....	77
3.7. Finalidad del Fideicomiso Público.....	78
3.8. Tipos de Fideicomiso Público.....	79
3.8.1 Fideicomiso Público Paraestatal.....	80
3.8.1.1. Constitución del Fideicomiso Público Paraestatal.....	80
3.8.1.2. Obligaciones de la Fiduciaria.....	81
3.8.1.3. El Comité Técnico.....	82
3.8.1.4. El Director General del Fideicomiso Público.....	84
3.8.1.5. Extinción y Modificación del Fideicomiso Público Paraestatal.....	86
3.8.1.6. Control y Seguimiento del Fideicomiso Público Paraestatal.....	86
3.8.1.7. Desarrollo y Operación del Fideicomiso Paraestatal.....	87
3.8.1.8. Patrimonio.....	88
3.8.2. Fideicomiso Público No Paraestatal .....	89
3.8.2.1. Fideicomiso Público No Paraestatal del Poder Ejecutivo Federal.....	89
3.8.2.1.1. Constitución.....	89
3.8.2.1.1.1. Formalidades del Contrato.....	89
3.8.2.1.1.2. Modificación de los Contratos de Fideicomiso.....	91
3.8.2.1.2. Extinción del Fideicomiso No Paraestatal.....	91
3.8.2.1.3. Control y Seguimiento.....	93
3.8.2.2. Fideicomiso Público No Paraestatal de los Poderes Legislativo y Judicial Federal y de los Entes Autónomos.....	94
3.8.2.3. Diferencias entre el Fideicomiso Público Paraestatal y el Fideicomiso Público No Paraestatal del Poder Ejecutivo Federal.....	95
<b>CAPÍTULO IV. ANÁLISIS JURÍDICO ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO.....</b>	<b>96</b>
4.1. Fideicomiso Público Paraestatal.....	96
4.1.1. Fideicomiso ProMéxico .....	98
4.1.1.1. Análisis Jurídico.....	99
4.1.1.1.1. La Secretaría de Economía como Parte en el Contrato de Fideicomiso del ProMéxico.....	99



## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

4.1.1.1.2. Fundamento Jurídico para la Elaboración del Contrato de Fideicomiso Público Considerado Entidad Paraestatal Denominado ProMéxico.....	102
4.1.1.1.3. Duplicidad de Funciones en el Fideicomiso ProMéxico.....	103
4.1.1.2. Análisis Económico.....	105
4.1.1.2.1. Duplicidad de Funciones y Estructuras.....	105
4.2. Fideicomiso Público No Paraestatal.....	108
4.2.1. Poder Ejecutivo Federal.....	108
4.2.1.1. Fideicomiso para el Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.....	108
4.2.1.1.1. Análisis Jurídico.....	109
4.2.1.1.1.1. El Otorgamiento de Recursos.....	109
4.2.1.1.2. Análisis Económico.....	111
4.2.1.2. Fideicomiso 1327.- Gobierno Federal, Programa de Vivienda para Magistrados y Jueces del Poder Judicial Federal.....	113
4.2.1.2.1. Análisis Jurídico.....	113
4.2.1.2.1.1. El Objeto del Fideicomiso.....	113
4.2.1.2.2. Análisis Económico.....	115
4.2.1.3. Fideicomiso para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales para la Industria Petrolera Estatal.....	117
4.2.1.3.1. Análisis Jurídico-Económico.....	118
4.2.1.3.1.1. La Estructura Orgánica.....	118
4.2.2. Poder Legislativo Federal.....	119
4.2.2.1. Análisis Jurídico.....	120
4.2.2.1.1. Cámara de Diputados.....	120
4.2.2.1.2. Cámara de Senadores.....	121
4.2.2.2. Análisis Económico.....	123
4.2.3. Poder Judicial de la Federación.....	123
4.2.3.1. Análisis Jurídico-Económico.....	124
4.2.4. Órganos Constitucionales Autónomos.....	127
4.2.4.1. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	127
4.2.4.2. Instituto Federal Electoral.....	127
4.2.4.3. Banco de México.....	128
4.3. Propuesta de una Ley Federal del Fideicomiso Público.....	129
Conclusiones.....	135
Bibliografía.....	140
Anexos.....	146

## INTRODUCCIÓN.

El tema elegido para el desarrollo de este trabajo de investigación se denomina: “Análisis Jurídico-Económico del Fideicomiso Público No Paraestatal”.

Recientemente, la figura del fideicomiso público, especialmente el no considerado entidad paraestatal o sin estructura orgánica, ha tomado una importancia especial dada su constante utilización tanto en la Administración Pública Federal, el Poder Judicial de la Federación y el Poder Legislativo Federal, así como por los Órganos Constitucionales Autónomos.

De acuerdo con las cifras reportadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación a los fideicomisos públicos federales no considerados entidad paraestatal, constituidos por diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal al segundo trimestre del año 2009, estos suman la cantidad aproximada de doscientos treinta y cinco<sup>1</sup>, mientras que los fideicomisos previstos en el listado de entidades paraestatales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2009, son veintiuno.

En lo que respecta a las instancias que conforman al Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, las mismas fungen como fideicomitentes de nueve fideicomisos<sup>3</sup>. Por su parte, la Cámara de Senadores del Poder Legislativo Federal participa actualmente como fideicomitente de un fideicomiso<sup>4</sup>.

El Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral actúan como fideicomitentes, en total, de al menos seis fideicomisos.

Dado el considerable impacto, en cuanto a la aplicación de recursos públicos federales a través de esta figura, tomando como base el alto número de fideicomisos que operan actualmente y el monto de recursos que se manejan a través de ellos (aproximadamente una cuarta parte del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009<sup>5</sup>), se eligió este tema de investigación.

---

<sup>1</sup> [http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2009/Segundo%20trimestre%20de%202009/2.-%20Fideicomisos%20\(Anexo%20XV\)%20do.%20Trimestre%202009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2009/Segundo%20trimestre%20de%202009/2.-%20Fideicomisos%20(Anexo%20XV)%20do.%20Trimestre%202009.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5098750&fecha=14/07/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5098750&fecha=14/07/2009)

<sup>3</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5098923&fecha=15/07/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5098923&fecha=15/07/2009)

<sup>4</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5098901&fecha=15/07/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5098901&fecha=15/07/2009)

<sup>5</sup> <http://www.el-universal.com.mx/editoriales/42719.html>

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

Como punto de partida para el desarrollo del presente trabajo y con la finalidad de delimitar nuestro objeto de estudio, relativo a la figura del fideicomiso, se comenzó a investigar: cuál es la noción del fideicomiso; cuál es el marco jurídico que al día de hoy, lo rige; cuáles son algunas de las opiniones de los medios de comunicación con relación a la aplicación de esta figura tanto en la Administración Pública Federal, como en los Poderes Judicial y Legislativo Federales y los Órganos Constitucionales Autónomos.

Una vez obtenidos los datos mínimos en relación a los puntos comentados, se encontraron varias cuestiones:

- La naturaleza jurídica del fideicomiso, actualmente, no está plasmada en la legislación aplicable a dicha figura (Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley de Instituciones de Crédito, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
- La finalidad para la cual se pueden constituir fideicomisos por parte de los Poderes Judicial y Legislativo Federales y los Órganos Constitucionales Autónomos, no está establecida en ordenamientos legales.
- Algunas instancias que pueden actuar como fideicomitentes para fines determinados, aprovechan que pueden ostentarse con tal carácter, para constituir fideicomisos que no encajan con los fines previstos en la norma.
- Algunos de los fideicomisos públicos a través de los cuales se otorgan subsidios, no están sujetos a la publicación de Reglas de Operación o Lineamientos destinados a regular el otorgamiento de los recursos.

Con dichos cuestionamientos, se decidió realizar un análisis jurídico-económico del fideicomiso público no paraestatal, dado que la falta de normatividad, o en su caso, la imprecisión de la misma, genera consecuencias en el ámbito económico.

Por lo tanto, los objetivos generales del desarrollo de la presente investigación consistieron en:

- Determinar la naturaleza jurídica del fideicomiso, con base en la aplicación práctica del mismo.
- Comprobar si la actual regulación del fideicomiso público provoca consecuencias que afecten las finanzas públicas.
- Establecer si los fideicomisos públicos que operan actualmente, contribuyen al desarrollo económico nacional.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Evaluar si es necesaria la creación de una ley específica sobre la figura jurídica del fideicomiso público, o si por el contrario basta con las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su reglamento, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ahora bien, el presente estudio comprende los siguientes puntos:

- Los antecedentes del fideicomiso (Capítulo I): sus orígenes en los diversos sistemas jurídicos y su incursión en el derecho mexicano.
- Los conceptos fundamentales del fideicomiso (Capítulo II): los cuales incluyen el concepto vigente previsto en la normatividad relativa al fideicomiso y las disposiciones generales en torno al mismo, tales como los derechos y obligaciones de las partes (fideicomitente, fiduciario y fideicomisario), su duración, causas de extinción, objeto, las teorías relativas a su naturaleza jurídica y los tipos de fideicomisos en función del fideicomitente.
- La figura del fideicomiso público (Capítulo III): la definición prevista en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los derechos y obligaciones de las partes, los tipos de fideicomiso público, las finalidades y las diferencias entre cada tipo de fideicomiso.
- Análisis jurídico-económico del fideicomiso público (Capítulo IV): el análisis jurídico y económico de diversos fideicomisos públicos que operan actualmente, y como consecuencia, la propuesta de una Ley Federal del Fideicomiso Público.

Consecuentemente, se destaca que la investigación partió de lo general hasta llegar al análisis del fideicomiso público no paraestatal, desde una perspectiva jurídica y económica.

Durante el desarrollo de esta investigación, se detectó que existe abundante bibliografía relativa al fideicomiso, sin embargo, en lo que se refiere al fideicomiso público, los libros que lo refieren son escasos y la mayoría de ellos solamente describen al fideicomiso público considerado entidad paraestatal. Por otra parte, los informes relativos a los fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal o sin estructura orgánica, presentados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se presentan en formatos con letras ilegibles, los cuales no hacen sencilla la tarea de revisar el objeto de los mismos, la disponibilidad de recursos, las partes que intervienen, entre otros aspectos.

## **“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

Finalmente, se considera importante recalcar que actualmente existe dificultad para conseguir información (la cual es pública pero no tenemos conocimiento de la misma) relativa a la aplicación de recursos federales y que gracias a la posibilidad de realizar consultas a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, se pudo recolectar gran parte de la información correspondiente al último capítulo del presente trabajo de investigación.

## CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL FIDEICOMISO.

Etimológicamente la palabra fideicomiso proviene del latín *fideicommissum*<sup>1</sup>, cuyas raíces son: *fides* (que significa fe) y *commissus*<sup>2</sup> (que quiere decir confiado).

En relación a la figura jurídica del fideicomiso, existen autores como Roalandini y Villagordoa que consideran como un antecedente al testamento del derecho romano. Roalandini comenta: *“La mayoría de los autores afirman que la institución del fideicomiso surgió con la manifestación de última voluntad, es decir, ligada a la sucesión, cuando la persona titular de los bienes encargaba para después de su muerte la ejecución de determinados actos fuera del testamento”*.<sup>3</sup>

Villagordoa, por su parte, manifiesta: *“En roma (sic) existieron dos instituciones que son antecedentes del fideicomiso actual. Estas instituciones son: la fiducia y los fideicomisos testamentarios”*.<sup>4</sup>

Otros escritores encuentran el antecedente del fideicomiso en el *trust* (*“derecho de propiedad real o personal detentado por una parte para el beneficio de otra”*.<sup>5</sup>) del derecho inglés. Por ejemplo, Domínguez Martínez, quien señala: *“dicha figura encuentra su antecedente directo en el trust anglosajón”*,<sup>6</sup> y Ortiz Soltero, al señalar que: *“El propósito del legislador al importar esta figura del derecho anglosajón fue perfeccionar el sistema bancario mexicano”*.<sup>7</sup>

Algunos más, en menor medida, lo vinculan con instituciones jurídicas del derecho civil español o del derecho germánico, Roalandini menciona: *“De hecho, el antecedente del fideicomiso data desde el Derecho romano y el germánico, considerándose ya un encargo que se confiaba a la honradez y a la fe ajenas”*.<sup>8</sup>

Posteriormente, Roalandini comenta: *“Hay algunos autores que manifiestan que el mayorazgo es un antecedente del fideicomiso, por el solo hecho de entregar bienes a otra persona para que realice un fin lícito”*.<sup>9</sup>

---

<sup>1</sup> BLÁNQUEZ, *Diccionario Español-Latín*, Sopena, 1ª Edición, Barcelona, 1985, P. 356.

<sup>2</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, Edición Histórica, Vol. II, México, 2007, P. 1693.

<sup>3</sup> ROALANDINI, Jesús, *El Fideicomiso Mexicano*, Bancomer, 1ª Edición, México, 1998, P. 23.

<sup>4</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, *Doctrina General del Fideicomiso*, Porrúa, 4ª Edición, México, 2003, P.1.

<sup>5</sup> MALAGÓN, Jaime F., *Fideicomiso y Concesión*, Porrúa, 1ª Edición, México, 2002, P. 21.

<sup>6</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, *El Fideicomiso: Negocio Jurídico: Régimen Fiscal Inmobiliario; Instrumento en la Inversión Extranjera; el Nuevo Fideicomiso de Garantía*, Porrúa, 9ª Edición, México, 2001, P. 139.

<sup>7</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserri, *El Fideicomiso Mexicano*, Porrúa, 3ª Edición, México, 2006, P. IX.

<sup>8</sup> ROALANDINI, Jesús, Op. Cit., P. 23.

<sup>9</sup> *Ibidem*, P.28.

Respecto a su incursión en la legislación mexicana, mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de fecha 16 de enero de 1925<sup>10</sup>, el concepto de fideicomiso ha experimentado diversas reformas relativas a su naturaleza jurídica, las causas de su extinción, el secreto fiduciario, entre otras.

Durante el presente capítulo se explicará cada uno de los antecedentes referidos.

### **1.1. DERECHO ROMANO.**

En la antigua Roma existieron dos figuras jurídicas consideradas por Villagordoa Lozano como antecedentes del fideicomiso, éstas son: el fideicomiso testamentario y la fiducia<sup>11</sup>. Asimismo, es importante mencionar que aún cuando el concepto y operación del fideicomiso mexicano se inspiró en el *trust*, el término fideicomiso sí se tomó del derecho romano.

Roalandini manifiesta: *“El vocablo fideicomiso deriva del latín fideicommissum, en donde fides es fe y commissum confiado, encargo, comisión, encomienda”*.<sup>12</sup>

#### **1.1.1. FIDEICOMISO TESTAMENTARIO.**

En palabras de García Garrido, los fideicomisos: *“Son disposiciones de última voluntad confiadas a la buena fe de una persona (fiduciario), por las que se hacía una petición o encargo a favor de otra persona (fideicomisario) para que las cumpla”*.<sup>13</sup>

Asimismo, Padilla Sahagún comenta: *“El fideicommissum es un acto de liberalidad mortis causa mediante el cual, una persona denominada fideicomitente, hace un encargo a otra, llamada fiduciario, para que lo realice en beneficio de otra, llamada fideicomisario”*.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., P. 2.

<sup>11</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., P.1.

<sup>12</sup> Ibidem, P. 23.

<sup>13</sup> GARCÍA GARRIDO, Manuel Jesús, Derecho Privado Romano. Casos, Acciones, Instituciones, Ediciones Académicas, 13ª Edición, Madrid, 2004, P. 233.

<sup>14</sup> PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo, Derecho Romano, McGraw Hill, 3ª Edición, México, 2006, P. 287.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

El fideicomiso testamentario era una práctica mediante la cual el testador, en este caso conocido como fideicomitente, le encomendaba a su heredero, llamado fiduciario, que entregara los bienes que iba a heredar, ya sea de manera parcial o total, a una tercera persona denominada fideicomisario. Por lo tanto, se considera que el testador disponía de sus bienes aún después de su muerte, ya que en este caso, el heredero actuaba como mero ejecutor de la voluntad del *de cuius* (aquel de cuya herencia se trata).

Además, se podía prever que el fideicomiso se instituyera durante cierto plazo a favor de un fideicomisario y, posteriormente, a favor de otro, por ejemplo, el testador podía disponer que el heredero disfrutara de la herencia, y a su muerte, se la transfiriera al fideicomisario.

El fideicomiso testamentario podía realizarse de manera verbal sin formalidades jurídicas y el heredero, para ejecutar la voluntad del testador, tenía que disponer de parte de su herencia. Pero en estos casos, con mayor razón, el fideicomitente quedaba sujeto a la buena fe del fiduciario.

También, se permitía que el fideicomiso constara en el propio testamento o en codicilo, que era una especie de anexo del testamento, que se consideraba como parte del mismo, o en caso de que no existiera testamento, y sí existiera un codicilo, se tomaban en cuenta las disposiciones en él contenidas.

Al respecto, Padilla Sahagún comenta: *“El fideicomiso no requiere de formalidad alguna, puede contenerse en un testamento, en un codicilo o no, puede hacerse de manera oral y hasta por medio de un gesto. Según se menciona en Ulpiano y en la interpretatio a las Sentencias de Paulo, las palabras empleadas deben ser precativo modo, esto es, a manera de súplica. Gayo consigna los verbos peto, rogo, volo, fideicommitto (pido, ruego, quiero, encomiendo a la fe); en las Sentencias de Paulo se refieren además: mando, deprecor, cupio, iniungo, desidero e impero (mando, suplico, ansío, dispongo, deseo y ordeno), los verbos relinquo y commendo (dejo y encomiendo) no son aceptados, porque son palabras directas”*.<sup>15</sup>

Derivado de que la ejecución del fideicomiso dependía de la buena fe del heredero, los términos del mismo implicaban una petición o súplica. De acuerdo con García Garrido: *“La fórmula completa podía ser: <<Te ruego y pido, Lucio Ticio, que tan pronto como puedas aceptar mi herencia la devuelvas y restituyas a Gayo Seyo>>, (Gayo, 2.250). <<Quiero que al morir mi heredero Ticio mi herencia pertenezca a Publio Mevio>> (Gayo, 2.277)”*.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo, Op. Cit., P. 287.

<sup>16</sup> GARCÍA GARRIDO, Manuel Jesús, Op. Cit., P. 628.



## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

Cabe mencionar, que a través del fideicomiso testamentario, surgió la alternativa de entregar los bienes a una persona que no tenía la *testamenti factio pasiva*, esto es, la capacidad para heredar. Entre las personas que carecían de ésta, encontramos a:

- Los peregrinos sin el *jus commercium*, es decir, sin la facultad para adquirir y transmitir la propiedad.
- Los latinos junianos. La ley *Junia Norbana* les impedía testar puesto que a su muerte sus bienes se transmitían a su señor.
- Los latinos dedicticios, porque no tenían el *jus commercium*.
- Las mujeres, cuando la herencia excedía la cantidad de cien mil sestercios.
- Los herederos designados por casualidad o por persona diferente al testador.
- Hasta antes de la época posclásica (del 284 d.C. al 476 d.C.), los hijos póstumos.
- Las personas morales. Esta prohibición desapareció en diversas etapas: 1) Durante el Imperio de Marco Aurelio (desde el año 161 d.C. hasta el 180 d.C.) se suprimió para sociedades. 2) El emperador León, quien gobernó Roma del año 457 d.C. al 474 d.C., la eliminó para los municipios. 3) Constantino, cuyo imperio duró del año 306 d.C. al 312 d.C., para la iglesia y los conventos.
- Los célibes y los que no tenían hijos.
- Los castigados por herejía.
- Los herederos que fallecían antes que el testador.<sup>17</sup>

También, a través de este fideicomiso se evadía la aplicación de la Ley *Falcidia*, ley del año 40 a.C., la cual disponía, en el caso de los legados, que el testador no podía legar más de tres cuartas partes de la herencia. Así, el heredero se quedaba, por lo menos, con una cuarta parte de la masa hereditaria.

---

<sup>17</sup> GONZÁLEZ ROMÁN, Héctor, Derecho Romano, Oxford, 1ª Edición, México, 2007, P. 127.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

Como se ha señalado, el testador quedaba al amparo de la buena fe del heredero o legatario sin que existiera castigo alguno por la falta de ésta. En tiempos del emperador Augusto (gobernó del año 27 a.C. al 14 a.C.), para reclamar el cumplimiento del fideicomiso, el fideicomisario podía dirigirse a los cónsules los cuales tenían facultades financieras, ejercían el mando militar, eran jefes de policía y administraban justicia.

Posteriormente, el emperador Claudio (su imperio duró del año 41 d.C. al 54 d.C.) encomendó a dos magistrados de Roma denominados: pretores fideicomisarios, la vigilancia en la ejecución de los fideicomisos. Ulteriormente, el emperador Tito (rigió del año 79 d.C. al 81 d.C.) designó sólo a uno y, en las provincias, el asunto estaba a cargo de los gobernadores.

Así lo señala Agustín Bravo González, quien establece: *“En un principio el fideicomiso no estuvo sancionado por el derecho, su cumplimiento estuvo supeditado a la buena fe del fiduciario. Bajo Augusto, la inejecución de ciertos fideicomisos obligó a éste a hacerlos cumplir, lo que trajo como consecuencia que el derecho los considerara obligatorios, permitiendo que intervinieran los cónsules para coaccionar al fiduciario, política que es reforzada por Claudio al crear dos praetores fideicomissarii para Roma”*.<sup>18</sup>

Del mismo modo, Padilla Sahagún manifiesta: *“Originalmente no tenía fuerza obligatoria, el fideicomitente se atenía a la buena fe del fiduciario, pero si éste no ejecutaba el encargo, no había forma de exigir el cumplimiento. Fue hasta Augusto, quien dispuso que los cónsules conocieran extra ordinem de estos asuntos, posteriormente Claudio creó dos praetores fideicomissarii, que Tito redujo a uno, en las provincias se encargaban los gobernadores”*.<sup>19</sup>

El fiduciario que transmitía la herencia al fideicomisario, seguía siendo heredero, representaba al *de cuius*, respondía de sus deudas y podía ejercer las acciones necesarias a favor de la herencia. Para transmitir los bienes, se simulaba que el heredero vendía la herencia al fideicomisario, y éste, se comprometía a indemnizar al heredero por todas las reclamaciones relacionadas con los bienes transmitidos. A raíz del senadoconsulto Trebeliano, las acciones a favor y en contra del heredero pasaban al fideicomisario.

Gumesindo Padilla Sahagún explica que: *“El senadoconsulto Trebeliano del 56 o 57 expedido bajo Nerón, dispone que el fideicomisario universal quede heredis loco (en el lugar de un heredero), en consecuencia, se le conceden con carácter útil las acciones derivadas de la herencia para cobrar los créditos y de la misma manera responderá de las deudas, con lo cual el heredero, que según el Derecho Civil sigue siéndolo, queda desligado”*.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> BRAVO GONZÁLEZ, Agustín y BRAVO VALDÉS, Beatriz, Derecho Romano. Segundo Curso, Porrúa, 20ª Edición, México, 2005, P. 275.

<sup>19</sup> PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo, Op. Cit., P. 287.

<sup>20</sup> Ibidem, P. 288.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

El senadoconsulto Pegasiano disponía que el heredero tenía el derecho, como en el caso de los legados, a retener una cuarta parte de la herencia y tanto el fideicomisario como el heredero, respondía cada uno de las deudas en proporción a lo que recibían.

Padilla Sahagún comenta al respecto: *“El senadoconsulto Pegasiano de época de Vespasiano, reserva para el heredero una cuarta parte de la herencia, de manera análoga a lo dispuesto por la Lex Falcida, tratándose de legados. Para evitar que el heredero repudie, ante la perspectiva de aceptar una herencia que poco o nada le dejaría”*.<sup>21</sup>

Justiniano (quien gobernó del 527 d.C. al 565 d.C.) fusionó ambos senadoconsultos y, a partir de ese momento, las acciones de la sucesión correspondían al heredero y al fideicomisario, en la proporción que a cada uno pertenecía de la herencia. Asimismo, el heredero seguía teniendo derecho a retener la cuarta parte de la herencia, y el fideicomisario podía obligar al heredero a la aceptación de la herencia.

Gumesindo Padilla Sahagún manifiesta en relación a este punto, que: *“Justiniano funde las disposiciones del Trebeliano y el Pegasiano, por lo que el fideicomisario queda heredis loco, el fiduciario tiene derecho a la cuarta y debe adir la herencia, el fideicomisario tiene las acciones útiles, sin importar si el heredero aceptó voluntaria o forzosamente”*.<sup>22</sup>

Derivado de la voluntad y la finalidad por la que el testador hacía uso del fideicomiso testamentario, existieron diversas modalidades del mismo:

- Fideicomiso de familia. A través del mismo, el testador solicitaba al heredero que conservara los bienes hereditarios y que a su muerte, los transmitiera a otro miembro de la familia.
- Fideicomiso de libertad. Por medio de éste, el *de cuius* solicitaba a su heredero que manumitiera a un esclavo propio o ajeno, es decir, que lo liberara.
- Fideicomiso particular. Consistía en el encargo al heredero fiduciario de entregar al fideicomisario una cosa concreta.
- Fideicomiso universal. El heredero tenía que entregar toda la herencia o una parte de la misma al fideicomisario.

---

<sup>21</sup> PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo, Op. Cit., P. 289.

<sup>22</sup> Idem.

### 1.1.2. FIDUCIA.

Villagordoa Lozano la define como: “*aquella mancipatio, forma solemne de transmitir la propiedad, hecha con la obligación del accipiens quien la recibía de remancipar*”.<sup>23</sup>

Juan Iglesias comenta que: “*por la fiducia –negocio con un campo de aplicación muy vasto–, el deudor enajena una cosa al acreedor, en forma de mancipatio o in iure cessio, y con fines de garantía -fiducia cum creditore pignoris iure-. A la transmisión se une un convenio de fidelidad –fiducia-, que obliga a la restitución de la cosa una vez satisfecha la deuda*”.<sup>24</sup>

En otras palabras, era la transmisión de la propiedad, ya sea por *mancipatio* (venta imaginaria) o *in iure cessio* (medio para adquirir la propiedad, consistente en un proceso en el que se aparenta reivindicar un objeto y, se utiliza para crear o extinguir derechos de propiedad sobre personas o cosas), con la obligación de quien la recibía, de transmitirla nuevamente después de realizar determinados fines. La transmisión se podía realizar a quien originariamente transmitió la cosa o a un tercero. Había dos especies: la fiducia *cum amico* y la fiducia *cum creditore*.

#### 1.1.2.1. FIDUCIA CUM AMICO.

Villagordoa Lozano establece que: “*La fiducia cum amico se empleaba para que aquella persona que recibía el bien transmitido, pudiera usarlo y disfrutarlo gratuitamente y en su propio provecho; una vez realizados esos fines, quien había recibido los bienes transmitidos, como consecuencia del pactum fiduciae, los retransmitía al tradens*”.<sup>25</sup> Malagón dice que la *fiducia cum amico* permitía transmitirle bienes a un amigo ante la amenaza de su confiscación.<sup>26</sup>

A través de esta figura, la persona que recibía los bienes podía usarlos y disfrutarlos de manera gratuita, para su provecho personal y una vez agotados dichos fines, transmitía nuevamente los bienes a quien se los otorgó por primera vez, es decir, al *tradens* (quien transfirió la propiedad).

#### 1.1.2.2. FIDUCIA CUM CREDITORE.

Consistía en la transmisión de determinado bien o bienes, propiedad del deudor, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la obligación. En caso de que el deudor incumpliera dentro del tiempo pactado, el acreedor tenía el derecho de retener la cosa para sí o para enajenarla, aún cuando el valor del bien o los bienes fuera mayor al valor de la obligación crediticia adquirida por el deudor.

---

<sup>23</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., P. 2.

<sup>24</sup> IGLESIAS, Juan, Derecho Romano, Ariel, 10ª Edición, Madrid, 1992, P. 34.

<sup>25</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., P.3.

<sup>26</sup> MALAGÓN, Jaime F., Op. Cit., P. 20.

Las condiciones de la fiducia constaban en un pacto denominado *pactum fiduciae*, que se utilizó con el fin de darle certidumbre jurídica al acreedor en el cumplimiento de la obligación por parte del deudor. Sin embargo, en caso de que el acreedor no retransmitiera los bienes, y los enajenara a un tercero, aún cuando el deudor hubiera cumplido la obligación, éste podía ejercitar la *actio fiduciae* (facultad del fiduciario para exigir, por medio de juicio, el reembolso de los gastos realizados en la cosa), no obstante, su ejercicio sólo implicaba la indemnización al deudor, ya que la cosa quedaba en el patrimonio del tercero.

Malagón comenta que en la *fiducia cum creditore*, la propiedad se transmitía a título de garantía.<sup>27</sup> Villagordoa Lozano, explica su funcionamiento de la siguiente manera: “*el deudor para garantizar su adeudo, transmitía determinados bienes a su acreedor, quien los recibía con tal fin y a su vez se obligaba, en virtud del pactum fiduciae, a retransmitirlos al deudor, cuando hubiere pagado su crédito. En caso de que el deudor no cumpliera con su obligación, el acreedor tenía el derecho implícito en el pacto de retener la cosa para sí o para enajenarla*”.<sup>28</sup>

## **1.2. DERECHO CIVIL ESPAÑOL Y DERECHO GERMÁNICO.**

### **1.2.1. DERECHO CIVIL ESPAÑOL.**

#### **1.2.1.1. MAYORAZGO.**

Es una antigua figura del derecho civil español, cuyo objeto consistía en conservar, dentro de la misma familia, la propiedad de ciertos bienes denominados “bienes vinculados”. El noble destinaba determinados bienes para que fueran propiedad únicamente de su primogénito, limitándolo a conservarlos íntegros, utilizarlos para los fines destinados y transmitirlos a su primogénito, actividad que tendría que repetir este último. En ocasiones, estos vínculos incluían un título nobiliario, que pasaba junto al resto de bienes.

Roalandini comenta al respecto: “*El mayorazgo es una antigua institución de derecho civil español que tenía por objeto vincular en una familia la propiedad de ciertos bienes*”.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> MALAGÓN, Jaime F., Op. Cit., P. 20.

<sup>28</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., P.3.

<sup>29</sup> ROALANDINI, Jesús, Op. Cit., P.28.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

El Diccionario Jurídico Mexicano lo define como: “*el régimen especial al cual era sometida una masa patrimonial, que no podía ser enajenada ni gravada; sobre todo, tenía que ser transmitida mortis causa, de acuerdo con las indicaciones del fundador del mayorazgo, generalmente al primogénito varón (el hijo mayor). A esa masa patrimonial, se le daba el carácter de “bienes vinculados”, por el nexo o vínculo que se establecía con la institución; en este caso del mayorazgo*”.<sup>30</sup>

Sus orígenes se ubican a finales del siglo XII y principios del XIV. Se regularon por primera vez en las Leyes de Toro de 1505. Se instituían mediante contrato o testamento, con carácter perpetuo y previa licencia real. Esta figura tuvo aplicación en México desde la época colonial hasta el año de 1820, cuando por decreto de fecha 27 de septiembre, las Cortes españolas suprimieron el mayorazgo.

Su finalidad primordial, consistió en la protección a las familias poderosas españolas de aquella época, cuidando que los bienes que les permitían ostentar tal carácter, no salieran de su patrimonio y pudieran seguir conservando la posición social que ocupaban.

### 1.2.2. DERECHO GERMÁNICO.

#### 1.2.2.1. EL SALMAN O TREUHAND.

Es una arcaica institución del derecho germánico mediante la cual una persona denominada *salman* o *treuhand* (fiduciario), a la que se le transmitía la tierra, transfería la misma a un tercero, siguiendo las instrucciones de la persona que originalmente se la transmitió.

Al respecto, Roalandini explica: “*El salman o treuhand era una persona a quien se le transfería la tierra con el fin de que pudiera a su vez traspasarla, de acuerdo con las instrucciones del donante*”.<sup>31</sup>

#### 1.2.2.2. LA PRENDA INMOBILIARIA.

Es una figura muy similar a la fiducia *cum creditore* del derecho romano. Consistía en la transmisión al acreedor, por parte del deudor, de un bien inmueble, a través de un documento, mediante el cual el deudor transmitía un inmueble a su acreedor, denominado *carta venditionis*, para garantizar el cumplimiento de la obligación. A su vez, el acreedor, por medio de una contracarta, se obligaba a restituir el inmueble y devolver la *carta venditionis* cuando el deudor cumpliera puntualmente con su obligación. Difiere de la fiducia *cum creditore* en que sólo se aplicaba a bienes inmuebles.

<sup>30</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. III, P. 2475.

<sup>31</sup> ROALANDINI, Jesús, Op. Cit., P.29.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

En palabras de Villagordoa: “constituía un medio por el cual el deudor transmitía a su acreedor, para fines de garantía, un bien inmueble mediante la entrega de una *carta venditionis*, y al mismo tiempo se obligaba el propio acreedor con una *contracarta*, a la restitución del primer documento y del inmueble transmitido, en caso de que el deudor puntualmente cumpliera con su obligación”.<sup>32</sup>

### 1.2.2.3. LA MANUS FIDELIS.

Se empleó principalmente en el derecho sucesorio, y servía como medio para evadir ciertas disposiciones de la época en torno a los herederos legítimos. Radicaba en que una persona denominada donante, transmitía la cosa a otra denominada *manus fidelis* (fiduciario), a través de una *carta venditionis*, y en ese momento, el *manus fidelis* la retransmitía a una tercera persona quien resultaba ser el verdadero beneficiario.

Villagordoa Lozano comenta: “Quien quería realizar una donación *inter vivos* o *post obitum*, transmitía la cosa materia de la donación a un fiduciario, llamado *manus fidelis*, mediante una *carta venditionis*. El *manus fidelis* inmediatamente después de dicha transmisión –de ordinario el mismo día-, retransmitía al verdadero beneficiario la cosa adquirida, reservando al donante un derecho más o menos amplio de goce sobre la cosa donada, para que durante su vida lo disfrutara”.<sup>33</sup>

## 1.3. DERECHO ANGLOSAJÓN.

Como en el derecho romano, también en el derecho anglosajón encontramos dos figuras que se pueden considerar antecedentes del fideicomiso, éstas son: el *use* (uso) y el *trust* (confianza).

### 1.3.1. EL USE.

Al *use* se le compara con el *treuhand* o el *salman* del derecho germánico, así como con la fiducia y el fideicomiso testamentario del derecho romano. En palabras de Roalandini, “consistía en una transmisión de tierras realizada por acto *entre vivos* o por testamento a favor de un prestanombre, quien las poseería en provecho del beneficiario o *cestui que use*”.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., P.5.

<sup>33</sup> Ibidem, P. 6.

<sup>34</sup> ROALANDINI, Jesús, Op. Cit., P. 32.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

Se empleó para la transmisión tanto de bienes muebles como inmuebles. Se formalizaba verbalmente<sup>35</sup>, el *feoffe to use* (persona que recibía la propiedad) custodiaba los bienes y el *cestui que use* o *beneficiary* (beneficiario) tomaba las utilidades. Para constituir el *use*, se requería cubrir el requisito de *consideration* (compensación). Esto implicaba que los beneficiarios del *use* correspondieran al acto del *settlor* (el que crea el fideicomiso) con una contraprestación.

Como consecuencia de su aplicación, se desarrolló el sistema de justicia de equidad, mediante el cual, por autoridad del rey, se aplicaba la ley en situaciones no previstas por el *common law*, o bien, se perfeccionaba lo dispuesto en él. Al respecto, Malagón comenta: “Si al regresar de las cruzadas el caballero no obtenía el reembolso de sus propiedades, no tenía recurso alguno para exigirlo, pues para el *common law* el tercero detentador de las mismas era el verdadero propietario. En este caso el caballero desposeído solamente podía acudir al rey para obtener un remedio en “equidad” y forzar así al tercero a restituir el dominio de lo confiado”.<sup>36</sup>

Surge como una respuesta del pueblo al sistema feudal de la época. Era una herramienta flexible que se utilizaba no sólo para sucesiones, sino también para actos entre vivos, tales como la emancipación, la donación a organizaciones religiosas, ya que no podían poseer tierras. Se eludía el gravamen transmitiendo el título legal de las tierras y reservándose únicamente su uso. El *use*, también sirvió para aparentar la insolvencia de los deudores transmitiendo éste sus bienes a un tercero. Al inicio de su aplicación, no estaba regulado. Con el paso del tiempo el canciller era la autoridad encargada de impartir justicia en aquellos asuntos no contemplados en el *common law*.

Se empleó principalmente para la transmisión de la tierra, para que la iglesia tuviera el beneficio de la misma, y para evadir el cumplimiento de obligaciones fiscales. Como consecuencia, se le consideró como el medio ideal para defraudar a herederos, acreedores, señores feudales y hasta a la propia corona inglesa, por lo que durante el reinado de Enrique VIII, dentro del contexto de su enfrentamiento con la iglesia católica, se promulgó el *statute of use*, disposición legal que tenía como finalidad abolir los *uses*, eliminando la existencia de los *feoffes of uses*, es decir, el custodio de los bienes, y otorgando al *cestui que use* la propiedad legal, es decir, el que gozaba del *use* sería considerado como propietario de pleno derecho.

El *statute of use* previó la no afectación a los siguientes tipos de *use*:

- El que se constituía sobre bienes muebles.
- Los que implicaban una labor positiva y de administración.

<sup>35</sup> ROALANDINI, Jesús, Op. Cit., P. 34.

<sup>36</sup> MALAGÓN, Jaime F., Op. Cit., P. 21.



- Los *uses* constituidos sobre uno anterior.

Esta ley provocó el efecto contrario y se intensificó la práctica del *use*, pero ahora con el nombre de *trust*.

### 1.3.2. EL TRUST.

Tal y como se señaló en el punto anterior, el *trust* proviene del *use*. Como manifiesta Roalandini, se define como “una obligación de equidad, por la cual una persona llamada *trustee*, debe usar una propiedad sometida a su control, que es llamada *trust property*, para el beneficio de personas llamadas *cestui que trust*”.<sup>37</sup>

Villagordoa comenta que: “otros autores nos explican el *trust* diciéndonos que consiste en separar de una persona llamada *settlor*, un conjunto de bienes (inmuebles, muebles, créditos, etc.) de su fortuna y confiarlos a otra persona llamada *trustee*, para que haga de ellas un uso prescrito, en provecho de un tercero, llamado *cestui que trust*”.<sup>38</sup>

A partir de 1667, los *trust* debieron constar por escrito. En relación a la *consideration*, se autorizó el *trust* a favor de parientes cercanos con una mera declaración bajo sello, sin necesidad de la contraprestación. Fuera de esta excepción, se siguió requiriendo la contraprestación para la formalización del *trust*. No obstante, en 1811, se estableció que el *trust* era válido y no podía ser declarado nulo por la falta de la *consideration*. Los elementos personales del *trust* son:

- *Settlor*. Es la persona que transmite los bienes a un tercero para que realice determinados fines.
- *Trustee*. Es la persona que recibe los bienes y queda obligada a realizar los fines encomendados y para los cuales se le transmitió el bien.
- *Cestui que trust*. También conocido como *beneficiary*, es la persona que se favorece con la ejecución del *trust*.

Su característica fundamental es la confianza que se tiene en el *trustee*, para que los bienes que se le han transmitido sean utilizados para beneficiar a un tercero.

---

<sup>37</sup> ROALANDINI, Jesús, Op. Cit., P. 35.

<sup>38</sup> VILLAGORDOA LOZANO, Op. Cit., P.21.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

Esta institución se ha utilizado en Inglaterra y Estados Unidos para todo tipo de fines. Especialmente en Estados Unidos, se empezó a utilizar dentro de las prácticas bancarias, lo cual trajo como consecuencia su aparición en el derecho mexicano. Actualmente, en Inglaterra, la actividad del *trustee* no implica la obligación de una compensación, salvo pacto en contrario. En cambio, en Estados Unidos, el *trustee* es un servicio que implica una retribución.

Durante la época de la construcción de los ferrocarriles en México, existió la necesidad de inyectar inversión extranjera para tales fines, situación que trajo consigo la implementación del *trust*.<sup>39</sup>

El *trust*, constituido en Estados Unidos, garantizaba emisiones de obligaciones o bonos destinados a financiar la construcción de ferrocarriles de las compañías mexicanas ferroviarias, es decir, fue una figura instituida en el extranjero que surtió efectos en el país. Sin embargo, al ser trasladada a México, estos efectos se reflejaron, como se manifiesta en la doctrina mexicana, en contratos de préstamo, mandato e hipoteca.

Al respecto, Sandoval establece: *“En este proceso el trust reunió tres elementos básicos: un contrato de préstamo, un mandato y una hipoteca. El primero se generó entre la compañía matriz de ferrocarril y los futuros tenedores de obligaciones (el público usuario) quien cambiaba día a día. Pero además de este actor en constante movimiento con el cual no era posible que la compañía estableciera relaciones jurídicas directas (es decir los usuarios), era necesario otro elemento más permanente a través del cual se establecieran las relaciones jurídicas a que da lugar el contrato. Este elemento más estable, es el mandato, el cual se establece entre la compañía matriz del ferrocarril y otra persona o compañía denominada trustee, que se dedicaba a cuidar y vigilar los intereses de los obligacionistas futuros. Por ello, en este proceso, el trustee actuaba, gestionaba y funcionaba en representación de los obligacionistas futuros. Finalmente, el elemento de la hipoteca surgía a partir del hecho de que el trustee empezaba a funcionar aún antes de que existieran los mandantes o tenedores de obligaciones. Una vez tomadas las obligaciones por terceros (usuarios del ferrocarril), se establecía el contrato de préstamo entre la compañía del ferrocarril y los usuarios, así que la compañía matriz enajenaba o hipotecaba al trustee todos los bienes con lo (sic) cuales se garantizaban las obligaciones hacia los beneficiarios”*.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> SANDOVAL, Irma Eréndira, Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 10, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2005, P. 16.

<sup>40</sup> Ibidem, Pp. 16 y 17.

#### 1.4. ANTECEDENTES EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.

Previo a la regulación del fideicomiso por primera vez en la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, existieron dos proyectos de leyes que referían el fideicomiso:

- Proyecto Limantour. Fue una iniciativa de ley, presentada el 21 de noviembre de 1905, por el Secretario de Hacienda, José Yves Limantour, al Congreso de la Unión, cuyo contenido preveía la constitución en México de instituciones comerciales encargadas de desempeñar actividades de agentes fideicomisarios, los cuales estarían sujetos a la aprobación y vigilancia de la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, este proyecto no fue aprobado por el Congreso de la Unión.
- Proyecto Creel. Este proyecto proponía que se autorizara al Ejecutivo Federal para emitir leyes sobre las compañías bancarias de fideicomisos y ahorro. Asimismo, regulaba, entre otras operaciones, los contratos de fideicomiso. Fue presentada en el año de 1924, en el marco de la primera Convención Bancaria y se denominó formalmente “*Proyecto sobre las Compañías Bancarias del Fideicomiso*”.

Villagordoa expone: “*La consagración del fideicomiso en nuestro sistema legal fue el resultado que se tuvo en la primera Convención Bancaria llevada a efecto en el año de 1924, donde a iniciativas del Sr. Enrique C. Creel se llevó a efecto el primer intento serio para implantar esta institución en nuestro medio jurídico*”.<sup>41</sup>

##### 1.4.1. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1925. Tenía como objeto regular la actividad de banca y crédito en general. Disponía que las instituciones de crédito requerían concesión especial del Poder Ejecutivo Federal para operar como tales. Para ello, tenían que depositar en la Tesorería General de la Nación por lo menos el veinte por ciento de la cantidad que tenían en la caja para constituirse. Sólo las sociedades anónimas podían operar como instituciones de crédito, aún cuando la concesión se podía otorgar a persona físicas.

---

<sup>41</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., P.45.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

Es el primer ordenamiento legal que refiere, en los artículos 73 y 74, a los Bancos de Fideicomiso. Los consideró como instituciones de Crédito. Contempló su actuación como administradores de los capitales que se les confiaban, representantes de los tenedores de bonos hipotecarios y remitía a una ley especial en materia de Bancos de Fideicomiso. Cabe mencionar que las operaciones de fideicomiso se destinaron, desde el principio, a actividades bancarias.

Ortiz Soltero señala: *“En resumen, (sic) Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1925:*

*-Fue la primera ley bancaria del periodo postrevolucionario.*

*-Fue la primera ley que se refirió a los Bancos de Fideicomiso.*

*-Señalaba como actividad genérica de los Bancos de Fideicomiso el servir a los intereses del público “(...) en varias formas(...)”. –según el texto de la iniciativa de ley- y como actividades principales les asignaba la función de administrar capitales e intervenir en representación de suscriptores y tenedores de bonos hipotecarios, y*

*-Preveía la posterior expedición de una ley especial que normaría las actividades de los Bancos de Fideicomiso”.<sup>42</sup>*

### 1.4.2. LEY DE BANCOS DE FIDEICOMISO.

Con fecha 17 de julio de 1926, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Bancos de Fideicomiso. Estuvo vigente sólo durante cuatro meses ya que fue abrogada por la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios; sin embargo, en esta última prácticamente se transcribió la Ley de Bancos de Fideicomiso de 1926.

Estaba compuesta de 86 artículos. En la exposición de motivos de esta ley se asentó que a través de la misma se legalizaba en México una institución jurídica utilizada en otros países, principalmente, en los anglosajones y que el fideicomiso regulado en dicha ley era distinto al que surgió en el derecho romano. Los principales lineamientos de ésta eran:

- Las bases para la constitución y funcionamiento de los Bancos de Fideicomiso.
- Los fideicomisos debían constar por escrito mediante escritura pública, documento privado o testamento.
- Debían inscribirse en el Registro Público de Comercio.

---

<sup>42</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., P. 5.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Sólo podían constituirse para fines lícitos.
- Prohibía los fideicomisos secretos, esto es, aquellos en los que el Banco mantenía en secreto el nombre del fideicomitente o el fin del fideicomiso. Señalaba como excepción los fideicomisos constituidos para fines benéficos o culturales, en cuyo caso, podía mantenerse en secreto el nombre del fideicomitente.
- Su objeto primordial era realizar operaciones por cuenta ajena y a favor de tercero.
- Definió al fideicomiso como 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, al beneficio de un tercero llamado fideicomisario o beneficiario”*.
- Prohibía a los bancos extranjeros realizar en México, operaciones de fideicomiso.
- Disponía que la legislación común era de aplicación supletoria, para los supuestos que la ley no preveía.
- Señalaba que podían ser objeto de fideicomiso toda clase de bienes muebles e inmuebles.
- Señalaba como causas de extinción del fideicomiso: el cumplimiento del objeto para el cual fue constituido, por hacerse imposible su cumplimiento, por no haberse cumplido su objeto dentro de los 20 años siguientes a su constitución y por convenio expreso entre las partes, por haberse cumplido la condición resolutoria a la que haya quedado sujeto.<sup>43</sup>

### 1.4.3. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1926, y abrogó la Ley de Bancos de Fideicomiso.<sup>44</sup> Sin embargo, los preceptos de la ley referida fueron incluidos en esta nueva ley en un capítulo especial, relativo a los fideicomisos, que incluso conservó los artículos referentes a la prestación de servicios de ahorro, depósito y descuento.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit. Pp. 6 – 13.

<sup>44</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., P. 46.

<sup>45</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit. P. 16.

#### 1.4.4. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1932. En su exposición de motivos estableció que la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926 concebía al fideicomiso como un mandato irrevocable, situación que era imprecisa ya que el fideicomiso consistía en la afectación patrimonial destinada a un fin, cuya ejecución se destinaba a la institución fiduciaria.

No obstante, conservó varias disposiciones de la referida ley de 1926 pero estableció que existían diferencias entre las operaciones de fideicomiso y los actos de representación y administración. Sin embargo, permite que las instituciones fiduciarias desempeñen mandatos, comisiones, sindicaturas, liquidaciones y, en general, ejercitar derechos por cuenta de terceros.

Dentro de su contenido:

- Siguió considerando como instituciones de crédito a aquellas sociedades mexicanas que tuvieran como objeto la práctica de operaciones de fideicomiso.
- Estableció que, para constituirse, las instituciones fiduciarias tenían que depositar un capital mínimo de \$200,000.00 en el Distrito Federal y \$100,000.00 en el interior de la República, previa concesión otorgada por el Gobierno Federal.
- Dispuso que las instituciones extranjeras no podían realizar en México, a través de sus agencias o sucursales, operaciones de fideicomiso.
- Estableció las causas por las que las instituciones fiduciarias podían renunciar a desempeñar tal cargo y les imponía responsabilidades civiles y penales por incumplimiento.
- Señalaba los lineamientos a que debía sujetarse la contabilidad fiduciaria.
- Disponía que las instituciones fiduciarias ejercerían su encargo por medio de uno o más funcionarios especialmente designados para ello, cuyo nombramiento constaría en acta protocolizada y bastaría para acreditar su personalidad.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., Pp. 16 – 21.

#### 1.4.5. LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO.

Con fecha 27 de agosto de 1932, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito<sup>47</sup>, la cual actualmente se encuentra vigente con modificaciones mínimas en relación a la figura del fideicomiso.

En el presente apartado se describirá la mencionada ley, tal y como se publicó en 1932.

- Al igual que la Ley General de Instituciones de Crédito, consideró al fideicomiso como una afectación de bienes, destinada a un fin lícito y determinado, encomendando dicho fin a una institución fiduciaria.
- Señalaba quiénes pueden fungir como fideicomitente, fideicomisarios y fiduciario.
- Estableció cuáles bienes pueden ser objeto del fideicomiso.
- Señalaba los requisitos para la formalización del fideicomiso.
- Enlistaba los derechos del fideicomisario y de la fiduciaria.
- Considera válido el fideicomiso, aunque no se señale fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado.
- Estableció las causas de extinción del fideicomiso incorporando, a diferencia de las leyes anteriores:
  1. La revocación hecha por el fideicomitente cuando así se haya establecido en el acto constitutivo del fideicomiso.
  2. Cuando por renuncia o por falta de aceptación del fiduciario, se haga imposible su sustitución.
- Señalaba el destino de los bienes cuando ha ocurrido la extinción del fideicomiso.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup>ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., P. 21.

<sup>48</sup> Ibidem, Pp. 21 – 24.

#### 1.4.6. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES.

Esta ley abrogó la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 1941. Dentro de las disposiciones relativas a la operación de fideicomisos destacan:

- Por primera vez, introdujo la figura del Comité Técnico, creado por los fideicomitentes, eximiendo a la fiduciaria de responsabilidad alguna, cuando haya actuado por instrucción de aquél.
- Confirma la naturaleza del fideicomiso, establecida en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, al establecer que el fiduciario es el titular de los derechos fideicomitidos, cuyo objeto es la realización de determinados fines.
- Igualmente, consideró la actividad fiduciaria como operación de banca y crédito que podía ejercitarse previa concesión del Gobierno Federal.
- Las instituciones de crédito tenían que estar constituidas como Sociedades Anónimas con capital fijo o variable, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Tenían que contar con un capital mínimo de \$200,000.00, ya sin hacer distinción entre el Distrito Federal y el resto de la República Mexicana.<sup>49</sup>

En opinión de Ortiz Soltero: *“... dio un contenido más hermético al secreto fiduciario dándole la forma y sentido jurídico que actualmente presenta, en este renglón, la ley bancaria de 1990, al disponer que la violación del secreto propio de las operaciones fiduciarias dará lugar a la responsabilidad civil de la institución de crédito por los daños y perjuicios causados, sin perjuicio de la responsabilidad penal”*.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., Pp. 24 - 27.

<sup>50</sup> Ibidem, P. 27.



## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

En relación a sus diferencias con la ley anterior, Roalandini explica que: *“La ley no menciona, como lo hacía la ley anterior, la facultad de emitir certificados de participación, ni el manejo de los depósitos de los bienes de los menores, incapacitados, ausentes o ignorados, con motivo de la designación de tutelas y curatelas; tampoco, la actuación como patronos de las instituciones de beneficencia y dos intervenciones muy importantes, los fideicomisos de crédito, incluyendo los que realizan con moneda extranjera y para otorgar los créditos en esas monedas. Aparentemente, se permiten, dado que lo único que se limita es que los fiduciarios respondan a los fideicomitentes por los créditos que otorguen, ARTÍCULO 84, fracción XVIII, inciso b. La otra intervención que no se menciona y que estaba ya prohibida en la ley derogada (sic), es contratar fideicomisos que tuvieran por objeto integrar el precio de compraventas de casa-habitación”*.<sup>51</sup>

### 1.4.7. LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO.

Este ordenamiento se publicó el primero de septiembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, entró en vigor en enero de 1983 y nacionalizó las instituciones de crédito a las que se les había otorgado concesión para prestar el servicio de banca y crédito.

Su objeto fue reglamentar el servicio público de banca y crédito, que debía prestar el Estado. No obstante, no se alteró el contenido y esencia del fideicomiso. Las sociedades a través de las cuales se constituían las instituciones de crédito serían las Sociedades Nacionales de Crédito, pero se siguieron aplicando las disposiciones contenidas en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.<sup>52</sup>

### 1.4.8. LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO DE 1985.

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de enero de 1985 y abrogó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982.

Seguía considerando el servicio de banca y crédito como público. Podía ser prestado por dos tipos de instituciones de crédito constituidas como Sociedades Nacionales de Crédito, a las cuales facultó para seguir prestando el servicio de fiduciarias:

- Instituciones de banca múltiple. Cuya inversión mayoritaria provenía de capital privado.

<sup>51</sup> ROALANDINI, Jesús, Op. Cit., P. 60.

<sup>52</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., Pp. 27 y 28.

- Instituciones de banca de desarrollo.

Contenía disposiciones relativas a la contabilidad fiduciaria, delegados fiduciarios, el comité técnico del fideicomiso, renuncia de la fiduciaria a desempeñar tal cargo, causas de extinción del fideicomiso, entre otros.<sup>53</sup>

#### **1.4.9. LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.**

Esta ley se publicó el 18 de julio de 1990 en el Diario Oficial de la Federación y abrogó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985. Actualmente se encuentra en vigor.

Su artículo primero mencionaba, en su versión original, que tenía como objeto regular los términos en que el Estado ejercería la rectoría del sistema bancario mexicano, la prestación del servicio de banca y crédito, las características de las instituciones bancarias, su organización y funcionamiento.<sup>54</sup>

En relación a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, presenta idéntico contenido relativo a la prestación del servicio de fiduciaria y la operación del fideicomiso.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., P. 28.

<sup>54</sup> ROALANDINI, Jesús, Op. Cit., P. 62.

<sup>55</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., Pp. 28 y 29.

## CAPÍTULO II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL FIDEICOMISO.

### 2.1. GENERALIDADES.

#### 2.1.1. ELEMENTOS PERSONALES DEL FIDEICOMISO.

##### 2.1.1.1. EL FIDEICOMITENTE.

El artículo 384 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito vigente, establece: “*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*”.

Lo anterior implica que en el fideicomiso pueden intervenir como fideicomitentes todas aquellas personas, tanto físicas como morales y las autoridades judiciales y administrativas competentes, que tengan capacidad de ejercicio para transmitir la propiedad de bienes y/o derechos.

El fideicomitente es la parte que destina bienes y/o derechos de los cuales es titular, para que los mismos se apliquen a los fines para los cuales se creó el fideicomiso.

Del análisis de la citada disposición legal, se desprende la existencia de varios elementos esenciales en la definición de fideicomitente: persona, capacidad y transmisión de la propiedad. En el presente apartado se definirán cada uno de estos conceptos.

##### 2.1.1.1.1. PERSONA.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, dentro de las acepciones que prevé del concepto persona, señala el siguiente: “Sujeto de derecho”.<sup>56</sup> En este orden de ideas, el Código Civil Federal, Libro Primero, denominado “De las Personas”, se refiere a personas físicas (artículo 22) y personas morales (artículo 25).

Al referirse a las personas físicas (artículo 22), se utilizan palabras como nacimiento, muerte, individuos y concepción, es decir, que las personas físicas son los seres humanos. En relación a las personas morales, el mismo ordenamiento establece:

*“Artículo 25.- Son personas morales:*

*1. La Nación, los Estados y los Municipios;*

---

<sup>56</sup> [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=persona%20física](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=persona%20física)

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

*II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;*

*III. Las sociedades civiles o mercantiles;*

*IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;*

*V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;*

*VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley;*

*VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736”.*

Al respecto, cabe mencionar la opinión del jurista Javier Álamo en relación a la palabra persona, quien comenta que la misma no designa en el lenguaje del derecho, como sucede en el lenguaje vulgar, al hombre físico, sino a todo ser considerado como capaz de tener y deber derechos, es decir, de ser sujeto activo o pasivo de los derechos.<sup>57</sup>

### **2.1.1.1.2. CAPACIDAD.**

El autor Ricardo Treviño García apunta: *“La capacidad es la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones. Existen dos clases de capacidad: de goce y de ejercicio”.*<sup>58</sup>

En la presente investigación, la palabra “derechos” se usa para referirse a una ventaja o beneficio normativo conferido a un individuo, designa una permisión otorgada a alguien para hacer u omitir cierta conducta, con la garantía de la protección judicial.<sup>59</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que: *“La obligación, dicen las Institutas, es un vínculo jurídico por el que somos constreñidos por la necesidad de pagar alguna cosa según las leyes de nuestra ciudad”.*<sup>60</sup>

<sup>57</sup> ÁLAMO, Javier, Los 140 Tipos de Personas Reconocidas por el Derecho Mexicano, Porrúa, 1ª Edición, México, 2000, P. 7.

<sup>58</sup> TREVIÑO GARCÍA, Ricardo, Los Contratos Civiles y sus Generalidades, Mc Graw-Hill, 6ª Edición, México, 2002, P. 45.

<sup>59</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. II, P. 1098.

<sup>60</sup> Ibidem, Vol. IV, P. 6664.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

Se entiende por capacidad de goce, la posibilidad ser sujeto de derechos y obligaciones. Todos los seres humanos tenemos esta posibilidad, es decir, todos podemos ser sujetos de derechos y obligaciones. Es un atributo que adquirimos con el nacimiento y perdemos al momento de morir.

La capacidad de ejercicio es la aptitud para ejercitar nuestros derechos y obligaciones. Tratándose de las personas físicas, dicha capacidad se adquiere con la mayoría de edad (artículos 24, 646 y 647 del Código Civil Federal), en los individuos que están en pleno uso de sus facultades mentales, y en casos excepcionales con la emancipación, que consiste en la terminación de la patria potestad, que opera cuando un menor de 18 años contrae nupcias<sup>61</sup>. En el caso de las personas morales, la adquieren al constituirse, con base en los lineamientos que rijan su funcionamiento y el objeto por el cual fueron creadas (artículos 26 a 28 del Código Civil Federal).

### 2.1.1.1.3. TRANSMISIÓN DE LA PROPIEDAD.

El jurista Ernesto Gutiérrez y González afirma que la *“propiedad es el derecho real más amplio, para usar, gozar y disponer de las cosas, dentro del sistema jurídico positivo de limitaciones y modalidades impuestas por el legislador de cada época”*.<sup>62</sup>

Asimismo, Rojina Villegas comenta que la propiedad es *“el poder que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por la virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto”*.<sup>63</sup>

En este sentido, la transmisión de la propiedad consiste en la traslación del dominio de los bienes y/o derechos materia del fideicomiso, para que la fiduciaria pueda usar y disponer de ellos y así conseguir el fin para el cual fue utilizada esta figura.

En relación a la transmisión de la propiedad de bienes y/o derechos, Cervantes Ahumada considera que por propiedad se entiende la cualidad jurídica que determina la entidad del poder de una persona sobre un derecho o pluralidad de derechos dentro de una relación jurídica.<sup>64</sup> En este caso, es fideicomitente la persona que tenga la capacidad para trasladar la tutela de sus bienes.

---

<sup>61</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. II, Pp. 1480 y 1481.

<sup>62</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *El Patrimonio*, Porrúa, 3ª Edición, México, 1990, P. 232.

<sup>63</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. IV, P. 3086.

<sup>64</sup> CERVANTES AHUMADA, Raúl, *Títulos y Operaciones de Crédito*, Porrúa, 17ª Edición, México, 2007, P. 290.

## **“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

Considerando que la propiedad o dominio es la facultad para disponer de un bien y la titularidad determina al sujeto que ostenta derechos en una relación jurídica, se considera que ambas palabras, en la definición de fideicomitente, son sinónimos puesto que al tener la potestad para aprovechar el bien y/o derecho, se tiene la propiedad sobre los mismos, es decir, la titularidad.

### **2.1.1.1.4. DERECHOS DEL FIDEICOMITENTE.**

- Reservarse, en el acto constitutivo, los derechos que a su interés convengan.
- Designar a los fideicomisarios y a la fiduciaria.
- Prever la formación de un Comité Técnico y disponer su funcionamiento y facultades.
- Revocar el fideicomiso.
- Hacer modificaciones al fideicomiso.
- Exigir a la fiduciaria el cumplimiento de los fines del fideicomiso.
- Señalar los fines del fideicomiso.
- Instruir a la fiduciaria el otorgamiento de poderes.
- Atacar los actos que la fiduciaria cometa en su perjuicio.<sup>65</sup>

### **2.1.1.1.5. OBLIGACIONES DEL FIDEICOMITENTE.**

- Pagar los honorarios de la fiduciaria.
- Pagar los gastos que se generen en virtud de la constitución del fideicomiso, salvo pacto en contrario.
- Notificar a la fiduciaria de cualquier hecho o acto que afecte el patrimonio del fideicomiso.
- Designar nueva fiduciaria cuando sea sustituida la primera, en términos de ley.
- Transmitir a la fiduciaria los bienes y derechos objeto del fideicomiso.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., Pp. 118 y 119.

<sup>66</sup> Ibidem, Pp.119 y 120.

### 2.1.1.2. EL FIDEICOMISARIO.

Es la persona que resulta beneficiada en virtud de la actividad del fideicomiso. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 383 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, podrán ser fideicomisarios las personas físicas y morales que tengan capacidad para recibir el provecho que el fideicomiso implica. Podrá ser designada en el acto constitutivo del fideicomiso o posteriormente.

En relación a la capacidad, el autor Rodolfo Batiza manifiesta: *“Al exigir capacidad a los fideicomisarios, este precepto debe interpretarse en el sentido de aludir, no a la capacidad activa para ser fideicomitente, sino más bien a la ausencia de alguna incapacidad especial derivada de la ley, puesto que el fideicomiso puede lícitamente constituirse a favor de incapacitados y aun de los no nacidos”*.<sup>67</sup>

Se considera que este elemento personal no es esencial para la ejecución del fideicomiso. La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito determina que se considerará válido el fideicomiso constituido sin señalar fideicomisario, siempre que el fin sea lícito y determinado. En estos casos, los derechos corresponden al que ejerce la patria potestad, si el fideicomisario es incapaz, al tutor o al Ministerio Público. Asimismo, prevé la existencia de uno o varios fideicomisarios que pueden recibir los beneficios del fideicomiso de manera simultánea o sucesiva.

Actualmente, la legislación mexicana prohíbe que la institución fiduciaria actúe como fideicomisaria, con excepción de los fideicomisos que tengan como finalidad servir como instrumentos de pago de obligaciones incumplidas, en el caso de créditos otorgados por la propia institución fiduciaria para la realización de actividades empresariales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 382 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

#### 2.1.1.2.1. DERECHOS DEL FIDEICOMISARIO.

- Exigir el cumplimiento del fideicomiso a la fiduciaria.
- Recibir los beneficios del fideicomiso.
- Atacar la validez de los actos que la fiduciaria cometa en su perjuicio, de mala fe o en exceso de sus facultades.
- Reivindicar los bienes que a consecuencia de esos actos, hayan salido del patrimonio del fideicomiso.

---

<sup>67</sup> BATIZA, Rodolfo, Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria, Porrúa, 1ª Edición, México, 1977, P. 51.

- En general, los derechos que se establezcan en el acto constitutivo.<sup>68</sup>

#### 2.1.1.2.2. OBLIGACIONES DEL FIDEICOMISARIO.

En relación a las obligaciones del fideicomisario, Villagordoa Lozano señala que se debe distinguir entre:

- Los fideicomisos cuya constitución se determina unilateralmente por parte del fideicomitente, con la intención de hacer una liberalidad al fideicomisario. Por su naturaleza misma, el fideicomisario únicamente tiene el derecho de recibir los beneficios del fideicomiso y, en ningún caso, se determinan obligaciones a su cargo.
- Los fideicomisos cuya constitución se realiza con el acuerdo expreso del fideicomitente y el fideicomisario, en el cual se establece una contraprestación a favor del fideicomitente por la operación que realiza el fiduciario, en provecho del fideicomisario. El fideicomisario está obligado a realizar la contraprestación convenida en el acto constitutivo.<sup>69</sup>

#### 2.1.1.3. LA FIDUCIARIA.

Es la persona moral a quien se le encomienda la realización de los fines del fideicomiso, señalada en el acto constitutivo o en acto posterior. Derivado de la prestación de este servicio, recibirá una remuneración. En el mismo fideicomiso pueden existir uno o más fideicomitentes de manera simultánea o sucesiva. La fiduciaria es un elemento indispensable para la operación del fideicomiso, ya que la ausencia de este elemento personal acarrea la inexistencia o extinción del fideicomiso.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en el artículo 385, dispone: “Sólo pueden ser instituciones fiduciarias las expresamente autorizadas para ello conforme a la ley”. Aunado a lo anterior, el autor Ortiz Soltero apunta: “La fiduciaria es, por regla general, la institución de crédito, ya sea múltiple o de desarrollo, autorizada por el Gobierno Federal para practicar las operaciones mencionadas en el artículo 46 fracción XV de la Ley de Instituciones de Crédito”.<sup>70</sup> Estas operaciones son las de fideicomiso.

El artículo 2 de la Ley de Instituciones de Crédito señala que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito y prevé dos tipos:

---

<sup>68</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit, P. 144.

<sup>69</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., Pp. 208 y 209.

<sup>70</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., P. 121.



## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Instituciones de banca múltiple (sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, en todo lo que no esté previsto en la Ley de Instituciones de Crédito –artículo 9-).
- Instituciones de banca de desarrollo (Entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y la Ley de Instituciones de Crédito –artículo 30-).

Sin embargo, existen casos especiales en los que otras instituciones pueden fungir como fiduciarias. Al respecto, Ortiz Soltero manifiesta que, con base en las leyes que las rigen, pueden ser fiduciarias las casas de bolsa, las instituciones de seguros y las instituciones de fianzas, y de acuerdo con el artículo 395 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito también pueden actuar como fiduciarias, exclusivamente tratándose de los fideicomisos cuyo fin sea garantizar obligaciones a su favor, las propias Instituciones de Crédito, las Instituciones de Seguros, las Instituciones de Fianzas, las Sociedades Financieras de Objeto Limitado<sup>71</sup>, las Casas de Bolsa y los Almacenes Generales de Depósito.

Para tales efectos, las cinco últimas instituciones mencionadas, a excepción de las Instituciones de Crédito, deberán contar con el capital mínimo adicional que para este efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante disposiciones de carácter general, previa opinión tanto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, según corresponda a la institución de que se trate, y del Banco de México, así como con la autorización que otorgue discrecionalmente el Gobierno Federal, a través de dicha Secretaría.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Esta entidad financiera existirá hasta el año 2013, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Ahorro y Crédito Popular, Ley de Inversión Extranjera, Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado y del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2006, así como el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de febrero de 2008.

<sup>72</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., P. 121.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

La fiduciaria desempeñará funciones a través de los delegados fiduciarios. En palabras del jurista Ortiz Soltero: *“el Delegado Fiduciario es la persona física, generalmente perito en derecho, que mantiene una relación laboral de subordinación con la institución fiduciaria y que la obliga, con su firma, en la celebración de cualquier acto jurídico que implique la constitución, modificación o ejecución de fideicomisos”*.<sup>73</sup>

Por su parte, el autor Miguel Acosta Romero señala que el delegado fiduciario general es el funcionario que designan las instituciones de crédito, para encargarse del desempeño de fideicomisos, comisiones y mandatos fiduciarios”.<sup>74</sup> Aunado a lo anterior, y atento a lo dispuesto en la Ley de Instituciones de Crédito, obliga con su firma a la fiduciaria.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá determinar que se proceda a su remoción cuando considere que no cuentan con la suficiente calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio satisfactorio para el desempeño de sus funciones, no reúnan los requisitos al efecto establecidos o incurran de manera grave o reiterada en infracciones a la Ley de Instituciones de Crédito, o a las disposiciones de carácter general que de ella deriven (artículo 25).

El funcionario encargado de nombrar al delegado fiduciario es el Director General de la Institución de Crédito, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley de Instituciones de Crédito, sin perjuicio de las facultades de la Comisión Nacional Bancario y de Valores para removerlos o suspenderlos.

Acreditarán su personalidad y facultades con la certificación de su nombramiento, expedida por el secretario o prosecretario del consejo de administración o consejo directivo de la Institución de Crédito (artículo 90 de la Ley de Instituciones de Crédito).

Asimismo, en cualquier tiempo, se puede prever la formación de un comité técnico con la particularidad de que cuando el banco actúe con arreglo a los dictámenes de este comité, quedará libre de toda responsabilidad (artículo 80 de la Ley de Instituciones de Crédito).

Ortiz Soltero apunta que el Comité Técnico es un órgano integrado por personas físicas y/o morales creado en el acto constitutivo del fideicomiso, o en sus modificaciones, para definir criterios, suplir lagunas contractuales, prever y, eventualmente, resolver controversias que puedan existir entre las partes.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., P. 52.

<sup>74</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, y ALMAZÁN ALANIZ, Pablo Roberto, Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso, Porrúa, 1a. Edición, México, 1997, P. 117.

<sup>75</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., P. 57.

#### 2.1.1.3.1. DERECHOS DE LA FIDUCIARIA.

- Recibir una contraprestación por realizar la actividad fiduciaria.
- Que las partes le notifiquen sobre las situaciones que puedan afectar el patrimonio del fideicomiso.
- Que se le entregue la posesión física del bien inmueble, en su caso.
- Que las partes le notifiquen sobre la cesión de los derechos fideicomisarios.
- Exigir a las partes los documentos e información relativa a los bienes fideicomitados.<sup>76</sup>

#### 2.1.1.3.2. OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA.

- Asumir la responsabilidad por las pérdidas o menoscabo que los bienes sufran por su culpa.
- Mantener el secreto propio de su función.
- Cumplir con los fines del fideicomiso. No se puede renunciar al cargo sino por causas graves que corresponde calificar al juez competente.
- Llevar contabilidad separada por cada operación fiduciaria.
- Informar al fideicomitente y fideicomisario la situación financiera del patrimonio fideicomitado.
- Acatar las instrucciones del Comité Técnico.
- Entregar al fideicomisario los beneficios del fideicomiso.
- Abstenerse de hacer mal uso de los derechos transmitidos y de no excederse en el ejercicio de las facultades que se le confieren.
- Una vez extinguido el fideicomiso, entregar el remanente a la parte que haya quedado designada para tales efectos.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., Pp. 125 y 126.

<sup>77</sup> Ibidem, Pp. 126 y 127.

## 2.1.2. EL PATRIMONIO DEL FIDEICOMISO.

El Diccionario Jurídico Mexicano define al patrimonio como: *“el conjunto de poderes y deberes, apreciables en dinero que tiene una persona. El patrimonio constituye una universalidad jurídica, en tanto que es el conjunto de poderes y deberes entendidos en términos absolutos que se extienden en el tiempo y en el espacio; en el tiempo, porque abarca tanto los bienes, derechos, obligaciones y cargas presentes, como los que la misma persona pudiera tener en el futuro, y en el espacio, porque comprende todo lo susceptible de apreciación pecuniaria”*.<sup>78</sup>

El artículo 386 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito prohíbe que los derechos estrictamente personales puedan ser objeto del fideicomiso. Roalandini manifiesta que: *“los bienes y derechos personales son todos aquellos que por su naturaleza o por mandato de ley son intransferibles, como los derivados del patrimonio familiar, de las garantías individuales”*.<sup>79</sup>

En relación al tema que nos ocupa, el objeto del fideicomiso constituye un patrimonio autónomo, integrado por los bienes y derechos que aportó el fideicomitente para la realización del fin del fideicomiso. Existen diversas opiniones en relación a la independencia del patrimonio, una vez que éste es afectado para constituir el fideicomiso. Destacan las siguientes opiniones:

- Cervantes Ahumada considera que: *“Se trata de un patrimonio autónomo, destinado al fin del fideicomiso, y respecto del cual sólo podrán ejercitarse los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo, o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros”*.<sup>80</sup>
- Dávalos Mejía manifiesta al respecto: *“El patrimonio que se creó voluntariamente cuando el fideicomitente se desprendió de una parte del suyo, implica una transmisión de propiedad, pero no en términos civiles, sino fiduciarios, lo que significa que el interés de esta transmisión no es la transmisión en sí, sino la consecución de un fin ulterior, para el que debe aceptarse que el legislador consideró indispensable desembarazar al fideicomitente de su propiedad civil directa y, al mismo tiempo, transmitirla a una fiduciaria para que la sostenga, defienda y desahogue, pero sólo en los términos de las órdenes dictadas por el fideicomitente en el acto de creación. Así, el patrimonio de un fideicomiso es autónomo”*.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Ibidem, Vol. IV, P. 2794.

<sup>79</sup> ROALANDINI, Jesús, Op. Cit., P. 156.

<sup>80</sup> CERVANTES AHUMADA, Raúl, Op. Cit., P. 204.

<sup>81</sup> DÁVALOS MEJÍA, L. Carlos Felipe, Op. Cit., P. 563.

- Rodríguez y Rodríguez, citado por Villagordoa Lozano, comenta: *“Es esencial que el fiduciario adquiera el dominio de los bienes sobre los que se constituye el fideicomiso, llegando a ser titular de un derecho de dominio con más o menos limitaciones, según se haya fijado en el acta constitutiva, limitaciones que sólo tienen eficacia obligatoria, puesto que el fiduciario como dueño puede disponer de dichos bienes”*.<sup>82</sup>

La propiedad del patrimonio fideicomitado corresponde a la fiduciaria, sin embargo, esta titularidad tiene el único propósito de que la misma pueda realizar el fin del fideicomiso.

Ortiz Soltero opina: *“No es extraño, entonces, que la jurisprudencia y los tratadistas del país utilicen y consideren a las operaciones fiduciarias como traslativas de dominio o que se acuñen términos como el de “dueña o propietaria fiduciaria”. La fiduciaria ejerce sobre el bien facultades de dueña, pero limitadas por el fin temporal que debe cumplir”*.<sup>83</sup>

Asimismo, explica que: *“La Institución de Crédito o la entidad financiera de que se trate administra dos patrimonios (sic), el suyo propio que surge del pago de las acciones y su utilidad y, el que se integra por las transmisiones de los bienes a la fiduciaria por los fideicomisos que celebre. Cada uno de estos últimos, es a su vez un patrimonio autónomo”*.<sup>84</sup>

### **2.1.3. OBJETO DEL FIDEICOMISO.**

El objeto, en el fideicomiso, se refiere a la cosa que es materia del mismo. En palabras de Dávalos Mejía es: *“la parte del patrimonio de la que se desprendió el fideicomitente”*.<sup>85</sup> Lo anterior, con la intención de que se realice el fin por el cual se creó el fideicomiso.

En este orden de ideas, el mencionado autor señala que el objeto materia del fideicomiso debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Debe existir en la naturaleza. De conformidad con lo establecido en el artículo 1825 del Código Civil Federal;
- Debe ser determinado o determinable;
- Deben ser derechos reales o personales. En el caso de los personales, no deben ser estrictamente del titular ya que son intransmisibles; y

<sup>82</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., P. 198.

<sup>83</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., P. 104.

<sup>84</sup> Ibidem, P. 105.

<sup>85</sup> DÁVALOS MEJÍA, L. Carlos Felipe, Títulos y Operaciones de Crédito, Oxford, 3ª Edición, México, 2005, P. 562.

- Deben encontrarse en el comercio.<sup>86</sup>

En relación a los derechos reales y los derechos personales, el Diccionario Jurídico Mexicano establece que cuando la actividad económica de un sujeto consiste en la explotación de una cosa, en grado de exclusividad, los restantes miembros del grupo social deben respetar esa actividad si fuese ordenada, y el derecho que entonces surge recibe el nombre de derecho real. Las cosas materia de la relación jurídica pueden consistir en objetos que se cuentan, pesan o miden, cosas corporales o servicios; en este caso, la relación jurídica recibe el nombre de derecho real.

Los derechos reales están específicamente precisados en el Código Civil Federal, y por esta razón se dice que son de número limitado: propiedad (artículo 830), usufructo (artículo 980), servidumbre (artículo 1057), uso (artículo 1049), habitación (artículo 1050), y los que sirven de garantía para un derecho de crédito, prenda (artículo 2586) e hipoteca (artículo 2893).

Por otra parte, cuando el sujeto realiza su actividad económica en grado de colaboración, esto es, con la ayuda de otro, la relación jurídica que surge recibe el nombre de derecho personal, y puesto que la relación jurídica se compone de sujetos, objeto y vinculación psicológica, en el derecho personal los sujetos reciben el nombre de acreedor y deudor, y la finalidad de su vinculación puede consistir en un dar, en un hacer o en un no hacer. Se encuentran protegidos por una acción personal, así llamada porque puede dirigirse únicamente contra el sujeto de una relación.<sup>87</sup>

#### **2.1.4. FINALIDAD DEL FIDEICOMISO.**

Es la motivación verdadera de la creación del fideicomiso. Debe constar la aceptación de su encargo, por parte de la fiduciaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 382 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. De lo anterior, se infiere que la fiduciaria es la instancia encargada de realizar el fin del fideicomiso. La consecución del fideicomiso, así como su imposible consecución, acarrearán su extinción.

Su única limitación, es que el fin debe ser lícito y determinado. Por lícito entendemos aquellos hechos que cumplen con los lineamientos y disposiciones jurídicas. Entendemos por determinado a la identificación exacta de los fines que persigue el fideicomiso.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Ibidem, P. 579.

<sup>87</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. II, P. 1271 y 1272.

<sup>88</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., P. 174.

Como se puede apreciar, los fines del fideicomiso pueden ser de lo más amplios, abarcando cualquier ámbito: la construcción de inmuebles, la creación de reservas económicas, la constitución de empresas, la creación de fondos destinados al fomento de la inversión, entre otros.

### **2.1.5. CAUSAS DE EXTINCIÓN DEL FIDEICOMISO.**

En términos generales, el fideicomiso se extingue en el momento en el que los bienes salen del patrimonio del fideicomiso, ya sea porque la fiduciaria los revierta al fideicomitente o los transmita al fideicomisario o a un tercero, o que el fideicomiso carezca de materia por su absoluta disminución. Se refiere a la cesación de los derechos y obligaciones en él consignados.

El artículo 392 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala como causas de extinción, las siguientes:

- Por la realización del fin para el cual fue constituido.
- Por hacerse imposible el fin del fideicomiso.
- Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de veinte años siguientes a la constitución del fideicomiso.

En relación a esta disposición, Villagordoa Lozano comenta: *“Esta fracción evidentemente contiene una redacción errónea, porque el hecho de que se haga imposible el cumplimiento de una condición suspensiva a la que se sujeta, no ya la vigencia del fideicomiso, sino su propia existencia, no puede extinguir el acto jurídico que aún no existe, consecuentemente no podemos hablar de una causa de extinción, sino más propiamente de una causa que ha impedido el nacimiento del fideicomiso mismo”*.<sup>89</sup>

- Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto.
- Por convenio escrito entre fideicomitente, fiduciario y fideicomisario.
- Por revocación hecha por el fideicomitente, cuando este se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso.
- Cuando se haya constituido en fraude a terceros.

---

<sup>89</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., P. 218.

- Cuando la fiduciaria no reciba la contraprestación por ejercer la actividad fiduciaria por un periodo de 3 años (artículo 392 bis).

#### **2.1.6. LA FORMALIDAD.**

La forma es la manera en la que debe exteriorizarse el acto jurídico, de conformidad con lo establecido en la ley.<sup>90</sup> Invariablemente, el fideicomiso debe constar por escrito. Cuando su objeto recaiga en bienes inmuebles, se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad del lugar en donde estén situados para que produzca efectos ante terceros y constará en escritura pública (artículo 388 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

#### **2.1.7. EL TÉRMINO.**

El jurista Rafael I. Martínez Morales define al término como: “*el momento en que un acto jurídico debe iniciar o cesar sus consecuencias*”.<sup>91</sup>

En relación al fideicomiso, el artículo 394 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que quedan prohibidos los fideicomisos cuya duración sea mayor a cincuenta años, con excepción de aquellos casos en los que el fideicomiso tenga como fin: “*el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro*”.

### **2.2. CONCEPTO DOCTRINAL DEL FIDEICOMISO.**

Diversos autores han definido al fideicomiso, con algunos elementos en común y otros distintos, sobre todo en lo relativo a la naturaleza jurídica de esta figura. Algunos conceptos de fideicomiso emitidas por estudiosos del Derecho, son las siguientes:

Villagordoa Lozano afirma: “*El fideicomiso es un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercer los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario*”.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. II, P. 1722.

<sup>91</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo, Oxford, 2ª. Edición, Volumen III, México, 2000, P. 264.

<sup>92</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., P. 146.



## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

Asimismo, Horacio Sánchez Sodi asienta: *“el fideicomiso es un contrato en el cual media, por un lado, la voluntad del fideicomitente y, por el otro, los derechos y obligaciones de la institución fiduciaria emanadas de la ley, más las cláusulas adicionales”*.<sup>93</sup>

Cervantes Ahumada escribe: *“... el fideicomiso es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado”*.<sup>94</sup>

Domínguez Martínez define al fideicomiso como: *“un negocio jurídico que se constituye mediante la manifestación unilateral de voluntad de un sujeto llamado fideicomitente, por virtud de la cual, éste destina ciertos bienes o derechos a un fin lícito y determinado y, la ejecución de los actos que tiendan al logro de ese fin, deberá realizarse por la institución fiduciaria que se hubiere obligado contractualmente a ello”*.<sup>95</sup>

Luis Muñoz expone: *“Es el fideicomiso acto de comercio de los negociales; inter vivos y también mortis causa, y por el consiguiente negocio jurídico mercantil bancario, mejor que operación de crédito, complejo, tipo, típico, nominado, de fiducia, y de naturaleza fiduciaria, sujeto a cláusulas generales negociales o conditio iuris, con efectos reales, y en virtud del cual una parte el fiduciante tradita la propiedad fiduciaria de una esfera o centro de intereses al fiduciario, que en principio está sujeto ex lege al deber de negociar, constituyéndose de esta suerte un patrimonio de afectación o separado para que el fiduciario observe los comportamientos pactados y congruentes con la función negocial, lo que incide en la esfera de intereses del fideicomisario y en la del fideicomitente a consecuencia de la reversión”*.<sup>96</sup>

Dávalos Mejía comenta: *“En virtud del fideicomiso, dos personas (cuando menos) quedan vinculadas en función de un escrito (art. 387, Segunda Parte, de la LGTOC), que estipula obligaciones y derechos para cada una. La fijación conceptual de lo que se concluya, a lo que se quisieron obligar –y más cuando se trata de un negocio mercantil (art. 4o. de la LGTOC)- sólo es accesible si se le considera un contrato”*.<sup>97</sup>

---

<sup>93</sup> SÁNCHEZ SODI, Horacio, *El Fideicomiso en México*, Greca, 1ª Edición, México, 1996, P. 34.

<sup>94</sup> CERVANTES AHUMADA, Raúl, Op. Cit., P. 289.

<sup>95</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, Op. Cit., P. 188.

<sup>96</sup> MUÑOZ, Luis, *El Fideicomiso*, Cárdenas, 1ª Edición, México, 2001, P. 75.

<sup>97</sup> DÁVALOS MEJÍA, L. Carlos Felipe, Op. Cit., P. 560.

Asimismo, aclara que: *“En la definición de fideicomiso debe tenerse presente que, como contrato, negocio jurídico, negocio fiduciario o como se prefiera conceptuar, el acto constitutivo de un fideicomiso no crea una persona moral, sino un acto en el que los participantes quedan vinculados en la manera que prevengan el documento y la ley, pero sujetos a su régimen jurídico individual”*.<sup>98</sup>

### **2.3. CONCEPTO DE FIDEICOMISO, EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE.**

Actualmente, el artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dispone: *“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”*.

En torno al concepto de fideicomiso, existen elementos que se encuentran presentes en cada una de las nociones del fideicomiso tanto doctrinales como en la definición legal, tales como los elementos personales, la transmisión de bienes y/o derechos y la realización de un fin. Por lo tanto, sin tomar todavía una postura relativa a su naturaleza jurídica, se estima que el fideicomiso es un acto jurídico a través del cual una parte, llamada fideicomitente, transfiere a otra, llamada fiduciaria, la propiedad de bienes y/o derechos para que ésta los destine a fines específicos que el propio fideicomitente le asigne y a raíz del cumplimiento de dichos fines, se beneficiará a una tercera parte denominada fideicomisario.

De lo anterior, se desprende que no existe consenso en relación a la naturaleza jurídica del fideicomiso. Al respecto, concurren varias teorías que pretenden explicarla, tema que será sujeto de estudio en el siguiente punto de esta investigación.

### **2.4. NATURALEZA JURÍDICA DEL FIDEICOMISO.**

#### **2.4.1. TEORÍAS RELATIVAS A LA NATURALEZA JURÍDICA DEL FIDEICOMISO.**

##### **2.4.1.1. FIDEICOMISO INSTITUCIÓN.**

Domínguez Martínez, en relación con la naturaleza jurídica de esta figura, cita a Ledesma Uribe, en el sentido de que este autor, con el objeto de determinar la naturaleza jurídica del fideicomiso, utiliza los postulados de Hauriou, referentes a los elementos que debe cubrir un ente para considerarse institución, aplicándolos al fideicomiso. Estos son los siguientes:

---

<sup>98</sup> DÁVALOS MEJÍA, L. Carlos Felipe, Op. Cit., P. 561.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- La permanencia.- La legislación vigente prevé una duración determinada de esta figura;
- Comunidad Institucional.- Existe una relación entre las partes por el propósito que inspiró la ejecución del acto; y
- Órganos sujetos a un régimen estatutario.- Los sujetos de la relación están obligados en los términos que se pactó en el acto constitutivo.

De acuerdo a esta teoría, el fideicomiso tiene personalidad jurídica propia y su representante legal es el fiduciario.<sup>99</sup>

### 2.4.1.2. TITULARIDAD DEL FIDUCIARIO.

Esta teoría afirma que la naturaleza jurídica del fideicomiso es una transmisión de bienes y/o derechos del fideicomitente a la fiduciaria, sin embargo, dicha transferencia está limitada a que los bienes sean destinados únicamente para cumplir con los fines del fideicomiso.

En este orden de ideas, la transmisión de los bienes acarrea la afectación del patrimonio del fideicomitente, quien destinará ese patrimonio a determinados fines, los cuales serán llevados a cabo por la institución fiduciaria, la cual se ostentará como titular de dicho patrimonio, con la salvedad de que debe destinar dichos bienes a los fines pactados.

No obstante, Castán, citado por Villagordoa Lozano, afirma que: *“El fiduciario, adquiere sobre el objeto la plena e irrevocable propiedad, no sólo frente a terceros, sino también frente al fiduciante. Es decir, que la propiedad recibida por el fiduciario puede ser calificada –con la temperancia con que éste carácter debe ser aplicado a todo derecho de propiedad – de absoluta”*.<sup>100</sup>

En este sentido, en el fideicomiso se transmite una titularidad plena a la fiduciaria y dado que el patrimonio está afectado a fines determinados, los cuales ejecutará esta última, el fideicomitente no puede disponer de ellos.

Existen también opiniones en contra como la de Villagordoa Lozano, quien estima que: *“... en muchos casos el fiduciario no detenta el derecho de propiedad, por ejemplo, cuando únicamente se afecta en el fideicomiso el derecho de usufructo sobre determinados bienes, reservándose el fideicomitente la nuda propiedad sobre los mismos, así como en aquellos casos en los que sólo se fideicomiten derechos personales”*.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> DOMINGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, Op. Cit., Pp. 162 – 165.

<sup>100</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., Pp. 130 y 131.

<sup>101</sup> Ibidem, Pp. 141 y 142.

Esta teoría se considera insuficiente para definir la naturaleza jurídica del fideicomiso. Al respecto, Domínguez Martínez manifiesta: *“Así, lo correcto es, como lo hace Ortiz Urquidi, considerar al fideicomiso una afectación de bienes, pero sólo en cuanto a su naturaleza jurídico-patrimonial, no genéricamente conceptualizado”*.<sup>102</sup>

#### **2.4.1.3. DESDOBLAMIENTO DEL DERECHO DE PROPIEDAD.**

Uno de sus principales precursores es Remo Francheschelli, quien asienta: *“... para regresar a aquel desdoblamiento del que habíamos partido, diremos que él se atribuye a dos sujetos diversos, al fiduciario (o trustee), por un lado y al beneficiario (cestui que trust) por el otro, y además se les otorga una tutela distinta, reconociéndose sobre la cosa fideicomitada (in trust) al primero un señorío legal (legal state) y al segundo un señorío equitativo (equitable state)”*.<sup>103</sup>

Posteriormente explica: *“El contenido del derecho de propiedad, que, como hemos visto, contiene dos categorías de facultades, que son las de disposición y la de goce, se atribuyen de acuerdo con la tendencia predominante al trustee y al cestui que trust, respectivamente”*.<sup>104</sup>

Sin embargo, autores como Domínguez Martínez consideran a esta teoría poco viable para explicar la naturaleza jurídica del fideicomiso, al opinar que: *“Es jurídicamente insostenible la afirmación de que el derecho de propiedad admite desdoblarse; aseverar tal cosa va en contra de la naturaleza misma de ese derecho real, al tratarse de un derecho absoluto que excluye la posibilidad de dos titulares diferentes, entre otras razones, porque la existencia de uno necesariamente elimina a cualquier otro”*.<sup>105</sup>

Asimismo, Villagordoa Lozano expone: *“Tampoco nos parece correcto hacer un distingo de doble titularidad de un derecho por su contenido jurídico y por su contenido económico. El concepto económico es completamente ajeno a nuestros propósitos, porque sale del campo jurídico”*.<sup>106</sup>

#### **2.4.1.4. DECLARACIÓN UNILATERAL DE VOLUNTAD.**

Esta teoría la sustenta Cervantes Ahumada. Manifiesta que el fideicomiso se perfecciona con la voluntad del fideicomitente. Al respecto, comenta: *“Puede ser que el fideicomiso se contenga dentro de un contrato; pero no será el acuerdo de voluntades lo que constituya el fideicomiso, sino que éste se constituirá por la voluntad del fideicomitente”*.<sup>107</sup>

<sup>102</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, Op. Cit., P. 160.

<sup>103</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., P. 119.

<sup>104</sup> Idem.

<sup>105</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, Op. Cit., P. 157.

<sup>106</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., P. 122.

<sup>107</sup> CERVANTES AHUMADA, Raúl, Op. Cit., P. 289.

Sin embargo, existen opiniones en contra como la de Dávalos Mejía, quien señala: *“nos parece que el animus fiducia es, en la tesis de Cervantes Ahumada, suficiente para la perfección del fideicomiso. Estimamos que si en vida una persona afectó en fideicomiso parte de su patrimonio a favor de otra persona, y a su muerte la fiduciaria designada o cualquier otro no manifiesta su voluntad de aceptar el compromiso (causa fiduciae), el fideicomiso nunca lo será y no recibirá nada, cuando menos no por la vía fiduciaria. La intención original del fideicomitente –el animus fiducia- quedaría reducida a un propósito impracticable y, entonces, para realizar la voluntad del de cuius o los derechos del heredero deberían llevarse a la vía sucesoria civil.*

*En este caso, una vez más, no pensamos que el fideicomiso se haya frustrado, sino que simplemente no existió; si hubiera existido algo, con consecuencias jurídicas, habría sido sólo el primer momento indispensable (el animus fiducia), pero la causa del negocio (la causa fiduciae) no se hubiera materializado jamás”*.<sup>108</sup>

Batiza rechaza esta tesis, manifestando que: *“la naturaleza de acto unilateral que se ha querido dar al fideicomiso carece de base jurídica, pues la declaración correspondiente no pasa de ser una simple oferta o solicitud que puede tener carácter de irrevocable, modalidad que no altera de forma radical los principios de derecho común”*.<sup>109</sup>

#### **2.4.1.5. OPERACIÓN BANCARIA.**

Conforme a lo establecido en el artículo 75, fracción XIV, del Código de Comercio, el cual reputa como actos de comercio las operaciones de bancos, así como los artículos 1 y 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, en el sentido de que son las instituciones de crédito las encargadas de prestar el servicio de fideicomiso, ésta tesis, sustentada por Rodríguez y Rodríguez, considera al fideicomiso como operación bancaria, ya que sólo puede ser practicado en México por instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley de Instituciones de Crédito.

Se entiende por acto de comercio a aquella manifestación de la voluntad de dos o más personas que tienen la intención de crear, transmitir, modificar y/o extinguir derechos y obligaciones de carácter comercial, con la intención de obtener alguna ganancia.

---

<sup>108</sup> DÁVALOS MEJÍA, L. Carlos Felipe, Op. Cit., P. 551.

<sup>109</sup> Ibidem, P. 554.

El jurista Castrillón y Luna comenta que: *“el acto de comercio es aquel en que la intervención de un sujeto comerciante implica una intermediación en el cambio de los bienes con la intención de obtener un provecho, o lucro, que se da en la actividad del comercio practicada de un modo estable, con el propósito profesional de la especulación”*.<sup>110</sup>

En este sentido, la operación bancaria es aquel contrato en el que una de las partes, es una institución de crédito. Dávalos Mejía comenta que la palabra operación no tiene significado y que al establecerse dicho término, la Ley General de Títulos y Operaciones Crédito no se refiere a otra cosa más que a los contratos de crédito.<sup>111</sup>

Asimismo, las operaciones bancarias se encuentran en el rubro de las operaciones de crédito, que son aquellos contratos regulados en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito o en sus leyes complementarias (por ejemplo, la Ley de Instituciones de Crédito). Estas operaciones a su vez, se dividen en:

- Activas: su objetivo es facilitar al comercio e industria los capitales que requieren para su operación. Por ejemplo, efectuar descuentos u otorgar préstamos.
- Pasivas: son aquellas en las que la institución de crédito se allega de capitales para determinados fines y el banco se convierte en deudor de los clientes que entregan ese capital. Por ejemplo, aceptar préstamos y créditos, depósitos.
- Neutras: también son denominadas como servicios bancarios y no implican concesiones de crédito de ninguna de las partes. Dentro de esta subdivisión se clasifica al fideicomiso.<sup>112</sup>

#### **2.4.1.6. NEGOCIO JURÍDICO.**

Uno de sus principales exponente es Domínguez Martínez. Él señala que el fideicomiso, tal y como se encuentra previsto en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito permite su aplicabilidad en una cantidad innumerable de operaciones, es por esto que se le debe considerar como una especie de los negocios jurídicos.

---

<sup>110</sup> CASTRILLÓN Y LUNA, Víctor, Tratado de Derecho Mercantil, Porrúa, 1ª Edición, México, 2008, P. 51.

<sup>111</sup> DÁVALOS MEJÍA, L. Carlos Felipe, Op. Cit., Pp. 441-443.

<sup>112</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. III, Pp. 2693 y 2697.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

El negocio jurídico, de acuerdo con lo establecido en el Diccionario Jurídico Mexicano, es el acto humano lícito que persigue consecuencias de derecho. Es la manifestación de voluntad de una o varias partes encaminada a producir efectos de derecho: crear, transmitir, modificar o extinguir derechos, en un sentido más profundo, es un actuar unilateral o conjunto, para la defensa de uno o varios intereses de su titular o sus titulares.<sup>113</sup>

Se caracterizan por la ejecución de varios actos encaminados a la consecución de un fin. En este caso, por ejemplo, el fideicomiso se podría perfeccionar mediante la aplicación de negocios regulados por la ley actual.

En palabras de Luis Muñoz: *“podemos decir que el fideicomiso es un negocio jurídico indirecto, en cuanto que la transmisión de dominio, que es su base, no persigue los resultados propios de la misma, sino otros, cuya determinación depende de la voluntad de las partes. La transmisión se quiere realmente, pero no por los efectos de ella, sino por los que las partes señalan, las que podrían obtenerse mediante la utilización de otros negocios jurídicos”*.<sup>114</sup>

Esta teoría divide al fideicomiso en dos operaciones o dos momentos, el primero se refiere a la declaración unilateral de la voluntad del fideicomitente para destinar ciertos bienes al fideicomiso. El segundo, al momento en el que el fideicomitente pacta con la fiduciaria destinar estos bienes a los fines del fideicomiso.

Se estima que el fideicomiso se perfecciona en dos momentos diferentes, las acciones son complementarias, tal como apunta Dávalos Mejía: *“los dos momentos diferentes del perfeccionamiento del fideicomiso, que serían la declaratoria unilateral y el contrato que se perfecciona con la aceptación de la fiduciaria, no son distinguibles ni en tiempo ni en materia porque son coincidentes, indispensables y constitutivos del mismo negocio jurídico y no de dos; se justifican mutuamente a tal grado que, si falta uno, el existente carece en absoluto de justificación jurídica; son existencialmente interdependientes. En su inicio, en el fideicomiso no se presenta el “compromiso unilateral” de afectar parte de un patrimonio a la consecución de un fin, sino sólo la “voluntad individual” de hacerlo, manifestada por el comitente. Por el contrario, las voluntades indispensables para constituir, integral y conclusivamente, el fideicomiso, están a mitad y si cualquiera de las dos se manifiesta y la otra no, no hay fideicomiso. Es perfecto cuando la otra voluntad necesaria se manifiesta en sentido compromisorio, pues de lo contrario, el fideicomiso (afectación de bienes a un fin, sólo evacuable por la otra parte, es decir, la fiduciaria) no se constituye. El negocio no queda frustrado, sino que nunca se constituyó”*.<sup>115</sup>

<sup>113</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. III, P. 2597.

<sup>114</sup> MUÑOZ, Luis, Op. Cit., P. 12.

<sup>115</sup> DÁVALOS MEJÍA, L. Carlos Felipe, Op. Cit., P. 547.

#### 2.4.1.7. NEGOCIO FIDUCIARIO.

Cervantes Ahumada explica que: *“el negocio fiduciario es un negocio complejo, atípico, compuesto de dos negocios típicos cuyos efectos son contradictorios. El primer negocio es real, exteriorizado, efectivamente realizado por las partes y el segundo negocio, que destruye entre las partes los efectos del primero, es un negocio oculto, que sólo tiene eficacia interna entre las partes”*.<sup>116</sup>

En este sentido, aclara que: *“si el negocio fiduciario es atípico por definición, y el fideicomiso es un negocio típico, por principio queda excluida la equiparación. En el negocio fiduciario, los efectos del negocio aparente se destruyen por el negocio oculto; el fideicomiso es un negocio único, no compuesto de dos negocios, y cuyos efectos derivan del acto constitutivo o de la ley, no de relaciones internas y secretas, que en el fideicomiso deben considerarse prohibidas”*.<sup>117</sup>

En relación a la diferencia entre negocio jurídico y negocio fiduciario, el jurista Domínguez Martínez opina que: *“Prevalece una marcada similitud entre los negocios fiduciarios e indirecto, pues en uno como en otro el medio adoptado por las partes para su celebración difiere de los efectos perseguidos. Así por ejemplo, si se transfiere a otro el dominio de un inmueble, mediante un contrato de venta, mas la finalidad propuesta es en realidad garantizarle un crédito, el negocio celebrado es indirecto y fiduciario a la vez. Sin embargo, no existe una plena identidad de una figura negocial, a la otra, ya que si bien todo negocio fiduciario es indirecto, la situación adversa no se presenta, esto es, no todo negocio indirecto es fiduciario. En consecuencia, como todo negocio fiduciario es indirecto, situación que carece de reciprocidad, debe concluirse, con base en la manifiesta mayor amplitud de los negocios indirectos, que éstos son el género y los fiduciaros especie de aquellos”*.<sup>118</sup>

#### 2.4.1.8. EL MANDATO.

Derivado de que la actividad del fiduciario consiste en desempeñar un encargo del fideicomitente y el mandato es un contrato por virtud del cual el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que este le encomienda. Ricardo Alfaro, jurista panameño, considera que el fideicomiso tiene como naturaleza jurídica, la de un mandato.<sup>119</sup>

<sup>116</sup> CERVANTES AHUMADA, Raúl, Op. Cit., P. 290.

<sup>117</sup> Ibidem, P. 291.

<sup>118</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, Op. Cit., P.185.

<sup>119</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., P.78.



Sin embargo, reconoce que dicha figura es insuficiente para el fideicomiso ya que éste es irrevocable e implica la transmisión de bienes. Por lo tanto, lo define como un contrato *sui generis*, cuya esencia es de un mandato. Citado por Domínguez Martínez, Ricardo Alfaro lo define como: “*un mandato irrevocable en virtud del cual se transmiten determinados bienes a una persona llamada fiduciario, para que disponga de ellos conforme lo ordene el que los transmite, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario*”.<sup>120</sup>

Ulteriormente, y por las críticas de que fue objeto, emite una nueva definición, la cual menciona: “*El fideicomiso es un acto en virtud del cual se transmiten determinados bienes a una persona llamada fiduciario, para que disponga de ellos conforme lo ordena la persona que los transmite, llamada fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario*”.<sup>121</sup> Asimismo, comenta que en esta nueva definición quedan comprendidos los tres elementos que componen el fideicomiso:

- La transmisión del patrimonio;
- El destino del patrimonio, y
- El encargo que se debe ejecutar.

Cabe resaltar que Domínguez Martínez no desecha del todo la tesis de Ricardo Alfaro, al manifestar que: “*debe reconocerse un punto común en ambas instituciones, o sea, la situación jurídica que en un momento dado pueden encontrarse mandatario y fiduciario. Es evidente que éste obra en nombre propio mas por cuenta ajena, debido a las limitaciones en su dominio respecto de los bienes dados en fideicomiso, situación análoga a la de aquél, pues en todo caso aun cuando obre en su propio nombre deberá observar las instrucciones del mandante*”.<sup>122</sup>

#### 2.4.1.9. PATRIMONIO AFECTACIÓN.

Esta teoría supone fundamentalmente la noción de un patrimonio autónomo, sin titular, que se adecua de forma determinada para cumplir su función, la cual es alcanzar los fines de que se trata. Sus principales exponentes son Lepaulle, quien analiza la figura del *trust* y Landerreche Obregón.

---

<sup>120</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, Op. Cit., P. 146.

<sup>121</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., P. 107.

<sup>122</sup> Ibidem, P. 83.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

Villagordoa Lozano, citando a Landerreche Obregón, expone que: *“El fideicomiso es fundamentalmente un patrimonio que se afecta a un fin determinado. Para entender este concepto y su alcance, es indispensable partir de la noción de propiedad considerada en su sentido más amplio, como facultad exclusiva de usar y disponer de los bienes”*.<sup>123</sup>

Posteriormente, justifica la inexistencia del propietario de la siguiente forma: *“En este caso puede no existir propietario de los bienes afectos al fin perseguido, siendo bastante con que la afectación se organice de modo adecuado para que los bienes cumplan su función de medios de alcanzar los fines de que se trata”*.<sup>124</sup>

Derivado de la existencia del patrimonio autónomo, se generan las siguientes consecuencias:

- Se constituye una unidad que se conserva en el tiempo mientras dure el fideicomiso.
- En relación a los bienes que constituyen el fideicomiso, sólo se pueden ejercer los derechos que se refieran al cumplimiento del fin del fideicomiso.
- El patrimonio afectado en fideicomiso queda legalmente fuera de la quiebra del fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario.
- El patrimonio afectado en fideicomiso puede ser objeto de quiebra sin afectar el del fiduciario, salvo cuando haya incurrido en responsabilidad.

Algunas de las críticas en relación a esta teoría, las sustenta Villagordoa Lozano, quien refuta: *“No podemos admitir la existencia de derechos sin titular. Todo derecho es, a fortiori, facultad jurídica de alguien, así como toda obligación necesariamente supone un obligado, hablar de derechos sin titular es contradecirse. La noción del deber encuéntrase ligada inseparablemente al concepto de persona; entre ellos hay una relación del mismo tipo que la que existe entre las ideas de sustancia y atributo”*.<sup>125</sup>

Asimismo, Domínguez Martínez comenta que existen ciertas masas de bienes con fines específicos y autónomos, en relación a un vínculo jurídico-económico que el derecho reconoce para afectar el conjunto de bienes a la consecución de ese fin no en relación con la persona.

---

<sup>123</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., P. 112.

<sup>124</sup> Idem.

<sup>125</sup> Ibidem, P. 115.

#### 2.4.1.10. CONTRATO.

En relación a la naturaleza contractual del fideicomiso, se estima que el mismo constituye una relación jurídica de la cual derivan derechos y obligaciones entre las partes. Aunado a lo anterior, el Código Civil Federal, en el Libro Cuarto titulado “De las Obligaciones”, contempla como obligaciones a los convenios de manera genérica (artículo 1792) y, especialmente, a los contratos (artículo 1793).

El hecho, que al realizarse da vida a una obligación, es la fuente de la obligación. Planiol señala que todas las obligaciones derivan de dos fuentes: el contrato y la ley. En el contrato, la voluntad forma la obligación.<sup>126</sup>

El Código Civil Federal establece que convenio (artículo 1792) es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones; y que los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos (artículo 1793).

El autor Roberto Sanromán Aranda señala que para el derecho mexicano los elementos de existencia son el consentimiento, el objeto y en algunos casos la solemnidad.<sup>127</sup> El Código Civil Federal (artículo 1794) señala al consentimiento y al objeto.

Este mismo autor señala que son requisitos de validez, aquellos que se necesitan para cumplir con el acto jurídico, y menciona a la capacidad, la ausencia de vicios del consentimiento, la licitud y la formalidad. En este sentido, el artículo 1795 del Código Civil Federal establece:

*“El contrato puede ser invalidado:*

*I. Por incapacidad legal de las partes o de una de ellas;*

*II. Por vicios del consentimiento;*

*III. Porque su objeto, o su motivo o fin sea ilícito;*

*IV. Porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece”.*

---

<sup>126</sup> MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín, Teoría de las Obligaciones, Porrúa, 7ª Edición, México, 2000, P. 15.

<sup>127</sup> SANROMÁN ARANDA, Roberto, Derecho de las Obligaciones, Mc Graw Hill, 3ª Edición, México, 2006, P. 22.

Estos son los criterios mediante los cuales se identifica a un contrato. Consecuentemente todos aquellos actos jurídicos que se encuentran en este supuesto son contratos. Es cierto que hay especies de contratos que la ley (Código Civil Federal, Código de Comercio) organiza y designa de manera expresa tales como la compraventa, el depósito, el mandato, entre otros, pero por ningún motivo debe pensarse que sólo éstos entran en el supuesto que abarca el concepto contrato, sino que también lo serán todos los acuerdos de voluntad que, aunque no estén organizados típicamente, concuerden con las características descritas.

El fideicomiso, debido a su propósito, de llegar a un fin por medio de una persona distinta al fideicomitente, es un acuerdo que crea, transfiere, modifica e incluso extingue obligaciones. Aunado a lo anterior, en derecho, esta figura se formaliza mediante contrato.<sup>128</sup>

#### 2.4.2. OPINIÓN.

En relación a las diversas concepciones expuestas en este punto, Dávalos Mejía considera que las teorías que explican la naturaleza jurídica del fideicomiso en función del patrimonio y la propiedad, no son suficientes, ya que: *“la naturaleza del fideicomiso no consiste en transmitir la propiedad, sino en obtener, por medio de la fiduciaria, un fin lícito mediante la transferencia de bienes y/o derechos por parte del fideicomitente que crean un patrimonio independiente, sujeto a reglas especiales para un fin determinado, a las que el fideicomitente decidió someter y la fiduciaria consintió en llevar a cabo”*.<sup>129</sup>

Asimismo, Domínguez Martínez comenta: *“En efecto o se ha estudiado el problema relativo a la situación jurídica que guardan los bienes fideicomitados sin hacer alusión al acto que origina esa situación, como sucede con la teoría del desdoblamiento del derecho de propiedad, con la del patrimonio sin titular, o inclusive, con la de la transmisión de bienes de la que es titular la fiduciaria, o, por el contrario, se ha partido no de la especie de acontecimiento jurídico, como puede ser acto o negocio jurídico, sino que, ignorando éstos se pretende explicar la naturaleza jurídica del fideicomiso ya recurriendo a una figura nominada, como acontece con el fideicomiso-mandato, o no tan específicamente con el fideicomiso-operación bancaria, presentando por ello debilidades más claras debido a que pretenden conceptualarlo partiendo de lo particular hacia lo general”*.<sup>130</sup>

Dávalos Mejía reconoce que el fideicomiso toma forma de contrato mercantil, porque para su perfeccionamiento necesariamente debe presentar características técnicas coincidentes con la teoría general del contrato civil, supletorio de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.<sup>131</sup>

<sup>128</sup> DÁVALOS MEJÍA, L. Carlos Felipe, Op. Cit., Pp. 553 y 554.

<sup>129</sup> Ibidem, P. 548.

<sup>130</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, Op. Cit., P.187

<sup>131</sup> DÁVALOS MEJÍA, L. Carlos Felipe, Op. Cit., P. 561.

**“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

Además, existe una tesis aislada emitida por el Poder Judicial de la Federación, que establece:

*“Registro No. 209085*

*Localización: Octava Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*XV-I, Febrero de 1995*

*Página: 187*

*Tesis: I.3o.C.768 C*

*Tesis Aislada*

*Materia(s): Civil*

*FIDEICOMISO. ES UN NEGOCIO JURIDICO Y NO PERSONA MORAL CORRESPONDIENDO SU REPRESENTACION A LA FIDUCIARIA. El fideicomiso es un contrato en el que los bienes se encuentran destinados a la finalidad del negocio y la representación en defensa de los intereses corresponde a la fiduciaria atento al contenido del artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, máxime cuando se reconoce, por tercera persona, que se trata de un fideicomiso y, partiendo de tal premisa, debe concluirse que con ello prácticamente se debe reconocer la legitimación de la fiduciaria para tener intervención en la controversia natural, sin que obste a lo anterior la circunstancia de que en el contrato base de la acción intervenga otra persona física en representación del fideicomiso, ya que, por disposición expresa legal, corresponde la debida representación en el juicio a la fiduciaria, siendo menester que se le conceda la garantía de audiencia en esa controversia; por ello es erróneo que se esté en presencia de una empresa o persona moral ya que el fideicomiso es un contrato y como tal no puede ser considerado como una persona jurídica colectiva.*

*TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Amparo en revisión 153/95. Nacional Financiera, S.N.C., como fiduciaria de (INFOTEC). 26 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis García Vasco. Secretario: Guillermo Campos Osorio”.*

En este orden de ideas, se coincide con Batiza en el sentido de que más que en construcciones doctrinales, el fideicomiso debe encuadrarse dentro de las categorías reconocidas por el derecho positivo.<sup>132</sup>

En consideración a lo anterior, durante el desarrollo de los temas subsecuentes se establecerá al fideicomiso como un contrato (operación bancaria neutra) a través del cual una parte llamada fideicomitente le transfiere a otra llamada fiduciaria la propiedad de bienes y/o derechos, para que ésta los destine a fines específicos que el propio fideicomitente le asigne y, a raíz del cumplimiento de dichos fines, se beneficiará a una tercera parte denominada fideicomisario.

## 2.5. CONCEPTO DE DERECHO.

La palabra derecho proviene del vocablo latino *directum*, el cual deriva de *dirigere* –enderezar, dirigir, encaminar-. Que a su vez procede de *regere, rexi, rectum* –conducir, guiar, conducir rectamente, bien-. Se estima que el término derecho no descende de una palabra latina del mismo significado que le damos en la actualidad a dicho término. El término latino que corresponde a la concepción actual de derecho, es *jus*, cuyo origen deriva de una antigua raíz indoiránica.<sup>133</sup>

En palabras de Kelsen: “*El Derecho es el conjunto de normas que imponen deberes y normas que confieren facultades, que establecen las bases de convivencia social y cuyo fin es dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia*”.<sup>134</sup>

En el Diccionario Jurídico Mexicano se define al derecho como el conjunto de normas creadas y aplicadas por ciertas instancias reconocidas, denominadas instituciones y que son eficaces, esto es, seguidas u obedecidas, que guían la conducta humana imponiendo deberes y otorgando derechos.<sup>135</sup>

Como se desprende de la lectura a estas definiciones, el derecho es un conjunto de disposiciones que tiene por objeto regular el comportamiento de los individuos, que tiene como finalidad conservar la estabilidad y el orden social, valiéndose de características tales como la coacción, para lograr su objetivo.

También, el autor Villoro Toranzo afirma: “*Derecho es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica*”.<sup>136</sup>

---

<sup>132</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Op. Cit., P. 89.

<sup>133</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. II, P. 1094.

<sup>134</sup> [http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/ifsp\\_conceptosjuridicosfundamentales-1.pdf](http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/ifsp_conceptosjuridicosfundamentales-1.pdf)

<sup>135</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. II, Pp. 1094 – 1101.

<sup>136</sup> VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, 11ª Edición, México, 1994, P. 127.

### 2.5.1. DERECHO PÚBLICO Y DERECHO PRIVADO.

Existen diversas opiniones, en relación a la clasificación del derecho en público y privado. García Máñez comenta: *“ciertos autores, como Radbruch, estiman que dichos conceptos son categorías apriorísticas de la ciencia del derecho, otros afirman que se trata de una dicotomía de índole política y no pocos niegan enfáticamente la existencia de un criterio válido de diferenciación. Duguít, por ejemplo, cree que tal criterio posee únicamente interés práctico; Gurvitch niega la posibilidad de establecerlo de acuerdo con notas de naturaleza material, y Kelsen declara que todo derecho constituye una formulación de la voluntad del Estado y es, por ende, derecho público”*.<sup>137</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano define al derecho privado como: *“el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas entre personas que se encuentran legalmente consideradas en una situación de igualdad, en virtud de que ninguna de ellas actúa, en dichas relaciones, investida de autoridad estatal”*.<sup>138</sup>

Asimismo, en la misma obra se define al derecho público como: *“conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse”*.<sup>139</sup>

Quintana Adriano sostiene que la clasificación de derecho público y derecho privado se estableció en las Instituciones de Justiniano del antiguo derecho romano, específicamente en el Digesto<sup>140</sup>, el cual señala: *“Dos son las posiciones que se ofrecen en el estudio del derecho: el derecho público y el privado: es derecho público el que contempla la condición del pueblo romano; privado el que atiende a la utilidad de los particulares, pues algunas cosas son de utilidad pública y otras de utilidad privada. El derecho público contiene lo relativo al culto, a los sacerdotes y a los magistrados; el derecho privado es tripartito, porque se halla integrado por preceptos del derecho natural, de gentes y civil”*.<sup>141</sup>

García Máñez comenta en relación con la disposición del Digesto: *“la naturaleza privada o pública de un precepto o conjunto de preceptos, depende de la índole del interés que garanticen o protejan. Las normas del público corresponden al interés colectivo; las del privado refiérense a intereses particulares”*.<sup>142</sup>

---

<sup>137</sup> GARCÍA MÁÑEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 48ª Edición, México, 1996.

<sup>138</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. II, P. 1229.

<sup>139</sup> Idem.

<sup>140</sup> <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1855/26.pdf>.

<sup>141</sup> Idem.

<sup>142</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Op. Cit., P. 132.

Asimismo, Quintana Adriano explica que: *“La separación del derecho en público y privado hecho por Ulpiano, no debe considerarse como la creación de dos esferas jurídicas contradictorias, sino más bien como un conjunto de normas en donde, en ocasiones, el Estado protege los intereses particulares, pues esa protección es de interés público, y en otras, los particulares cumplen esas normas porque tienen un interés individual.*

*La oposición entre el bien común, representado por el Estado, y la autonomía de la voluntad de los particulares, o bien individual, es la que hasta la actualidad marca la diferencia teórica entre derecho público y derecho privado”*.<sup>143</sup>

Sin embargo, las definiciones de derecho público y de derecho privado contenidas en el Diccionario Jurídico Mexicano, citadas con anterioridad, se basan en la naturaleza de las relaciones que se producen entre los sujetos de derecho.

En este sentido, García Máynez señala: *“La relación es de derecho privado, si los sujetos de la misma encuéntrase colocados por la norma en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana. Es de derecho público, si se establece entre un particular y el Estado (cuando hay subordinación del primero al segundo) o si los sujetos de la misma son dos órganos del poder público o dos Estados soberanos”*.<sup>144</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano indica la existencia de otra corriente, la cual afirma que la naturaleza de los sujetos de la relación determina el carácter público o privado del derecho que la regula. En consecuencia, las relaciones jurídicas en las que el Estado es una de las partes, serán de derecho público y el derecho privado queda limitado a normar relaciones entre particulares.<sup>145</sup>

En este orden de ideas, García Máynez comenta que ninguna de las teorías elaboradas para distinguir el derecho privado y el público resuelve satisfactoriamente el punto. Hay que aceptar que la distinción carece de fundamento desde el punto de vista teórico, y sólo posee importancia práctica, primordialmente política.<sup>146</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que, con base en las doctrinas dominantes, se ha clasificado al derecho en público y privado de la siguiente forma:

- Derecho Público: Comprende el Derecho Constitucional, Administrativo, Procesal, Penal e Internacional Público.
- Derecho Privado: Abarca el Derecho Civil, Mercantil e Internacional Privado.

<sup>143</sup> <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1855/26.pdf>.

<sup>144</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Op. Cit., P. 134.

<sup>145</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. II, P. 1229.

<sup>146</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Op. Cit., P. 135.



No obstante, a la fecha no existe un criterio uniforme en torno a la distinción entre derecho público y derecho privado, la división ha perdurado con la finalidad de sistematizar el orden jurídico, característica *sine qua non* de la ciencia del derecho, que facilita el aprendizaje y el desarrollo del derecho.<sup>147</sup>

## **2.6. TIPOS DE FIDEICOMISO.**

El autor Arturo Díaz Bravo señala tres clases de fideicomiso en función de los fines y formas que persigue la fiduciaria, éstos son:

- Fideicomiso de garantía: sirve de soporte a una operación que puede mantenerse al fideicomiso, o mencionarse en él. Cumple una función que a falta de él serviría de garantía prendaria, inmobiliaria y acaso fiadora;
- Fideicomiso de administración: encuadra en todos aquellos casos en los que el fideicomitente, sin perder la propiedad, por su voluntad se auto limita la posesión, misma que entrega a la fiduciaria, con amplias o restringidas facultades de administración, y
- Fideicomiso de inversión: el fideicomitente confía a la fiduciaria la disponibilidad de recursos, valores mobiliarios e instrumentos negociables para que la misma opere los bienes afectos al fideicomiso con la finalidad de obtener rendimientos cuyo destino suele especificarse.<sup>148</sup>

Asimismo, y una vez analizados los elementos que integran el contrato de fideicomiso, para continuar delimitando el tema de esta investigación, resulta necesario clasificar esta figura en función de los sujetos que intervienen en dicho acto. Nos adherimos a la opinión de Villagordoa Lozano en el sentido de que nos limitaremos al análisis del fideicomitente, puesto que es la persona que transmite al fiduciario los bienes materia del fideicomiso.<sup>149</sup>

Recapitulando el contenido de puntos anteriores, pueden fungir como fideicomitentes aquellas personas, tanto físicas como morales y las autoridades judiciales o administrativas competentes, que tengan capacidad para transmitir la propiedad o la titularidad de bienes o derechos.

En este sentido, y considerando que la naturaleza de los sujetos de la relación determina el carácter público o privado de este acto jurídico, el contrato de fideicomiso en el cual el fideicomitente sea una de las autoridades judiciales o administrativas federales competentes se considera como fideicomiso público, y aquel en el cual el fideicomitente sea una persona física o moral distinta es un fideicomiso privado.

---

<sup>147</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. II, P. 1230.

<sup>148</sup> DÍAZ BRAVO, Arturo, *Títulos y Operaciones de Crédito*, Iure, 1ª Edición, México, 2006, P. 354.

<sup>149</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Op. Cit., Pp. 222 y 223.

### 2.6.1. FIDEICOMISO PRIVADO.

El Diccionario Jurídico Mexicano define al fideicomiso como el: *“contrato mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria para que con ellos se realice una fin lícito, que la propia persona señala en el contrato respectivo”*.<sup>150</sup>

Como se puede apreciar, esta definición corresponde a la establecida en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y si bien, como se ha mencionado, no existe precisamente una especificación que se refiera al fideicomiso privado, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria sí explica cuáles son los fideicomisos públicos en función de quién puede fungir como fideicomitente.

### 2.6.2. FIDEICOMISO PÚBLICO.

En relación con la clasificación del fideicomiso en función del fideicomitente, criterio que se utilizó en el presente apartado, el artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece: *“Son fideicomisos públicos los que constituye el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, o las entidades, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo. Asimismo, son fideicomisos públicos aquéllos que constituyan los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos.*

*Los fideicomisos públicos considerados entidades en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales podrán constituirse o incrementar su patrimonio con autorización del Ejecutivo Federal, emitida por conducto de la Secretaría, la que en su caso, propondrá al titular del Ejecutivo Federal la modificación o extinción de los mismos cuando así convenga al interés público”.*

Consecuentemente, el Diccionario Jurídico Mexicano define al fideicomiso público como un contrato a través del cual el gobierno federal o alguna de las entidades de la administración pública federal, como fideicomitente, constituye en una institución financiera expresamente autorizada para actuar como fiduciaria, un patrimonio con bienes de dominio público o privado de la Federación, para la realización de un fin lícito y determinado.<sup>151</sup>

<sup>150</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. II, P. 1693.

<sup>151</sup> Ibidem, P. 1697.

En este orden de ideas, durante el desarrollo de los siguientes puntos de esta investigación se tomará el criterio de fideicomiso público como aquel que constituyen el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo Federal o el Poder Judicial de la Federación o los Órganos Constitucionales Autónomos, a través de sus entes competentes para la realización de determinados fines que en el siguiente punto se desarrollarán.

### CAPÍTULO III. EL FIDEICOMISO PÚBLICO.

#### 3.1. CONCEPTO DE FIDEICOMISO PÚBLICO.

##### 3.1.1. CONCEPTO LEGAL.

El artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, establece: *“Son fideicomisos públicos los que constituye el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, o las entidades, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo. Asimismo, son fideicomisos públicos aquéllos que constituyan los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos”*.

Por lo tanto, se consideran fideicomisos públicos aquellos en los que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participe como fideicomitente, los que constituyan las Entidades Paraestatales, así como aquellos que constituyan el Poder Legislativo, el Poder Judicial o los Entes Autónomos (Órganos Constitucionales Autónomos) a los que se asignen recursos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Es decir, la ley en comento los clasifica como públicos, en función del sujeto que tiene la capacidad de transmitir la propiedad, sin señalar propiamente una definición<sup>152</sup> de dicho término.

##### 3.1.2. CONCEPTO DOCTRINAL.

El autor Acosta Romero señala que: *“El fideicomiso público es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos con el carácter de fideicomitente, a través sus dependencias centrales o paraestatales, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), del dominio privado de la Federación, entidad federativa o municipales, o afecta a fondos públicos, en una institución fiduciaria para realizar un fin lícito determinado, de interés público”*.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española señala que la definición es la proposición que expone con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de algo material o inmaterial.

<sup>153</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel y ALMAZÁN ALANÍZ, Pablo Roberto, Op. Cit., P. 347.

Rafael I. Martínez Morales comenta al respecto: *“Los fideicomisos públicos son aquellos que establece la Administración Pública Federal; se estructuran de forma análoga a los organismos públicos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria, y cuyo fin es auxiliar al Ejecutivo Federal mediante la realización de actividades consideradas prioritarias para el país”*.<sup>154</sup>

Por otra parte, el Diccionario Jurídico Mexicano señala el siguiente concepto: *“El fideicomiso público es un contrato a través del cual el Gobierno Federal o alguna de las entidades de la Administración Pública Federal, como fideicomitente, constituye en una institución financiera (bancos, casas de bolsa, aseguradoras, afianzadoras) expresamente autorizada para actuar como fiduciaria, con un patrimonio de bienes de dominio público (previa su desincorporación) o privado de la Federación, para la realización de un fin lícito y determinado. En el contrato de fideicomiso, se señalan el fin de los bienes fideicomitados y el de los fideicomisarios. El fideicomiso público, al realizar fines que corresponden a la Administración Pública, funciona como una entidad administrativa auxiliar de ésta, que incluso puede llegar a atender problemas importantes de la vida nacional bajo un régimen de derecho público”*.<sup>155</sup>

De lo anterior, se desprende que, en términos generales, el fideicomiso público es un contrato mediante el cual el Gobierno Federal afecta determinados bienes (como se analizará posteriormente), de los cuales es propietario, para realizar un fin lícito y determinado, cuya realización encomienda a una institución fiduciaria.

## **3.2. ELEMENTOS PERSONALES DEL FIDEICOMISO PÚBLICO.**

### **3.2.1. EL FIDEICOMITENTE.**

Tal y como establecen la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 9), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 47) y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (artículo 41), en los fideicomisos públicos pueden participar como fideicomitentes:

- En el caso del Poder Ejecutivo Federal: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades Paraestatales.
- Los Poderes Legislativo y Judicial ambos de carácter Federal, y los Órganos Constitucionales Autónomos.

Analicemos cada una de estas figuras.

---

<sup>154</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo*, Op. Cit., Vol. III, P. 117.

<sup>155</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. II, Pp. 1696 y 1697.

### 3.2.1.1. PODER EJECUTIVO FEDERAL.

El maestro Rafael I. Martínez Morales utiliza la expresión Administración Pública Federal como sinónimo de Poder Ejecutivo Federal y la define como: *“la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo demandado”*.<sup>156</sup>

Asimismo, Gabino Fraga comenta que el Presidente de la República es el único titular del Poder Ejecutivo y realiza una doble función: la de órgano político y la de órgano administrativo. En su situación de órgano político representa al pueblo en el ejercicio de su soberanía, y en su carácter de órgano administrativo se dedica a realizar la función administrativa bajo los lineamientos establecidos para tal efecto por el Poder Legislativo.<sup>157</sup>

En relación a la función administrativa o actividad estatal, Gabino Fraga la define como: *“el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga”*.<sup>158</sup>

El autor Quintana Valtierra señala que la organización de la Administración Pública Federal, es la siguiente:

- La centralización administrativa o Administración Pública Centralizada. Dentro de la cual coexisten:
  - ✓ Centralización.- Se presenta cuando los órganos se centran articulados con un orden jerárquico dependiente del poder central.
  - ✓ Desconcentración.- En esta forma, a los órganos se otorgan ciertas facultades para actuar y decidir, pero sin desligarse de la organización centralizada.
- La descentralización administrativa. Es una forma de organización a través de entes públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, competentes para ejercer facultades en una limitada esfera territorial o para administrar determinados asuntos específicos, sin dejar de formar parte del Estado.<sup>159</sup>

<sup>156</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Op. Cit., P. 6.

<sup>157</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, 25ª Edición, México, 1986, Pp. 173 y 174.

<sup>158</sup> Ibidem, P. 13.

<sup>159</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús, Vademécum de Administración Pública y Derecho Migratorio en el Estado Mexicano, Trillas, 1ª Edición, México, 1999, P. 30.

### 3.2.1.1.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.

En términos del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente: *“la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada”*.

El autor Pedro Aspe define a las Secretarías de Estado como: *“organizaciones auxiliares directas e inmediatas del Presidente de la República, quien distribuye entre ellas, mediante una ley orgánica, los asuntos administrativos del Poder Ejecutivo. Actúan exclusivamente por facultades delegadas del Presidente, de quien dependen jerárquica y administrativamente”*.<sup>160</sup>

Para el caso de la Administración Pública Centralizada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único en términos del artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El Doctor Miguel Acosta Romero considera incorrecto que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (actualmente Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales determinen como fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (anteriormente denominada Secretaría de Programación, Organización y Presupuesto), ya que es sólo una de las tantas Secretarías que conforman la Administración Pública Central Federal y, en estricto sentido, la Secretaría mencionada no es el fideicomitente, sino el Gobierno Federal, que es el único que tiene personalidad jurídica y, en tal caso, está actuando a través de uno de sus órganos que es la Secretaría en comento, la cual no puede tener el carácter de fideicomitente, sino en todo caso, de representante del fideicomitente.<sup>161</sup>

Sin embargo, durante el desarrollo de la presente investigación, se considera que al determinar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 9), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 47), y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (artículo 41) a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, le está otorgando tácitamente la personalidad jurídica necesaria para intervenir con tal carácter.

---

<sup>160</sup> ASPE, Pedro, La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nostra, 1ª Edición, México, 2007, P. 11.

<sup>161</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel y ALMAZÁN ALANÍZ, Pablo Roberto, Op. Cit., Pp. 349 y 350.

### 3.2.1.1.2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL.

Con relación a las Entidades Paraestatales, Acosta Romero comenta que existe otra variante de los fideicomisos públicos que son aquellos constituidos por entidades del Sector Paraestatal, que tienen personalidad jurídica propia, por ejemplo, Petróleos Mexicanos, el Seguro Social, entre otros. En este caso, el fideicomitente es el órgano público descentralizado y actúa por conducto de sus órganos de administración y representación.<sup>162</sup>

El artículo 2, fracción XVI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define a las citadas entidades como: *“los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados entidades paraestatales”*.

En este sentido, en el ámbito de la Administración Pública Paraestatal, pueden actuar como fideicomitentes cualesquiera de las entidades paraestatales consideradas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Paraestatal.

No existe alguna reglamentación que establezca que los fideicomisos públicos considerados entidades paraestatales, no puedan actuar como fideicomitentes, sin embargo no se considera que esto sea posible, tomando en cuenta que ya tienen dicha naturaleza jurídica.

Asimismo, se destaca que con relación a los fideicomitentes del Poder Ejecutivo Federal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales no establecen qué servidores públicos representarán al fideicomitente (artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).

### 3.2.1.1.2. PODER LEGISLATIVO FEDERAL.

El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso General (Congreso de la Unión), el cual se compone de una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores.

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que el Congreso de la Unión realiza primordialmente facultades legislativas, de control político sobre el órgano Ejecutivo, así como algunas funciones inherentes al Distrito Federal.<sup>163</sup>

<sup>162</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel y ALMAZÁN ALANÍZ, Pablo Roberto, Op. Cit., P. 350.

<sup>163</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. I, P. 745.



La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no establecen quiénes pueden fungir como fideicomitentes, sin embargo, el 15 de abril de 2009 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación: “*Los Saldos en moneda nacional al 31 de marzo de 2009 del fideicomiso en el que la Cámara de Senadores participa como fideicomitente*”.<sup>164</sup>

Al respecto, cabe mencionar que el artículo 23, inciso L) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados tendrá la representación legal de la misma Cámara y podrá delegarla en la persona o personas que resulte necesario.

Además, el artículo 67 del citado ordenamiento dispone que el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores tendrá la representación jurídica de la misma, sin embargo, solamente puede otorgar poderes para pleitos y cobranzas y actos de administración. El mencionado artículo señala:

*“ARTÍCULO 67.*

*1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:*

*l) Otorgar poderes para actos de administración y para representar a la Cámara ante los tribunales en los juicios de cualquier naturaleza en que ésta sea parte”.*

En este orden de ideas, el único que cuenta con poder para realizar actos de dominio es el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, y en el caso del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, podrá delegar dicha facultad a quien resulte necesario.

---

<sup>164</sup> [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5087166&fecha=15/04/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5087166&fecha=15/04/2009)

### 3.2.1.3. PODER JUDICIAL FEDERAL.

Señala el autor Carranco Zúñiga, que el Poder Judicial: “es el encargado de velar que la acción del Poder Ejecutivo, del Congreso de la Unión y de los particulares se encuadre dentro de la Constitución y la ley”.<sup>165</sup>

Además, el autor Miguel Carbonell<sup>166</sup> establece como funciones del Poder Judicial, solucionar las disputas que surgen:

- “Entre dos o más particulares;
- Entre uno o más particulares y un Órgano del Estado (por ejemplo un presidente municipal, un funcionario de la policía o incluso una Cámara Legislativa);
- Entre dos o más poderes del Estado (ya sea poderes de un mismo nivel o poderes de distintos niveles de gobierno); y
- Entre los partidos políticos y la autoridad electoral (esto se hace a través de un órgano especializado, que conoce solamente de los conflictos en materia electoral)”.

Atento al contenido del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafos primero y segundo, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

En relación a su actividad de fideicomitente, mencionada en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 9), la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículos 14, 29, 41, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 85, 191, 197, 210) no establece algún apartado relativo a dicho tema.

En lo que se refiere a la representación jurídica, encontramos los siguientes artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que establecen:

*“Artículo 14. Son atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia:*

---

<sup>165</sup> CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, Poder Judicial, Porrúa, 1ª Edición, México, 2000, P. 41.

<sup>166</sup> CARBONELL, Miguel, El Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicanos, Nostra, 1ª edición, México, 2005, P. 9.

**“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

*I. Representar a la Suprema Corte de Justicia y llevar su administración”.*

*“Artículo 41. Son atribuciones de los presidentes de los tribunales colegiados de circuito:*

*I. Llevar la representación y la correspondencia oficial del tribunal”.*

*“Artículo 85. Son atribuciones del presidente del Consejo de la Judicatura Federal, las siguientes:*

*I. Representar al Consejo de la Judicatura Federal”.*

*“Artículo 191.- El presidente del Tribunal Electoral tendrá las atribuciones siguientes:*

*I.- Representar al Tribunal Electoral y celebrar todo tipo de actos jurídicos y administrativos que se requieran para el buen funcionamiento del mismo”.*

*“Artículo 197.- Los presidentes de las Salas Regionales tendrán las atribuciones siguientes:*

*I.- Representar a la Sala y despachar la correspondencia de la misma”.*

*“Artículo 210.- El presidente de la Comisión de Administración tendrá las atribuciones siguientes:*

*I.- Representar a la Comisión”.*

En esta tesitura, no quedan claros los alcances de la representación jurídica que se atribuye a dichos funcionarios, no se especifica si estos órganos cuentan con facultades para actos de dominio, ya que dichas potestades, contemplarían la capacidad para transmitir la propiedad de bienes y/o derechos.

En el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la fracción V del artículo 135 de su Reglamento Interior, señala la atribución de la Dirección General de la Tesorería de dicha Corte, para desarrollar las actividades de administración de los fideicomisos, en el ámbito de su competencia.

Atento a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en relación a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los ingresos del período, incluyendo los rendimientos financieros, egresos, destino y saldo de los fideicomisos en los que participe el Poder Judicial de la Federación dio a conocer, dentro de los primeros quince días del mes de abril del año 2009, las cifras e información de los fideicomisos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal<sup>167</sup> participan como fideicomitentes.

Por lo tanto, y al parecer estos tres órganos pueden transmitir la propiedad de bienes y/o derechos en representación del Poder Judicial de la Federación, aunque la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura Federal y el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no establezcan de manera específica qué servidores públicos tienen la representación de los órganos que fungen como fideicomitentes o, por lo menos, qué servidores cuentan con facultades para actos de dominio y con qué finalidad se podrán constituir los fideicomisos.

#### **3.2.1.4. ENTES AUTÓNOMOS (ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS).**

El artículo 2, fracción XV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, define a los entes autónomos como: *“las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos”*.

Denominados Órganos Constitucionales Autónomos en el Diccionario Jurídico Mexicano, los entes autónomos presentan las siguientes características:

- Son creados de forma directa por el texto constitucional.
- Sus atribuciones están previstas en la Carta Magna, situación que hace que su esfera de facultades no esté disponible para el legislador ordinario.
- Llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos.

---

<sup>167</sup> En relación a la información presentada por el Consejo de la Judicatura Federal, se destaca el *“Contrato de Fideicomiso 4546-2 con el Banco Internacional, S.A., ahora H.S.B.C. México, S.A., para la administración del fondo por concepto de las aportaciones para el programa de mantenimiento de viviendas de magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación”*, ya que el aludido contrato se reporta como financiado con fondos de carácter privado, sin embargo, no queda claro cuál es el fundamento para considerarlo privado, si el artículo 9 define a los fideicomisos públicos en función del fideicomitente, es decir, de la parte que tiene la capacidad de transmitir la propiedad de bienes y/o derechos.

- Si bien no se encuentran orgánicamente adscritos a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones –a menos que se trate de órganos límite- son revisables de acuerdo con lo que establezca la Constitución de cada país.<sup>168</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a conocer la siguiente jurisprudencia, relativa a los Órganos Constitucionales Autónomos:

*“Registro No. 170238*

*Localización: Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*XXVII, Febrero de 2008*

*Página: 1871*

*Tesis: P./J. 12/2008*

*Jurisprudencia*

*Materia(s): Constitucional*

**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.** *Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.*

---

<sup>168</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. III, P. 2722.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

*Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.*

*Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.*

*El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.*

*Ejecutoria:*

*1.- Registro No. 19778*

*Asunto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2005.*

*Promovente: MUNICIPIO DE GUADALAJARA, ESTADO DE JALISCO.*

*Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXIV, Octubre de 2006; Pág. 912”*

El autor Miguel Carbonell comenta que nuestra Constitución contempla cuatro órganos constitucionales autónomos:

- Los Tribunales Agrarios (artículo 27, fracción XIX, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos);
- El Banco de México (artículo 28, sexto y séptimo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos);
- El Instituto Federal Electoral (artículo 41, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); y,
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).<sup>169</sup>

---

<sup>169</sup> CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, División de Poderes y Régimen Presidencial en México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª Edición, México, 2006, P. 55.

Sin embargo, mediante reforma al ordenamiento Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 2006, se ordenó la creación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con fundamento en el artículo 26, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que actualmente son cinco los Órganos Constitucionales Autónomos, referidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 2, fracción XV) como Entes Autónomos.

### **3.2.1.4.1. TRIBUNALES AGRARIOS.**

En el caso de los Tribunales Agrarios, ni la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (artículos 8 y 11), ni el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios (artículos 28, 31 a 33, 35 y 36) mencionan la facultad de este órgano constitucional autónomo para fungir como fideicomitente, ni quién puede representarlos legalmente en los fideicomisos en que los Tribunales Agrarios participen como fideicomitentes.

Con relación a la representación, se destaca que al Presidente del Tribunal Agrario, le corresponde la representación jurídica del Tribunal Superior Agrario, tal y como consta en los artículos 11 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y 28 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios. No obstante, no se especifica el alcance de dicha representación legal.

*“Artículo 11.- Corresponde al Presidente del Tribunal Superior Agrario:*

*VII.- Llevar la representación del Tribunal”.*

*“Artículo 28.- El Presidente tiene la representación legal de los tribunales agrarios y podrá delegarla en los servidores que acuerde el Tribunal Superior. El Presidente podrá asistir con la representación del Tribunal Superior a las ceremonias y actos a los que éste sea invitado, o delegarla en uno de los magistrados”.*

Finalmente, en el artículo 36 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, se establecen facultades de representación legal, limitándose a pleitos y cobranzas, a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de dicho Órgano Constitucional Autónomo:

*“Artículo 36.- Corresponden a la Dirección General de Asuntos Jurídicos las siguientes atribuciones, que atenderá cumpliendo los lineamientos que dicten el Tribunal Superior y el Presidente:*

*VII.- Representar a los tribunales agrarios en los asuntos contenciosos o de jurisdicción voluntaria en que sean parte; intervenir en las reclamaciones de carácter jurídico que puedan afectar sus derechos, así como formular ante el Ministerio Público querellas y denuncias y, previo acuerdo del Presidente, los desistimientos que procedan”.*

### **3.2.1.4.2. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Ni la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ni el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponen en qué casos este Órgano Constitucional Autónomo podrá participar como fideicomitente y/o qué servidor público tiene la facultad para detentar la representación en estos casos.

Con relación a la representación legal, el artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dispone:

*“Artículo 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional”.*

Además, los artículos 18, 22 y 33 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señalan:

*“Artículo 18.- La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”*

*“Artículo 22.- La Oficialía Mayor tendrá las siguientes atribuciones, las cuales se ejercerán por sí misma o a través de las áreas previstas en su manual de organización.*

*I. Ejercer, por acuerdo del presidente de la Comisión Nacional, la representación legal de la Comisión Nacional exclusivamente en el ámbito administrativo institucional”.*

*“Artículo 33.- La Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional tendrá como atribuciones:*

*II. Promover las demandas y representar a la Comisión Nacional en toda clase de procedimientos judiciales, contencioso administrativos y laborales, así como en los procedimientos especiales de jurisdicción voluntaria”.*



## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

Como se ha señalado, no se precisan claramente las facultades para actos de dominio de los servidores públicos que tienen la representación legal. En este caso, la Dirección General de Asuntos Jurídicos sólo tiene facultades para pleitos y cobranzas.

### 3.2.1.4.3. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

En lo que respecta al Instituto Federal Electoral, este ente autónomo no tiene Ley Orgánica. Existen disposiciones en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales relativas a fideicomisos constituidos por partidos políticos pero no por el Instituto Federal Electoral:

#### *“Artículo 77*

*1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:*

*e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos”.*

#### *“Artículo 78*

*4. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:*

*e) Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las siguientes reglas:*

*I. Deberán informar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido.*

*II. Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, pero sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año.*

*III. En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario, por lo que el Instituto podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones”.*

## **“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 125 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral está facultado para representar legalmente a este ente autónomo, con facultades para actos de pleitos y cobranzas, administración y dominio:

### *“Artículo 125*

#### *1. Son atribuciones del secretario ejecutivo:*

*a) Representar legalmente al Instituto;*

*q) Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares. Para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, el secretario ejecutivo requerirá de la autorización previa del Consejo General”.*

### **3.2.1.4.4. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA.**

La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica señala, como representante legal, al Presidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía:

*“ARTÍCULO 80.- Corresponden al Presidente del Instituto las atribuciones siguientes:*

*I. Tener a su cargo la administración del Instituto, la representación legal de éste, y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que la Ley confiere a la Junta de Gobierno”.*

Además, el Reglamento Interior del Instituto Nacional de Estadística y Geografía establece:

*“ARTÍCULO 7.- Corresponderá originalmente al Presidente la representación legal, trámite y resolución de los asuntos competencia del Instituto. Para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, el Presidente podrá delegar facultades en algún Vicepresidente o servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo”.*

*“ARTÍCULO 8.- El Presidente, como Órgano ya Superior Ejecutivo del Instituto, contará con las atribuciones siguientes:*

*I. Tener a su cargo la administración del instituto, la representación legal de éste, y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que la Ley confiere a la Junta de Gobierno”.*

**“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

*“ARTÍCULO 10.- Los Vicepresidentes de la Junta de Gobierno, en apego a lo dispuesto por la Ley, contarán con las atribuciones siguientes:*

*IV. Representar al Instituto ante las Unidades del Estado, el medio académico, las organizaciones empresariales, los organismos no gubernamentales, organizaciones de otros países y organismos internacionales en el ámbito de su competencia”.*

*“ARTÍCULO 11.- Al frente de las Direcciones Generales a que hace referencia el artículo 3 de este Reglamento, estará un Titular, quien en adición a las atribuciones específicas que le otorgue el presente Reglamento a la Unidad Administrativa a su cargo, tendrá las siguientes:*

*III. Representar al Instituto ante las Unidades del Estado, el medio académico, las organizaciones empresariales, los organismos no gubernamentales, organizaciones de otros países y organismos internacionales en el ámbito de su competencia”.*

*“ARTÍCULO 13.- Corresponderá a los Directores Generales Adjuntos del Instituto a que hace referencia el artículo 3 de este Reglamento, en adición a las atribuciones específicas que le otorgue el presente Reglamento, las siguientes:*

*III. Representar al Instituto ante las Unidades del Estado, el medio académico, las organizaciones empresariales, los organismos no gubernamentales, organizaciones de otros países y organismos internacionales en el ámbito de su competencia”.*

*“ARTÍCULO 43.- Son atribuciones específicas de la Dirección General Adjunta de Programación, Organización y Presupuesto, las siguientes:*

*XVI. Fungir como representante legal del Instituto, en las declaraciones fiscales que deban presentarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los trámites que para el ejercicio del presupuesto deben realizarse ante las instituciones bancarias;*

*XX. Suscribir los contratos que afecten el presupuesto de la Dirección General de Administración, en el ámbito de su competencia, y asegurar su cumplimiento”.*

*“ARTÍCULO 46.- La Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos, contará con las atribuciones específicas siguientes:*

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

*VI. Representar legalmente al Instituto y a su Titular ante cualquier tribunal, autoridad jurisdiccional, civil, administrativa y laboral, en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos judiciales, contencioso administrativos y laborales en que sean parte, o sin ser parte sea requerida su intervención por la autoridad, ejercer los derechos, acciones, excepciones y defensas en nombre del Instituto y de su Titular; absolver posiciones, ofrecer pruebas, desistirse de juicios o instancias, transigir cuando así convenga a los intereses del Instituto o de su Titular, interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades; interponer los juicios de amparo o comparecer como terceros perjudicados; así como autorizar a los servidores públicos del Instituto que fungirán como representantes de éste en la defensa de los intereses institucionales ante dichos tribunales y autoridades;*

*XXI. Representar jurídicamente al Instituto, a efecto de dar trámite a los asuntos relacionados con la propiedad industrial y los derechos de autor, ante las autoridades competentes. Ejercer el resguardo y custodia de los títulos y demás documentos en los que se consignen los derechos del Instituto en ambas materias, y sustanciar la autorización y registro del uso de logotipos distintivos por parte del Instituto y sus Unidades Administrativas”.*

Cabe destacar que aunque la representación legal del Instituto Nacional de Geografía y Estadística está a cargo del Presidente de dicho Instituto, ni la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica ni el Reglamento Interior del Instituto Nacional de Estadística y Geografía establecen facultades del Órgano Constitucional Autónomo para fungir como fideicomitente.

### **3.2.1.4.5. BANCO DE MÉXICO.**

Caso distinto es el del Banco de México, que dentro de sus atribuciones señaladas en la Ley del Banco de México, se prevé:

- La de actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo (artículo 7 fracción XI);
- La de determinar las características de las operaciones neutras (dentro de las cuales se encuentra el fideicomiso) que realicen las instituciones de crédito, así como los intermediarios bursátiles y las instituciones de seguros y de fianzas que constituyan fideicomisos (artículo 26);

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Determinar la parte de los pasivos de las instituciones de crédito, que deberá estar invertida en depósitos de efectivo en el propio Banco, con o sin causa de intereses, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones. Lo anterior aplica a todos los fideicomisos, excepto a los constituidos por el Gobierno Federal, mediante los cuales instituciones fiduciarias captan recursos del público, o bien, reciban fondos destinados al otorgamiento de créditos o a la inversión en valores (artículo 28);

Sin embargo, en relación a fungir como fideicomitente, en la Ley del Banco de México no se prevé alguna disposición en particular. No obstante, el artículo 30 Bis del Reglamento Interior del Banco de México establece:

*“Artículo 30 Bis.- La Dirección de Auditoría tendrá las atribuciones siguientes:*

*I. Auditar las operaciones realizadas por el Banco, incluso en su carácter de fiduciario o fideicomitente, evaluando el que se dé cumplimiento a las disposiciones aplicables al propio Banco o a su personal”.*

De lo anterior, se desprende que el Banco de México tiene facultades para fungir como fideicomitente, sin embargo, no se establece en cuáles casos actuará con tal carácter.

La representación legal corresponde al Gobernador del Banco de México, en términos del artículo 47, fracción I de la Ley del Banco de México y 6 del Reglamento Interior del Banco de México.

*“Artículo 6o.- Para los efectos previstos en las fracciones I y IV del artículo 47 de la Ley, el Gobernador contará con las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, así como todas aquellas que requieran cláusula especial, en los términos previstos por los artículos 2554 y 2587 del Código Civil Federal, y los correlativos del Código Civil para el Distrito Federal y los de los Estados que integran la Federación, excepto las de absolver posiciones por sí mismo. Además, tendrá las facultades necesarias para suscribir y endosar títulos de crédito y en general celebrar operaciones de crédito. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7º, segundo párrafo, de este Reglamento, tratándose de la facultad para absolver posiciones, corresponderá a la Dirección Jurídica su ejercicio, en los términos de los artículos 8º y 28 del presente Reglamento.*

*El Gobernador podrá ejercer las facultades enunciadas en el párrafo anterior ante particulares y toda clase de autoridades, excepto tratándose de autoridades y tribunales, electorales y del trabajo.*

*Las excepciones previstas en los dos párrafos precedentes también serán aplicables al Gobernador, cuando éste actúe como delegado fiduciario del Banco.”*

### **3.2.2. LA FIDUCIARIA.**

Con relación a esta figura, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 9), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 47) y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (artículos 40 a 59), no establecen quién puede desempeñar la actividad de fiduciaria, por lo tanto, se considera que se estará a lo dispuesto en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (artículos 381 al 407) y la Ley de Instituciones de Crédito (artículo 46 fracción XV).

De esta manera, retomamos lo expuesto en el capítulo anterior, en el sentido de que el artículo 385 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que sólo pueden ser instituciones fiduciarias las expresamente autorizadas para ello conforme a la ley. El artículo 2 de la Ley de Instituciones de Crédito señala que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito y prevé dos tipos:

- Instituciones de banca múltiple (sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, en todo lo que no esté previsto en la Ley de Instituciones de Crédito –artículo 9-).
- Instituciones de banca de desarrollo (Entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y la Ley de Instituciones de Crédito –artículo 30- ).

Asimismo, el artículo 46, fracción XV, de la Ley de Instituciones de Crédito dispone que las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

### **3.2.3. EL FIDEICOMISARIO.**

Como en el fideicomiso privado, en el fideicomiso público, el fideicomisario es la persona que recibe el beneficio del fideicomiso, el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 215) y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (artículo 45), no disponen más que la necesidad de establecer en el contrato de constitución del fideicomiso, los derechos que les corresponden a los fideicomisarios, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

### 3.3. REGISTRO.

Conforme al artículo 217 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para efectos de control y transparencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pondrá a disposición de las dependencias<sup>170</sup> y entidades<sup>171</sup> un registro de fideicomisos con la finalidad de que:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público identifique las aportaciones de recursos presupuestarios a los fideicomisos; y
- Las dependencias responsables de coordinar su operación o las que aporten recursos, den seguimiento oportuno a la aplicación de dichos recursos.

No están obligados a obtener el registro correspondiente:

- Los fideicomisos cuyo patrimonio se encuentre compuesto únicamente por títulos que representen la participación accionaria del Gobierno Federal en sociedades y que tengan por objeto exclusivamente su administración, la administración y enajenación de activos, así como la recuperación de cartera a favor del Gobierno Federal;
- Los constituidos por los Poderes Legislativo y Judicial, y los entes autónomos, sin perjuicio de la vigilancia y fiscalización que realicen la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias; y,
- Los fideicomisos, mandatos o análogos que se utilicen para canalizar subsidios a los beneficiarios de programas sujetos a reglas de operación.

---

<sup>170</sup> La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículos 2, fracción VIII y 4) define a las dependencias como las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, aquellos ejecutores de gasto a quienes se les otorgue un tratamiento equivalente: I. El Poder Legislativo; II. El Poder Judicial; III. Los entes autónomos; IV. Los tribunales administrativos; V. La Procuraduría General de la República; VI. La Presidencia de la República; VII. Las dependencias, y VIII. Las entidades.

<sup>171</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 2, fracción XVI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se entiende por entidad a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados entidades paraestatales.

## **“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

La solicitud de registro deberá presentarse dentro de los veinte días naturales posteriores a la formalización del contrato de fideicomiso. En caso de incumplimiento, sin perjuicio de las responsabilidades que determinen los Órganos Internos de Control, invariablemente, se solicitará el registro respectivo.

Los requisitos que deben cumplir las dependencias o entidades, en cuyo sector se coordine la operación del contrato de fideicomiso, son:

- Remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un original o copia certificada del contrato, debidamente suscrito por las partes; y
- Un ejemplar, en medio electrónico, a través del sistema de control y transparencia de fideicomisos, señalando el monto de los recursos otorgados.

En términos del artículo 218 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el registro referido arrojará una clave, la cual debe ser renovada dentro del período comprendido entre el primer día hábil del ejercicio, y a más tardar el último día hábil de marzo, remitiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Un reporte financiero actualizado al cierre del ejercicio fiscal inmediato anterior, identificando el saldo o disponibilidad de los recursos presupuestarios fideicomitidos y los rendimientos que se hayan generado. El reporte financiero deberá reflejar: activos, pasivos y el patrimonio total;
- Un reporte de las aportaciones realizadas durante el ejercicio inmediato anterior, con cargo al presupuesto de las dependencias o entidades, así como el destino de dichas aportaciones, y
- Un reporte de las metas alcanzadas en el ejercicio anterior, así como las metas de resultado del cumplimiento de la misión y fines, en lo posible cuantificables, previstas para el ejercicio fiscal correspondiente que justifiquen la necesidad de continuar con el fideicomiso. En caso de que aquéllas no sean cuantificables, deberá remitirse la justificación correspondiente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargará de que en el sistema de control y transparencia de fideicomisos, se identifiquen aquellos instrumentos que no cumplieron con la renovación, con el propósito de facilitar a las instancias de fiscalización el inicio de los procedimientos preventivos y de responsabilidades correspondientes en las dependencias y entidades que los coordinen.

No se requerirá renovación del registro cuando los fideicomisos se encuentren en proceso de extinción y cuenten con saldo cero en su patrimonio.



### **3.4. OBJETO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO.**

Retomando lo expuesto en el capítulo anterior, el objeto del fideicomiso se refiere a la cosa que es materia del mismo. En este orden de ideas, resulta necesario estudiar el patrimonio con el que se constituye el fideicomiso.

#### **3.4.1. PATRIMONIO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO.**

En palabras de Martínez Morales, el patrimonio fiduciario, también llamado patrimonio fideicomitido, estará constituido por el conjunto de bienes y derechos que el Estado transmita a la fiduciaria, para el cumplimiento de sus labores.<sup>172</sup>

El Doctor Acosta Romero señala que pueden constituir el patrimonio fiduciario de los fideicomisos públicos:

- Los bienes del dominio público (previa desincorporación): Propiedad que tiene el Estado sobre bienes muebles e inmuebles sometidos a un régimen de derecho público, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Comprende a los bienes que por su naturaleza son del uso público, los afectos al servicio de las dependencias del poder público, los destinados a un servicio público y, en general, los destinados a causas de utilidad pública.
- Los bienes del dominio privado: bienes muebles e inmuebles, propiedad del Estado, sujetos a un régimen de derecho privado, pero destinados a fines públicos.
- El dinero en efectivo.
- Los derechos: entendidos con un contenido económico, distintos de los bienes y recursos financieros, el Estado es titular de una larga serie de ellos: servidumbres, patentes de invención, marcas, derechos de autor, participación en sociedades y asociaciones, derechos sucesorios.

Estos bienes se transfieren al fiduciario para que con ellos se realice el objeto y las finalidades que se pacten en el contrato respectivo.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo, Op. Cit., P. 117.

<sup>173</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel y ALMAZÁN ALANÍZ, Pablo Roberto, Op. Cit., P. 351.

### **3.5. CAUSAS DE EXTINCIÓN DEL FIDEICOMISO PÚBLICO.**

El artículo 221 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria considera como causas de extinción del fideicomiso cualquiera de las previstas en el artículo 392 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, descritas en el capítulo segundo de esta investigación:

- Por la realización del fin para el cual fue constituido;
- Por hacerse imposible el fin del fideicomiso;
- 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 la constitución del fideicomiso;
- Por haberse cumplido la condición resolutoria a la que haya quedado sujeto;
- Por convenio escrito entre fideicomitente, fiduciario y fideicomisario;
- Por revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho;
- Cuando se haya constituido en fraude a terceros; y
- Cuando la fiduciaria no reciba la contraprestación por ejercer la actividad fiduciaria por un período de 3 años.

### **3.6. TÉRMINO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO.**

El artículo 394 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que quedan prohibidos los fideicomisos cuya duración sean mayor de cincuenta años, cuando el fideicomisario sea una persona moral diferente a las de derecho público, por lo tanto, se entiende que la duración de los fideicomisos públicos es indefinida y se sujetará a lo dispuesto en el contrato mediante el cual se constituya.

Al respecto, el autor Jaime F. Malagón comenta: *“A diferencia de los fideicomisos privados, su duración es por regla general, indefinida”*.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> MALAGÓN, Jaime F., Op. Cit., P. 93.

### 3.7. FINALIDAD DEL FIDEICOMISO PÚBLICO.

El artículo 9 de La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que los fideicomisos públicos constituidos por el Ejecutivo Federal tendrán como finalidad auxiliar en el impulso de las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo nacional.

En el Diccionario Jurídico Mexicano se define a las áreas estratégicas como: *“el conjunto de actividades económicas –producción y distribución de bienes y servicios- que exclusivamente realiza el Gobierno Federal, a través de organismos públicos descentralizados, y unidades de la Administración Pública Federal, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional”*.<sup>175</sup>

El artículo 28, cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: *“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”*.

El artículo 6 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone que para efectos de dicha ley: *“se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”*.

En este sentido, las áreas estratégicas comprenden todas aquellas funciones que solamente pueden ser ejecutadas por el Gobierno Federal, en atención al beneficio social que representan, en términos económicos, y que estas funciones se encuentran señaladas en la Carta Magna, así como en las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Con relación a las áreas prioritarias, el Diccionario Jurídico Mexicano las define como: *“el conjunto de actividades económicas -producción y distribución de bienes y servicios- que el Gobierno Federal, mediante las empresas públicas realiza por sí o en concurrencia con los sectores social y privado, a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras, por razones circunstanciales e imperativos de interés general, proveyendo de esta forma, al desarrollo nacional”*.<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. I, P. 249.

<sup>176</sup> Ibidem, P. 250.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

El autor Rafael I. Martínez Morales establece que las áreas prioritarias: *“están reservadas al sector público, solo o con la participación de los sectores privado y social. Su delimitación queda en manos del legislador; por ejemplo: el servicio público de banca y crédito”*.<sup>177</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 25, establece que el Gobierno Federal: *“podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo”*. Además, el artículo 28 del mismo ordenamiento constitucional, señala: *“La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional”*.

Finalmente, el artículo 6 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales prevé: *“Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares”*.

Derivado de lo anterior, se desprende que en este tipo de funciones, existe la participación del sector público, del sector privado y social en los términos que la ley determine, con la finalidad de satisfacer intereses nacionales.

Por lo tanto, los fines que puede tener el fideicomiso público son muy amplios, el autor Alfonso Nava Negrete apunta al respecto: *“Tal vez debido a la versatilidad de los fines del fideicomiso el Gobierno Federal se decidió a utilizarlo. Siendo lícitos los fines, cualesquiera se pueden perseguir. Así, desde los primeros a los últimos, los fideicomisos del Gobierno Federal comprenden los fines más diversos: agrícolas, ganaderos, industriales, turísticos, culturales, académicos, científicos, artísticos y otros”*.<sup>178</sup>

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no determina alguna finalidad en particular en el caso de los fideicomisos constituidos por el Poder Legislativo Federal y por el Poder Judicial de la Federación.

### 3.8. TIPOS DE FIDEICOMISO PÚBLICO.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 9) establece la existencia de fideicomisos públicos considerados entidades y fideicomisos públicos no considerados entidades.

---

<sup>177</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo. 3º y 4º Cursos, Op. Cit., P. 198.

<sup>178</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, 1ª Edición, México, 1999, P. 180.

## **“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

En el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, coexisten los fideicomisos públicos considerados entidades, y los no considerados entidad paraestatal. En contraste, en el ámbito del Poder Legislativo Federal y el Poder Judicial de la Federación, simplemente existen los fideicomisos no considerados entidad paraestatal. A continuación se detallarán las características previstas en la legislación mexicana de cada uno de estos fideicomisos.

### **3.8.1 EL FIDEICOMISO PÚBLICO PARAESTATAL.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla al fideicomiso público como entidad paraestatal (artículo 3), siempre y cuando cuente con una estructura orgánica análoga a las otras entidades paraestatales y prevea, de manera obligatoria, la existencia de un comité técnico (artículo 47).

Asimismo, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (artículo 40) confirma que se considerarán como entidad paraestatal, los fideicomisos públicos que cumplan con las condiciones previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se registrarán por lo dispuesto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En términos del artículo 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en este tipo de fideicomiso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada.

#### **3.8.1.1. CONSTITUCIÓN DEL FIDEICOMISO PÚBLICO PARAESTATAL.**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia encargada de autorizar la constitución de entidades paraestatales (artículo 5 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales). Aunado a lo anterior, el fideicomiso público paraestatal debe figurar en la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en términos del artículo 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El fideicomiso público paraestatal se constituye mediante contrato (artículo 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales). Dicho instrumento contractual se constituirá con arreglo a lo dispuesto en el artículo primero de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

Asimismo, el contrato deberá precisar<sup>179</sup>:

- Los derechos y las obligaciones de la institución fiduciaria en relación al objeto del fideicomiso.
- Las limitaciones derivadas de derechos de terceros.
- Los derechos del fideicomitente.
- Las facultades del Comité Técnico (artículo 44).
- La facultad expresa del Gobierno Federal de revocar el fideicomiso, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita (artículo 45).

### 3.8.1.2. OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA.

- Someter a consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector<sup>180</sup> al que pertenezca el fideicomiso, dentro de los seis meses siguientes a su constitución o modificación, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones a la misma (artículo 42 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales);
- Abstenerse de acatar las resoluciones que el Comité Técnico tome en exceso de las facultades señaladas por el fideicomitente y en el contrato de fideicomiso, debiendo responder por los daños y perjuicios causados a raíz de su cumplimiento (artículo 44); y

---

<sup>179</sup> Cabe señalar que el artículo 213, último párrafo del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece que por lo que se refiere a la elaboración y formalización del contrato constitutivo, los fideicomisos públicos considerados entidades, se registrarán por lo dispuesto en dicho Reglamento, lo cual puede contravenir lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, puesto que en dicho artículo se precisan los puntos que debe contemplar el contrato de fideicomiso. En este apartado se describirá lo dispuesto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y en la parte relativa al Fideicomiso Público No Considerado Entidad Paraestatal, lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el entendido de que sus disposiciones prevén ambos tipos de fideicomisos.

<sup>180</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, no definen qué se entiende por Coordinadora de Sector y cuáles son los criterios para determinar qué dependencias fungirán con tal carácter ante las entidades paraestatales, situación que se tratará en el siguiente capítulo.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Cuando a raíz de la prestación del servicio fiduciario surja la necesidad de realizar actos urgentes, cuya omisión puedan ocasionar perjuicios al fideicomiso y sea imposible reunir al Comité Técnico, la fiduciaria deberá consultar a la Coordinadora de Sector, quedando facultada para ejecutar aquellos actos que a ésta autorice (artículo 44).
- Cuando, por virtud de la naturaleza, especialización u otras circunstancias de los fideicomisos, la institución fiduciaria requiera informes y controles especiales, de común acuerdo con la Coordinadora de Sector, instruirán al Delegado Fiduciario para (artículo 43):
  - ✓ Someter a consideración de la fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que deriven derechos y obligaciones para el fideicomiso;
  - ✓ Consultar a la fiduciaria sobre los asuntos que deban tratarse en las sesiones del Comité Técnico;
  - ✓ Informar a la fiduciaria y al Comité Técnico, el avance de la ejecución de los acuerdos tomados por éste último; y
  - ✓ Cumplir con las instrucciones que fije la fiduciaria, previo acuerdo con la Coordinadora de Sector.

### 3.8.1.3. EL COMITÉ TÉCNICO<sup>181</sup>.

En relación al Fideicomiso Público Paraestatal, el Comité Técnico cuenta con las siguientes facultades, sin perjuicio de las establecidas en el contrato de fideicomiso (artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales):

- Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse el fideicomiso;
- Aprobar los programas y presupuestos del fideicomiso, así como sus modificaciones;
- En su caso, fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste el fideicomiso con excepción de aquéllos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal;

---

<sup>181</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento y la Ley de Instituciones de Crédito, no aportan un concepto de Comité Técnico, circunstancia que se abordará en el capítulo IV.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento del fideicomiso con créditos internos y externos. Una vez aprobados los créditos externos, serán remitidos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su autorización y registro (artículo 54 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales);
- Observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidades financieras;
- Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, el Director General pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma;
- Aprobar anualmente previo informe de los comisarios, y dictamen de los auditores externos, los estados financieros del fideicomiso y autorizar la publicación de los mismos;
- Aprobar las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar el fideicomiso con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El Director General de la Entidad y en su caso los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma, realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el Comité Técnico;
- Aprobar la estructura básica de la organización del fideicomiso, y las modificaciones que procedan a la misma;
- Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los convenios de fusión con otras entidades;
- Autorizar la creación de comités de apoyo;
- Nombrar y remover a propuesta del Director General, a los servidores públicos del fideicomiso que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél; así como aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones, y a los demás que señalen los estatutos y concederles licencias;
- Nombrar y remover a propuesta de su Presidente, entre personas ajenas al fideicomiso, al Secretario quien podrá ser miembro o no del mismo; así como designar o remover a propuesta del Director General de la entidad al Prosecretario del citado Comité Técnico, quien podrá ser o no miembro de dicho órgano o de la entidad;



## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Establecer las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la Federación;
- Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General con la intervención que corresponda a los Comisarios;
- Acordar los donativos o pagos extraordinarios y verificar que los mismos se apliquen precisamente a los fines señalados, en las instrucciones de la coordinadora del sector correspondiente;
- Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos del fideicomiso en caso de que el Director General no cumpliera con esta obligación (artículo 59); y
- Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor del fideicomiso cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Coordinadora de Sector.

Asimismo, y de conformidad con el artículo 56 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Comité Técnico, a propuesta de su presidente o cuando menos de la tercera parte de sus miembros, podrá constituir comités o subcomités técnicos especializados para apoyar la programación estratégica y la supervisión del funcionamiento del fideicomiso, atender problemas de administración, organización de los procesos productivos, selección, aplicación de los adelantos tecnológicos y uso de los instrumentos que permitan elevar la eficiencia.

### 3.8.1.4. EL DIRECTOR GENERAL DEL FIDEICOMISO PÚBLICO.<sup>182</sup>

En términos del artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, son facultades y obligaciones de los directores generales de los fideicomisos públicos paraestatales, las siguientes:

- Administrar y representar legalmente al fideicomiso;
- Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos del fideicomiso y presentarlos para su aprobación al Comité Técnico;

---

<sup>182</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, no definen el término Director General, situación que se estudiará en el siguiente capítulo de esta investigación.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Formular los programas de organización;
- Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles del fideicomiso;
- Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones del fideicomiso se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;
- Establecer los procedimientos para controlar la calidad de los suministros y programas de recepción, que aseguren la continuidad en la fabricación, distribución o prestación del servicio;
- Proponer al Comité Técnico el nombramiento o la remoción de los dos primeros niveles de servidores de la entidad, la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado por el propio Comité;
- Recabar información y elementos estadísticos que reflejen el estado de las funciones del fideicomiso para así poder mejorar la gestión del mismo;
- Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos;
- Presentar periódicamente al Comité Técnico el informe del desempeño de las actividades de la entidad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes. En el informe y en los documentos de apoyo se cotejarán las metas propuestas y los compromisos asumidos por la dirección con las realizaciones alcanzadas;
- Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeñe el fideicomiso y presentar al Comité Técnico, por lo menos dos veces al año, la evaluación de gestión con el detalle que previamente se acuerde con el Comité y escuchando al Comisario Público;
- Ejecutar los acuerdos que dicte el Comité Técnico; y
- Suscribir, en su caso, los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores.

### **3.8.1.5. EXTINCIÓN Y MODIFICACIÓN DEL FIDEICOMISO PÚBLICO PARAESTATAL.**

El artículo 9, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondrá al titular del Poder Ejecutivo Federal, la extinción o modificación de los fideicomisos públicos considerados entidades cuando así convenga al interés público, supuesto completamente subjetivo:

*“Artículo 9.- . . .*

*Los fideicomisos públicos considerados entidades en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales podrán constituirse o incrementar su patrimonio con autorización del Ejecutivo Federal, emitida por conducto de la Secretaría, la que en su caso, propondrá al titular del Ejecutivo Federal la modificación o extinción de los mismos cuando así convenga al interés público.”*

El artículo 213 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que los fideicomisos públicos considerados entidades se sujetarán a lo dispuesto en dicho Reglamento en lo que se refiere a su extinción y modificación.

Con relación a la extinción, el Reglamento referido en el párrafo anterior prevé, en el artículo 221, que las entidades solicitarán a la fiduciaria la elaboración del convenio de extinción respectivo; y que el mismo se formalizará mediante la firma del convenio de extinción correspondiente, por virtud de cualquiera de las causas previstas en el artículo 392 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que ya ha sido enunciado en el presente capítulo.

### **3.8.1.6. CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO PARAESTATAL.**

El artículo 55 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que los fideicomisos, en lo referente al ejercicio de sus presupuestos, concertación y cumplimiento de compromisos, registro de operaciones, rendimiento de informes sobre estados financieros e integración de datos para efectos de cuenta pública deberán estar, en primer término, a lo dispuesto por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, y sólo en lo no previsto por los lineamientos establecidos en otras leyes vigentes, tales como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

## **“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

La Coordinadora de Sector, mediante su participación en los comités técnicos del fideicomiso, podrá recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes sobre las acciones tomadas en materia de control. La Secretaría de la Función Pública realizará las visitas y auditorías a los fideicomisos, a fin de supervisar:

- El adecuado funcionamiento del sistema de control; y,
- El cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de la administración.

Asimismo, promoverá lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiera incurrido.

En aquellos casos en los que el Comité Técnico o el Director General no dieran cumplimiento a sus obligaciones legales, el Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias competentes así como de la Coordinadora de Sector, actuará de acuerdo a lo preceptuado en las leyes respectivas, a fin de subsanar las deficiencias y omisiones. Lo anterior, sin perjuicio de que se adopten otras medidas y se finquen las responsabilidades a que hubiere lugar.

### **3.8.1.7. DESARROLLO Y OPERACIÓN DEL FIDEICOMISO PARAESTATAL.**

Los fideicomisos formularán sus programas institucionales, en el marco de lo dispuesto en la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales de la coordinadora de sector y las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas (artículo 47 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Asimismo, el programa institucional del fideicomiso abordará compromisos en términos de las metas y resultado que debe alcanzar la entidad (artículo 48 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales). Dichos programas deberán contener:

- La fijación de objetivos y metas.- Los objetivos del fideicomiso contemplarán: 1) Un objetivo esencial y las actividades destinadas para lograrlo; 2) Los productos que elabore o los servicios que preste; 3) Los efectos que causen su actividad en el ámbito sectorial; y, 4) Su impacto regional y los rasgos más destacados de su organización (artículo 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).
- Los resultados económicos y financieros esperados, así como las bases para evaluar las acciones que realice.
- La definición de estrategias y prioridades.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- La previsión y organización de recursos para alcanzar las metas.
- Los programas para la coordinación de sus tareas.
- Las previsiones relativas a las posibles modificaciones a sus estructuras.

El programa institucional se revisará anualmente con el fin de implementar las modificaciones necesarias para el correcto desempeño del fideicomiso (artículo 49 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales), observará congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se apruebe, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor en concordancia con lo establecido en el artículo 22 de la Ley de Planeación.

Los programas financieros del fideicomiso deberán formularse conforme a los lineamientos que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y deberán expresar: 1) Los fondos propios; 2) Las aportaciones de capital; 3) La contratación de créditos con bancos nacionales o extranjeros, o con cualquier otro intermediario financiero, así como el apoyo que pueda obtenerse de los proveedores de insumos y servicios y de los suministradores de los bienes de producción y 4) Los criterios conforme a los cuales deba ejecutarse el programa en cuanto a montos, costos, plazos, garantías y avales que en su caso condicionen el apoyo.

### **3.8.1.8. PATRIMONIO.**

El fideicomiso manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos. Será susceptible de recibir subsidios y transferencias, que recibirá de la Tesorería de la Federación, en los términos que fije el presupuesto de egresos y demás legislación aplicable, sujetándose a los controles e informes respectivos (artículo 52 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Al respecto se considera que es inadecuado el término subsidios, ya que, actualmente, el artículo 2, fracción LIII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, define al subsidio como *“las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general”*. En este sentido, la entidad actúa como intermediaria para otorgar un recurso a un tercero.

### **3.8.2. FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.**

#### **3.8.2.1. FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

##### **3.8.2.1.1. CONSTITUCIÓN.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los fideicomisos públicos no considerados Entidades Paraestatales, se constituirán con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

##### **3.8.2.1.1.1. FORMALIDADES DEL CONTRATO.**

El artículo 215 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que las dependencias y entidades que constituyan fideicomisos deberán apegarse al modelo de contrato difundido en la página web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>183</sup>, a través del área jurídica que corresponda a la unidad responsable con cargo a cuyo presupuesto se aporten los recursos o que coordine su operación. Asimismo, el proyecto de contrato contemplará los siguientes requisitos:

- Los miembros del Comité Técnico con derecho a voto, deberán ser, en su mayoría, servidores públicos de la Administración Pública Federal, cuyas facultades estén relacionadas con el fideicomiso. Igualmente, los integrantes del Comité Técnico que no sean servidores públicos serán considerados como particulares que manejan o aplican recursos públicos.
- El monto y la composición del patrimonio.
- El plazo de vigencia determinado en congruencia con su objeto.
- La Unidad Responsable de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se vayan a aportar los recursos presupuestarios, o que coordine su operación, la cual tendrá la obligación de verificar que los recursos fideicomitados se apliquen a los fines para los cuales fue constituido.
- La declaración de que no se duplicarán funciones, fines y estructuras orgánicas existentes en la Administración Pública Federal.
- La declaración de que el titular de la unidad administrativa encargada de coordinar la operación, o con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado los recursos, será responsable de facilitar su fiscalización.

---

<sup>183</sup> [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/marco\\_juridico/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/marco_juridico/index.html)

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- La manifestación de que el propósito del fideicomiso cumple con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley, en el sentido de que auxiliará al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo.
- La facultad expresa del fideicomitente para revocar el fideicomiso, sin perjuicio de los derechos que correspondan, en su caso, a los fideicomisarios o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de Ley<sup>184</sup>, por Decreto<sup>185</sup> o que la naturaleza de sus fines no lo permita.
- La instrucción del fideicomitente al fiduciario para que:
  - a. Rinda cuentas sobre el manejo de los recursos presupuestarios que se hubieren aportado al fideicomiso.
  - b. Proporcione los informes que permitan su vigilancia y fiscalización, así como las facilidades para realizar auditorías y visitas de inspección por parte de las instancias fiscalizadoras federales.

En el caso de los fideicomisos que involucren recursos otorgados por organismos financieros internacionales, su esquema financiero deberá contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se deberá especificar en el proyecto de contrato respectivo el monto total del programa y distinguir en el patrimonio fideicomitado los recursos provenientes de crédito externo o donativo del exterior, de los que correspondan a las aportaciones que se realicen como contraparte nacional.

Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados Entidades Paraestatales, que constituyan fideicomisos, no requerirán autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni su opinión<sup>186</sup>.

---

<sup>184</sup> Como ejemplo de fideicomiso constituido por mandato de ley tenemos al Fideicomiso México Emprende, cuya constitución se prevé en el segundo párrafo del artículo 32 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

<sup>185</sup> Como ejemplo de fideicomiso constituido por decreto, encontramos al Decreto por el que se Ordena la Constitución del Fideicomiso Público Considerado Entidad Paraestatal Denominado ProMéxico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2007. Con relación a este fideicomiso, en el capítulo siguiente se compararán las funciones del mismo con las de la Dirección General de Oferta Exportable de la Secretaría de Economía, con el objeto de establecer que existe la duplicidad de funciones dentro de la Administración Pública Federal.

<sup>186</sup> El Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece “opinión jurídica”, sin embargo, se considera que la opinión debe ser integral, es decir, abarcar aspectos financieros, jurídicos, administrativos, entre otros.

### **3.8.2.1.1.2. MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE FIDEICOMISO.**

Con relación a lo dispuesto en el artículo 219 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las modificaciones al fideicomiso se realizarán a través de un convenio modificatorio el cual deberá cumplir los mismos requisitos que los solicitados para el contrato, excepto el relativo a la manifestación de que el propósito del fideicomiso es auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo nacional.

Con el objeto de actualizar la clave de registro de fideicomisos (mediante la cual se identifique las aportaciones de recursos presupuestarios y se da seguimiento a la aplicación de dichos recursos), la dependencia o entidad en cuyo sector se coordine la operación de los mismos, o aquella con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado los recursos presupuestarios, remitirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del sistema de control y transparencia de fideicomisos, un ejemplar del convenio. En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participe como fideicomitente único de la administración pública centralizada, en la celebración del convenio modificatorio, también deberá remitirse un original o copia certificada del mismo.

### **3.8.2.1.2. EXTINCIÓN DEL FIDEICOMISO NO PARAESTATAL.**

El segundo párrafo del artículo 220 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que la dependencia o entidad que coordine fideicomisos, con cargo al presupuesto en donde se hayan aportado recursos, promoverá la extinción de los fideicomisos que hayan alcanzado sus fines, o que éstos sean imposibles de alcanzar, así como de aquéllos que en el ejercicio fiscal anterior no hayan realizado acción alguna tendiente a alcanzar los fines para los que fueron constituidos, salvo que en este último caso se justifique su vigencia.

La unidad responsable de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado los recursos para la constitución del fideicomiso, será la encargada de resolver cualquier situación relativa a la operación, proceso y formalización del fideicomiso, en caso de que el comité técnico o el fiduciario no estén facultados para ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 215 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En los casos de extinción del fideicomiso, la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado los recursos para la constitución del fideicomiso, deberá enterar los remanentes en la Tesorería de la Federación, en la tesorería de la entidad o proceder conforme a lo previsto en el contrato respectivo (artículo 218 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).



## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

La extinción de fideicomisos se sujetará a lo siguiente:

- La dependencia que coordine la operación del fideicomiso o que con cargo a su presupuesto se hubieren aportado recursos, será la responsable, al término de la vigencia del contrato o al determinarse su extinción, de realizar todos los actos necesarios que permitan llevar a cabo la extinción del fideicomiso, por lo que se refiere a los activos y pasivos con los que cuente, a efecto de que posteriormente solicite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente única de la Administración Pública Centralizada, que instruya a la fiduciaria para que elabore el convenio de extinción, previo pago de los honorarios que se adeuden.
- En el caso de las entidades, éstas solicitarán a la fiduciaria la elaboración del convenio respectivo.
- Se formalizará mediante la firma de un convenio de extinción, por virtud de cualquiera de las causas previstas en el artículo 392 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito:
  - ✓ La realización del fin para el cual fue constituido.
  - ✓ Por hacerse imposible el fin del fideicomiso.
  - ✓ 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.
  - ✓ Porque no se le haya cubierto la contraprestación debida a la fiduciaria, en los términos establecidos en el contrato respectivo, por un período igual o superior a tres años.
  - ✓ Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto.
  - ✓ Por convenio escrito entre fideicomitente, fiduciario y fideicomisario.
  - ✓ Por revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso.
  - ✓ Por haberse constituido en fraude a terceros.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Formalizado el convenio de extinción, la dependencia que coordine la operación del fideicomiso, o que con cargo a su presupuesto se hubieren aportado recursos, entregará dentro de los 15 días hábiles posteriores a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un original o copia certificada del mismo, así como un ejemplar a través del sistema de control y transparencia de fideicomisos, debidamente formalizado por las partes, anexando copia del documento que acredite la concentración de los recursos remanentes a la Tesorería de la Federación, salvo que se haya acordado un destino diferente en el contrato.
- En aquellos fideicomisos constituidos por las entidades, una vez realizada la concentración de los remanentes en su tesorería, salvo que se haya acordado un destino diferente en el contrato, y previo pago de los honorarios fiduciarios que en su caso se adeuden, sólo deberán enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro del plazo previsto en el párrafo anterior, un ejemplar a través del sistema de control y transparencia de fideicomisos, debidamente formalizado por las partes, anexando copia del documento que acredite la concentración de los recursos remanentes a su tesorería, salvo que se haya acordado un destino diferente en el contrato. De concentrarse en su tesorería, deberán solicitar a la Secretaría mencionada, la actualización de la modificación correspondiente al flujo de efectivo, y
- Una vez remitida la información descrita, las dependencias y entidades que coordinen la operación del fideicomiso, o que con cargo a su presupuesto se hubieren aportado recursos presupuestarios, solicitarán a la Secretaría, a través del sistema de control y transparencia de fideicomisos, la baja de la clave de registro.

### 3.8.2.1.3. CONTROL Y SEGUIMIENTO.

El artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que la unidad responsable de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado recursos, o que coordine la operación del fideicomiso, será responsable de reportar en sus informes trimestrales<sup>187</sup>, los ingresos, incluyendo rendimientos financieros del período, egresos, así como su destino y el saldo.

---

<sup>187</sup> Son los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presenta trimestralmente al Congreso de la Unión (Artículo 2, fracción XXIX de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).

## **“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

Los informes trimestrales y la Cuenta Pública, relativos a los fideicomisos, incluirán un reporte del cumplimiento de su misión, fines y de su impacto social, así como de los recursos ejercidos para tal efecto y la disponibilidad de los recursos. Las dependencias y entidades deberán poner esta información a disposición del público en general, a través de medios electrónicos de comunicación (artículos 11 y 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).

En el artículo 181 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece que aquellas dependencias y entidades que utilicen fideicomisos para apoyar la entrega a los beneficiarios de los recursos de los programas sujetos a reglas de operación, tendrán que incorporar en los informes previstos en el presente artículo, el avance en el cumplimiento de la misión y fines conforme a lo dispuesto en las reglas de operación del programa, y a lo siguiente:

- Ingresos del período;
- Rendimientos financieros del período;
- Egresos del período y su destino;
- Disponibilidades o saldo del período; y
- Listado de beneficiarios.

### **3.8.2.2. FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL FEDERAL Y DE LOS ENTES AUTÓNOMOS.**

La información relativa a los fideicomisos públicos constituidos por el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los entes autónomos es limitada. Como se mencionó en el apartado del fideicomitente, no queda claro cuáles instancias de dichos poderes, fungirán como fideicomitente y mucho menos, cuáles son los servidores públicos que representarán a dichas instancias, así como las finalidades de la constitución de los fideicomisos, temas que se analizarán en el siguiente capítulo.

Sin embargo, y con el fin de lograr la transparencia de los recursos que se destinan a fideicomisos públicos, el artículo 12 de la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria impone la obligación a los Poderes Legislativo y Judicial y a los entes autónomos de publicar en el Diario Oficial de la Federación, los ingresos del período, incluyendo los rendimientos financieros; egresos; destino y saldo de los fideicomisos en los que participen.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

Esta información también deberá remitirse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectos de la integración de los informes trimestrales, a más tardar 10 días hábiles antes de la fecha de entrega del informe trimestral correspondiente. Asimismo, deberán reportar a la Auditoría Superior de la Federación el ejercicio de los recursos públicos aportados a dichos fideicomisos para efectos de la Cuenta Pública.

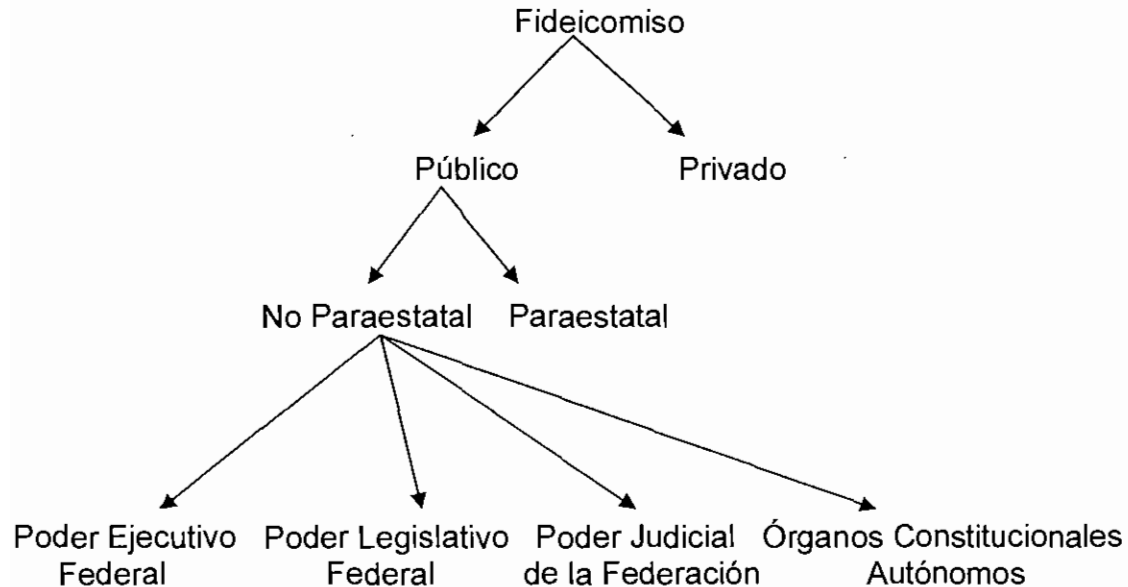
Al extinguir los fideicomisos que constituyan, los recursos públicos remanentes deberán enterarse a las respectivas tesorerías o sus equivalentes, salvo que se haya acordado un destino diferente en el contrato respectivo.

### 3.8.2.3. DIFERENCIAS ENTRE EL FIDEICOMISO PÚBLICO PARAESTATAL Y EL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Paraestatal	No Paraestatal (Poder Ejecutivo Federal)
<ul style="list-style-type: none"><li>• Los participantes en dicho fideicomiso son: el fideicomitente, la fiduciaria, los fideicomisarios, la coordinadora de sector, el director general y el comité técnico.</li><li>• Aparecen en la relación de las entidades paraestatales que forman parte de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.</li><li>• Cuentan con estructura orgánica, pues se organizan de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Los participantes en dicho fideicomiso son: el fideicomitente, la fiduciaria, los fideicomisarios, el comité técnico y la unidad responsable de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado recursos, o que coordine la operación del fideicomiso.</li><li>• No aparecen en la relación de entidades paraestatales que forman parte de la Administración Pública Federal.</li><li>• No tienen estructura orgánica (artículo 213 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).</li></ul>

## CAPÍTULO IV. ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO.

Recapitulando el contenido de los capítulos anteriores, con relación a la regulación actual de la figura del fideicomiso, sus tipos (en función del fideicomitente) son los siguientes:



Analicemos algunos ejemplos de los tipos de fideicomisos públicos.

### 4.1. FIDEICOMISO PÚBLICO PARAESTATAL.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el pasado 14 de agosto del 2009, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó en el Diario Oficial de la Federación, la “*Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal Sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento*”. De acuerdo con esta lista, los Fideicomisos Públicos considerados entidad paraestatal que operan actualmente, son los siguientes:

- Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (en proceso de desincorporación).
- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural.
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.
- Fideicomiso ProMéxico.
- Fideicomiso de Riesgo Compartido.

## **“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

- Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.
- Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional.
- Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral.
- Fideicomiso para la Cineteca Nacional.
- Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (en proceso de desincorporación)
- Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
- Fondo de Información y Documentación para la Industria.
- Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos.
- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras.
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios.
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios.
- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.
- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
- Fideicomiso de Fomento Minero.

A efecto de ejemplificar y analizar el marco jurídico y económico de un fideicomiso público considerado entidad paraestatal, se eligió al Fideicomiso ProMéxico, el cual se estudiará a continuación.

#### 4.1.1. FIDEICOMISO PROMÉXICO.

La constitución del Fideicomiso ProMéxico fue ordenada mediante Decreto emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de junio de 2007<sup>188</sup>.

El mencionado decreto dispone que ProMéxico estará sectorizado en la Secretaría de Economía. Fungirán como fideicomitente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y como fiduciario, el Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.

Con fecha 9 de julio de 2007, se suscribió el contrato mediante el cual se creó el fideicomiso denominado ProMéxico. Posteriormente, y “a efecto de optimizar la operación de la entidad paraestatal y que sea considerada como donataria autorizada para recibir donativos deducibles de impuestos, conforme lo señala la Ley del Impuesto sobre la Renta”, con fecha 18 de diciembre de 2008, se suscribió el “Convenio Modificadorio al Contrato de Fideicomiso Público Considerado Entidad Paraestatal Denominado ProMéxico”, mediante el cual se modificó de manera integral el contrato que constituyó el fideicomiso<sup>189</sup>.

Las cláusulas tercera y cuarta del contrato de fideicomiso modificado, establecen como objeto y fines:

*“TERCERA.- OBJETO.- El objeto del FIDEICOMISO es coadyuvar en la conducción, coordinación y ejecución de las acciones que en materia de promoción al comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;*

*CUARTA.- FINES.- En términos del DECRETO<sup>190</sup>, el FIDEICOMISO tendrá los siguientes fines:*

*a) Coadyuvar en la conducción, coordinación y ejecución de las acciones que en materia de promoción al comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;*

---

<sup>188</sup> El cual se agrega a este trabajo de investigación como Anexo I.

<sup>189</sup> La suscripción del convenio modificadorio surgió con motivo de la publicación en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29 de febrero de 2008, del “Decreto que reforma, deroga y adiciona el diverso por el que se ordena la constitución del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal denominado ProMéxico”, el cual se añade al presente trabajo de investigación como Anexo II.

<sup>190</sup> Los fines del ProMéxico se establecen en el artículo 4 del “Decreto por el que se Ordena la Constitución del Fideicomiso Público Considerado Entidad Paraestatal Denominado ProMéxico”.

## **“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

*b) Promover y apoyar la actividad exportadora y la internacionalización de las empresas mexicanas, a través de medidas que reordenen, refuercen, mejoren e innoven los mecanismos de fomento a la oferta exportable competitiva, principalmente de las pequeñas y medianas empresas;*

*c) Difundir y brindar asesoría, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, respecto de los beneficios contenidos en los tratados internacionales o negociaciones en materia comercial, promoviendo la colocación de sus productos y servicios en el mercado internacional, de manera directa o indirecta;*

*d) Brindar asesoría y asistencia técnica a las empresas mexicanas en materia de exportaciones;*

*e) Organizar y apoyar la participación de empresas y productores en misiones, ferias y exposiciones comerciales que se realicen en el extranjero, para difundir los productos nacionales y promover el establecimiento de centros de distribución de dichos productos en otras naciones, y*

*f) Promover las actividades tendientes a la atracción de inversión extranjera directa que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como apoyar a las Entidades Federativas en la ubicación de inversión extranjera directa en el territorio nacional”.*

Como se desprende de la lectura a las cláusulas citadas, las palabras objeto y fin son sinónimos para efectos de los contratos de fideicomiso público de la Administración Pública Federal.

### **4.1.1.1. ANÁLISIS JURÍDICO.**

#### **4.1.1.1.1. LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA COMO PARTE EN EL CONTRATO DE FIDEICOMISO DEL PROMÉXICO.**

La definición de fideicomiso prevista en el artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece: *“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”.*



## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

Recordemos que actualmente, los fideicomisos públicos se definen en el artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como: *“los que constituye el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, o las entidades, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo. Asimismo, son fideicomisos públicos aquéllos que constituyan los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos”*.

En este tenor, inferimos que la definición de fideicomiso público es la señalada en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, con la peculiaridad de que el fideicomitente puede ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades Paraestatales, constituyendo el fideicomiso con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo, así como los constituidos por el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los Órganos Constitucionales Autónomos.

Asimismo, distinguimos en el contrato de fideicomiso la participación de un fideicomitente y un fiduciario. En el *“Contrato de Fideicomiso Público Considerado Entidad Paraestatal Denominado ProMéxico”* son partes: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada; el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, en su carácter de fiduciario, y la Secretaría de Economía funge como “participante”<sup>191</sup>.

Sin embargo, la Secretaría de Economía también adquiere obligaciones en la operación del ProMéxico, es decir, es parte en el contrato referido aunque no se le considere como tal (cláusula segunda del contrato de fideicomiso de fecha 9 de julio de 2007). Estas obligaciones consisten en lo siguiente:

- Elaborar los convenios modificatorios del fideicomiso (inciso b), numeral III del apartado de Declaraciones del *“Convenio Modificador al Contrato de Fideicomiso Público Considerado Entidad Paraestatal Denominado ProMéxico”*), en lo sucesivo el Convenio Modificador del ProMéxico.
- Destinar parte de su patrimonio para las aportaciones que realice al ProMéxico la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada (cláusula quinta, inciso b) del contrato de constitución del ProMéxico).

---

<sup>191</sup> En el artículo 1 del *“Decreto por el que se Ordena la Constitución del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal denominado ProMéxico”*, se establece que este fideicomiso estará sectorizado en la Secretaría de Economía.

## **“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

- Establecer las políticas y lineamientos en materia de promoción al comercio exterior y atracción de inversión extranjera (cláusula novena, inciso a) del contrato de constitución del ProMéxico).
- Acordar con el fiduciario la operación de los medios electrónicos a través de los cuales podrá operar el ProMéxico (cláusula décima sexta del contrato de constitución del ProMéxico).
- Cubrir en un plazo no mayor a 15 días hábiles posteriores a cada fecha de pago, las cantidades correspondientes a los honorarios pendientes de pago al fiduciario, en caso de que no existan recursos líquidos en el patrimonio del ProMéxico (cláusula décima octava del contrato de constitución del ProMéxico).

De lo anterior, se desprende que:

- a) En los contratos de fideicomiso público considerados entidad paraestatal en la práctica, deben comparecer tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, designada para “coordinar el sector” correspondiente, conforme al decreto de creación por el que se constituya el fideicomiso público.
- b) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no es la única dependencia que representa al Poder Ejecutivo Federal en este tipo de instrumentos jurídicos; su principal labor consiste en transmitir la propiedad pero con cargo al presupuesto de la dependencia que se nombre para tales efectos.

La suscripción de los contratos de fideicomiso por parte de las coordinadoras de sector no se prevé de manera expresa en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En este sentido, y como se abordará en el siguiente punto, el instrumento contractual de creación del ProMéxico no se constituyó en su totalidad con apego a lo dispuesto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a pesar de que el artículo 40 de la mencionada ley establece que los fideicomisos quedarán sujetos a las disposiciones de ésta.

**4.1.1.1.2. FUNDAMENTO JURÍDICO PARA LA ELABORACIÓN DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO PÚBLICO CONSIDERADO ENTIDAD PARAESTATAL DENOMINADO PROMÉXICO.**

El artículo 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece:

*“ARTÍCULO 40.- 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”.*

En términos generales, el capítulo V de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece los lineamientos a los que se sujetará el fideicomiso público paraestatal, tal y como se desarrolló en el tercer capítulo de esta investigación, en el apartado denominado: *“La Constitución del Fideicomiso Público Paraestatal”*.

Se considera que el contrato de constitución de los fideicomisos públicos considerados entidad paraestatal, se debería sujetar en primer término a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Sin embargo, actualmente, los contratos de fideicomiso público considerados entidad paraestatal (en lo relativo a su constitución, modificación y extinción), se apegan al modelo que para tales efectos publique la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de los artículos 213, 215, 219 y 221 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sin que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales prevea algo al respecto.

En el caso de ProMéxico, el contrato de fideicomiso y el convenio modificatorio de fecha 9 de julio de 2007 y 18 de diciembre respectivamente, se elaboraron de conformidad con los modelos publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su portal de Internet ([http://www.apartados.hacienda.gob.mx/marco\\_juridico/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/marco_juridico/index.html)).

**4.1.1.1.3. DUPLICIDAD DE FUNCIONES EN EL FIDEICOMISO PROMÉXICO.**

El inciso d) fracción II, del artículo 215 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que los contratos de fideicomiso (paraestatal y no paraestatal del Poder Ejecutivo Federal), deberán contener la declaración de que con la constitución del mismo, no se duplican funciones, fines y estructuras orgánicas existentes en la Administración Pública Federal; lineamiento que no se observa en el fideicomiso de referencia, ya que algunos de sus fines coinciden con ciertas atribuciones conferidas a la Dirección General de Oferta Exportable de la Secretaría de Economía, como se aprecia en el siguiente cuadro.

ProMéxico	Dirección General de Oferta Exportable
<p>Artículo 4 del <i>“Decreto por el que se ordena la constitución del Fideicomiso Público considerado entidad paraestatal denominado ProMéxico”</i> y/o cláusula 4ª del contrato de fecha 9 de julio de 2007, fracción:</p> <p><b>I.</b> Coadyuvar en la conducción, coordinación y ejecución de las acciones que en materia de promoción al comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.</p>	<p>Artículo 32 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía (publicado el 22 de noviembre de 2002, en el Diario Oficial de la Federación), fracción:</p> <p><b>III.</b> Coordinar acciones en materia de promoción del comercio exterior con las instituciones y dependencias de la Administración Pública Federal, así como con los gobiernos estatales y municipales, además de concertar la conjugación de esfuerzos con organismos e instituciones del sector privado para la aplicación de programas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.</p>
<p><b>II.</b> Promover y apoyar la actividad exportadora y la internacionalización de las empresas mexicanas, a través de medidas que reordenen, refuercen, mejoren e innoven los mecanismos de fomento a la oferta exportable competitiva, principalmente de las pequeñas y medianas empresas.</p>	<p><b>II.</b> Concertar y promover el diseño, operación, control y evaluación de mecanismos e instrumentos de promoción de la competitividad exportadora, la consolidación de proyectos de exportación y el incremento de las exportaciones de las micro, pequeñas y medianas empresas.</p>

**“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

<p>ProMéxico</p> <p>Artículo 4 del <i>“Decreto por el que se ordena la constitución del Fideicomiso Público considerado entidad paraestatal denominado ProMéxico”</i> y/o cláusula 4ª del contrato de fecha 9 de julio de 2007, fracción:</p>	<p>Dirección General de Oferta Exportable</p> <p>Artículo 32 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía (publicado el 22 de noviembre de 2002, en el Diario Oficial de la Federación), fracción:</p>
	<p><b>IV.</b> Promover con las instituciones financieras el desarrollo de estrategias, programas y acciones orientadas a la consolidación e internacionalización de las micro, pequeñas y medianas empresas.</p> <p><b>VI.</b> Fomentar el desarrollo y operación de organismos estatales de promoción al comercio exterior que generen una cultura exportadora que propicie una mayor competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas y permita consolidar su presencia en el mercado internacional.</p>
<p><b>IV.</b> Brindar asesoría y asistencia técnica a las empresas mexicanas en materia de exportaciones.</p>	<p><b>XI.</b> Fomentar la creación de una red de consultores especializados en comercio exterior que apoyen a las empresas nacionales en el desarrollo de proyectos de exportación.</p>
<p><b>V.</b> Organizar y apoyar la participación de empresas y productores en misiones, ferias y exposiciones comerciales que se realicen en el extranjero, para difundir los productos nacionales y promover el establecimiento de centros de distribución de dichos productos en otras naciones.</p>	<p><b>IX.</b> Desarrollar acciones que faciliten las exportaciones de las micro, pequeñas y medianas empresas y propiciar la venta de sus productos en el extranjero, mediante la organización y promoción de eventos, así como la vinculación con el sector empresarial y las instituciones académicas de investigación y desarrollo.</p> <p><b>XIV.</b> Participar en la promoción y organización de exposiciones, ferias, congresos, seminarios y otros eventos de carácter internacional que permitan incrementar el volumen de la oferta exportable y consolidar la presencia de los productos mexicanos en el mundo.</p>

**“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

<p>ProMéxico</p> <p>Artículo 4 del <i>“Decreto por el que se ordena la constitución del Fideicomiso Público considerado entidad paraestatal denominado ProMéxico”</i> y/o cláusula 4ª del contrato de fecha 9 de julio de 2007, fracción:</p>	<p>Dirección General de Oferta Exportable</p> <p>Artículo 32 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía (publicado el 22 de noviembre de 2002, en el Diario Oficial de la Federación), fracción:</p>
	<p><b>XV.</b> Participar en organismos internacionales vinculados con las actividades de promoción del comercio exterior, en coordinación con las demás unidades administrativas y dependencias competentes.</p>

**4.1.1.2. ANÁLISIS ECONÓMICO.**

**4.1.1.2.1. DUPLICIDAD DE FUNCIONES Y ESTRUCTURAS.**

De acuerdo con el Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Economía<sup>192</sup>, se destacan los resultados de la Dirección General de Oferta Exportable y ProMéxico de enero a julio de 2009.

ProMéxico	Dirección General de Oferta Exportable
<ul style="list-style-type: none"> <li>69 empresas mexicanas fueron apoyadas en su participación en diversas misiones de exportadores con la finalidad de encontrar nuevos mercados para sus productos y servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se incorporaron 430 MIPyMEs al proceso exportador.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se colocaron 8 stands institucionales en donde se dio atención a 1649 consultas relacionadas con la promoción de las exportaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se apoyaron 216 solicitudes de apoyo de problemáticas y consultas que enfrenta el sector empresarial en materia de comercio exterior.</li> </ul>

<sup>192</sup> La parte conducente, se agrega a este trabajo de investigación como Anexo III.

**“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

ProMéxico	Dirección General de Oferta Exportable
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se otorgaron 7,670 asesorías relativas al proceso de exportación para empresarios, emprendedores, investigadores, estudiantes, que desean exportar pero desconocen el proceso.</li></ul>

Como se puede apreciar, ambas instancias del Gobierno Federal realizaron operaciones relativas a la promoción del comercio exterior y la resolución de consultas realizadas por empresarios y público en general en relación a dicho tema. Es decir, ambas instancias se dedicaron a lo mismo.

En este sentido, es importante destacar que tanto el Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal denominado ProMéxico como la Dirección General de Oferta Exportable de la Secretaría de Economía reciben cada mes, parte del presupuesto asignado a la Secretaría de Economía para el Ejercicio Fiscal 2009, para cumplir con las atribuciones conferidas a cada uno de ellos, que en este caso son las mismas.

El 19 de diciembre de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *“Calendario de presupuesto autorizado a la Secretaría de Economía, sus órganos desconcentrados, Centro Nacional de Metrología, Proméxico, Procuraduría Federal del Consumidor y al Servicio Geológico Mexicano, para el ejercicio fiscal 2009”*. Dicho calendario señala el monto de los recursos que va a recibir cada unidad administrativa, órgano desconcentrado y entidad paraestatal.

Con base en dicha información, al mes de junio del año 2009 la Dirección General de Oferta Exportable ha recibido 13,871,533 pesos para realizar las operaciones necesarias que le permitieron, entre otros logros, colocar a 430 MIPyMEs al proceso exportador (esto es, incorporar a las MIPyMEs en mercados internacionales con el objeto de exportar sus productos); resolver 216 consultas de problemáticas que enfrenta el sector empresarial; y, brindar 7,670 asesorías en materia de comercio exterior.

Por otra parte, al mes de junio de 2009, a ProMéxico se le entregaron recursos por un monto de 468,154,806 pesos, con los cuales, entre otras metas, se atendieron a 69 empresas mexicanas<sup>193</sup> con la finalidad de encontrar nuevos mercados para sus productos y servicios, y se atendieron 1649 consultas relacionadas con la promoción de las exportaciones.

---

<sup>193</sup> ProMéxico tiene como finalidad (según su decreto de creación), entre otras, promover y apoyar la actividad exportadora y la internacionalización de las empresas mexicanas, principalmente de las pequeñas y medianas empresas, es decir, que al referirse a empresas mexicanas, se incluyen pequeñas y medianas empresas.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

Realizando un comparativo, el presupuesto del ProMéxico es por lo menos 36 veces mayor que el recibido por la Dirección General de Oferta Exportable. Si bien no se especifica qué porcentaje o monto de los recursos de cada una de las instancias mencionadas, se destinó para el cumplimiento de los fines relativos a la atención de consultas y colocación de MIPyMEs en el proceso exportador, sí queda claro que la Dirección General de Oferta Exportable logró la colocación de mayor número de empresas en el referido proceso.

Al respecto, cabe mencionar que ambas instancias realizan las mismas operaciones, las cuales podrían ser absorbidas por alguna de las dos con la finalidad de adelgazar la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, considerando como medio idóneo la evaluación de los gastos realizados para la consecución de las metas.

Aunado a lo anterior, y en detrimento a la correcta aplicación de los recursos públicos federales, en beneficio del desarrollo de la economía nacional, se aprecia que con la actual duplicidad de funciones tendientes a la promoción del comercio exterior por el Fideicomiso ProMéxico y la Secretaría de Economía a través de la Dirección General de Oferta Exportable, se contraviene el Eje 2, Punto 2.6, Objetivo 6, Estrategia 6.2 “Consolidar los esquemas de apoyo a las MIPyMEs en una sola instancia”, del Plan Nacional de Desarrollo<sup>194</sup> 2007-2012, el cual establece:

*“El apoyo a las MIPyMEs se ha llevado a cabo con una gran diversidad de programas que ha derivado en una dispersión de esfuerzos y recursos, así como en una multiplicidad de estrategias diversas, no necesariamente compatibles entre sí. Esto hace necesario revisar la oferta institucional y reestructurar los esquemas de apoyos, estableciendo mecanismos de coordinación que permitan generar sinergias y conduzcan a un mayor impacto de la política con menores costos de operación. Para ello, el esquema de apoyo a las MIPyMEs se consolidará en una sola instancia que coordine los programas de apoyo integral a estas empresas, de acuerdo con su tamaño y potencial, que sea referente a nivel internacional y que permita impulsar efectivamente a las empresas y a los emprendedores con proyectos viables que favorezcan la generación de empleos”<sup>195</sup>.*

---

<sup>194</sup> El artículo 21 de la Ley de Planeación establece que el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

<sup>195</sup><http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/pequenas-y-medianas-empresas.html>



## **4.2. FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.**

Con la finalidad de establecer que ciertos fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal que operan actualmente, no han observado en su totalidad lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, en relación a la constitución y operación de los mismos, y que la mencionada inobservancia acarrea consecuencias de índole jurídica y económica, se expondrán algunos ejemplos, clasificándolos en función de la instancia que los creó, esto es, el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Judicial de la Federación, el Poder Legislativo Federal o alguno de los Órganos Constitucionales Autónomos.

### **4.2.1. PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

Al segundo trimestre del año 2009, en la página web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reportó la existencia de los fideicomisos públicos federales no considerados entidad paraestatal, constituidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal<sup>196</sup>, los cuales se integran a la presente investigación como Anexo IV. Procedamos pues, a la ejemplificación comentada en el párrafo que antecede.

#### **4.2.1.1. FIDEICOMISO PARA EL APOYO A LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANA EMPRESAS.**

Este fideicomiso público fue constituido mediante contrato de fecha 31 de marzo del 2008, fungiendo como fideicomitentes Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito (S.N.C.), y el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., y como fiduciario Nacional Financiera, S.N.C.

Mediante convenio de fecha 1 de diciembre del 2008, se modificaron los fines del mencionado fideicomiso.

En el referido contrato fungen como fideicomitentes: Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior, ambos Sociedades Nacionales de Crédito. En este tenor, cabe mencionar que ni la Ley Orgánica de Nacional Financiera ni la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior señalan la posibilidad de que estas instituciones de banca de desarrollo funjan como fideicomitentes, y en el caso de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, no se establece la facultad de fungir como fideicomitente o como fiduciaria en el mismo fideicomiso.

---

<sup>196</sup>[http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2009/Segundo%20trimestre%20de%202009/2.-%20Fideicomisos%20\(Anexo%20XV\)%20do.%20Trimestre%202009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2009/Segundo%20trimestre%20de%202009/2.-%20Fideicomisos%20(Anexo%20XV)%20do.%20Trimestre%202009.pdf)

#### **4.2.1.1.1. ANALISIS JURÍDICO.**

##### **4.2.1.1.1.1. EL OTORGAMIENTO DE RECURSOS.**

En relación a los fines del Fideicomiso para el Apoyo a las Micro, Pequeñas y Mediana Empresas se destaca lo dispuesto en los incisos c) y d) de la cláusula cuarta del contrato de constitución del fideicomiso, la cual señala:

*“CUARTA.- FINES.- Son fines del FIDEICOMISO que la FIDUCIARIA realice lo siguiente:*

*c) En su caso, entregar la cantidad que determine el Comité Técnico, a la empresa constituida por la banca de desarrollo con la misión de fomentar el desarrollo del mercado de capital de riesgo, a efecto de proporcionar recursos financieros de largo plazo a las empresas nacionales, y*

*d) Transferir recursos, por instrucciones del Comité Técnico, a la Banca de Desarrollo, a la Financiera Rural, a Fideicomisos, a personas morales o entidades que apoyen a las MIPyMEs y Emprendedores. En esquemas de financiamiento o garantía no se podrán transferir recursos a fideicomisos privados”.*

Además, en el referido contrato, se confiere al comité técnico la facultad de establecer las políticas de otorgamiento de los recursos:

*“NOVENA.- FACULTADES DEL COMITÉ TÉCNICO.- El Comité Técnico tendrá las siguientes facultades.*

*d) Aprobar las políticas de inversión del patrimonio del FIDEICOMISO y la aplicación de los recursos a que se refieren los incisos c) y d) de la Cláusula Cuarta del presente instrumento que realice la FIDUCIARIA”.*

Como se desprende del contenido del contrato de fideicomiso, su finalidad es otorgar recursos para apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa. El Comité Técnico será la instancia que determinará los criterios para la entrega de dichos recursos. Sin embargo, existe discrecionalidad en relación a los criterios de aplicación de los recursos, ya que no se instruye la elaboración de Reglas de Operación que tengan como finalidad establecer los mencionados criterios o, en su defecto, éstos no se señalaron en el propio contrato de fideicomiso.

Al respecto, cabe destacar que el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que los subsidios deberán sujetarse a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, y que las dependencias encargadas de otorgarlos deberán identificar a la población objetivo, prever montos máximos por beneficiario, señalar los mecanismos de seguimiento relativos al otorgamiento del subsidio.

## **“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

*“Artículo 75.- Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán:*

*I. Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio;*

*II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa.*

*En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos;*

*III. Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros;*

*IV. Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva;*

*V. Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación;*

*VI. En su caso, buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios;*

*VII. Asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos;*

*VIII. Prever la temporalidad en su otorgamiento;*

*IX. Procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden, y*

*X. Reportar su ejercicio en los informes trimestrales, detallando los elementos a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo, incluyendo el importe de los recursos.*

*Las transferencias destinadas a cubrir el déficit de operación y los gastos de administración asociados con el otorgamiento de subsidios de las entidades y órganos administrativos desconcentrados serán otorgadas de forma excepcional y temporal, siempre que se justifique ante la Secretaría su beneficio económico y social. Estas transferencias se sujetarán a lo establecido en las fracciones V, VI y VIII a X de este artículo”.*

Si bien no existen lineamientos que determinen que los fideicomisos públicos a través de los cuales se otorguen subsidios deban sujetarse a Reglas de Operación, el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que los subsidios deben sujetarse a criterios y lineamientos que aseguren su objetividad, y aseguren la aplicación de los recursos para los fines autorizados.

En este sentido, ni en el contrato por el que se constituyó el Fideicomiso para el Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMEs), ni en su convenio modificadorio, se prevén los requisitos expuestos en el artículo 75 de la Ley de referencia ni la elaboración de Reglas de Operación para el otorgamiento de apoyos.

#### **4.2.1.1.2. ANÁLISIS ECONÓMICO.**

Este fideicomiso tiene como finalidades, principalmente:

- Fomentar el desarrollo del mercado de capital de riesgo (El capital de riesgo es *“la aportación temporal de recursos de terceros al patrimonio de una empresa con el fin de optimizar sus oportunidades de negocio e incrementar su valor, aportando con ello soluciones a los proyectos de negocio, compartiendo el riesgo y los rendimientos donde el inversionista capitalista busca una asociación estrecha y de mediano plazo con los accionistas originales”*).<sup>197</sup>
- Transferir recursos.

La primera finalidad, la cual tiende a proporcionar recursos financieros de largo plazo a las empresas nacionales, especialmente MIPyMEs, para que se puedan desarrollar en óptimas condiciones, es completamente discrecional, al igual que la consistente en transferir recursos.

Como se estableció en el punto anterior, en el contrato referido no existen disposiciones relativas al mecanismo y los criterios aplicables para el ejercicio de los recursos. Esta facultad se delega al Comité Técnico, sin especificar los elementos a considerar para la toma de decisiones.

---

<sup>197</sup><http://www.bancomext.com/Bancomext/portal/portal.jsp?parent=3&category=3&document=645>

## **“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Eje 2, Punto 2.6), el objetivo relativo a las MIPyMEs consiste en promover su creación, desarrollo y consolidación, a través de la aplicación de diversas estrategias. Las cuales consisten en:

- Favorecer el aumento de la productividad de las MIPyMEs e incrementar el desarrollo de productos acorde con sus necesidades.
- Consolidar los esquemas de apoyo a las MIPyMEs en una sola instancia.
- Impulsar el desarrollo de proveedores, elevando el porcentaje de integración de los insumos nacionales en los productos elaborados en México y consolidando cadenas productivas que permitan una mayor generación de valor agregado en la producción de bienes que se comercian internacionalmente.
- Revisar y ajustar los programas actuales de apoyo para que permitan lograr un escalamiento de la producción hacia manufacturas y servicios de alto valor agregado.

Al respecto, cabe mencionar que en el contrato de fideicomiso de referencia no se determinan los indicadores de evaluación de impacto de los proyectos y/o esquemas, que permitan visualizar el cumplimiento de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Se estima que la transferencia de los recursos, por parte del fideicomiso de referencia (cuyo mecanismo de dispersión no se prevé), y en apego a lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, debería procurar la medición de indicadores de impacto tales como:

- La generación y conservación de empleos.
- La creación y fortalecimiento de MIPyMEs.
- La integración de las MIPyMEs a las cadenas productivas.
- La integración de los productos y servicios de las MIPyMEs a mercados internacionales.
- La aplicación de programas, productos y esquemas de financiamiento a favor de las MIPyMEs en condiciones competitivas.
- La atracción de inversión para la creación de MIPyMEs.

Por lo anterior, se estima que el Fideicomiso para el Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas:

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- No cumple en su totalidad con los criterios legales que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento establecen.
- Con motivo de la falta de legalidad, la cual acarrea la discrecionalidad en el ejercicio de recursos públicos federales, existe opacidad en la aplicación de los recursos.
- La operación de este fideicomiso no armoniza con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

### **4.2.1.2. FIDEICOMISO 1327.- GOBIERNO FEDERAL, PROGRAMA DE VIVIENDA PARA MAGISTRADOS Y JUECES DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.**

De acuerdo con los reportes publicados en la dirección electrónica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación a los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en el apartado de fideicomisos públicos sin estructura orgánica, existe un fideicomiso denominado: "*Fid. 1327.- Gobierno Federal, Programa de Vivienda para Magistrados y Jueces del Poder Judicial Federal*".<sup>198</sup>

En el mencionado fideicomiso funge como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y como fiduciario Banobras. Asimismo, la Unidad Responsable<sup>199</sup> del fideicomiso es la Unidad de Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### **4.2.1.2.1. ANÁLISIS JURÍDICO.**

##### **4.2.1.2.1.1. EL OBJETO DEL FIDEICOMISO.**

El reporte señalado, establece como objeto del fideicomiso: "*Adquirir predios, viviendas terminadas, en proceso de construcción o a futuro para el programa de vivienda para magistrados y jueces del poder judicial federal; vender inmuebles que ya no sean de utilidad para el mismo; contratar servicios de asesoría; así como cubrir gastos de operación del fideicomiso*".

---

<sup>198</sup>[http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2009/Segundo%20trimestre%20de%202009/2.-%20Fideicomisos%20\(Anexo%20XV\)%20do.%20Trimestre%202009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2009/Segundo%20trimestre%20de%202009/2.-%20Fideicomisos%20(Anexo%20XV)%20do.%20Trimestre%202009.pdf)

<sup>199</sup> El artículo 2, fracción LVII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece que se entiende por Unidad Responsable al área administrativa de los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias y, en su caso, las entidades que están obligadas a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

En consecuencia, el objeto del mencionado instrumento contractual contraviene lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual, como se analizó en el capítulo anterior, establece que la finalidad de los fideicomisos públicos es auxiliar al Poder Ejecutivo Federal en el impulso a las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo nacional.

*“Artículo 9.- Son fideicomisos públicos los que constituye el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, o las entidades, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo. Asimismo, son fideicomisos públicos aquéllos que constituyan los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos”.*

Tal y como se estableció en el capítulo tercero, se entiende por áreas estratégicas *“el conjunto de actividades económicas –producción y distribución de bienes y servicios- que exclusivamente realiza el Gobierno Federal, a través de organismos públicos descentralizados, y unidades de la Administración Pública Federal, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional”*.<sup>200</sup>

Además, las áreas prioritarias se definen como: *“el conjunto de actividades económicas -producción y distribución de bienes y servicios- que el Gobierno Federal, mediante las empresas públicas realiza por sí o en concurrencia con los sectores social y privado, a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras, por razones circunstanciales e imperativos de interés general, proveyendo de esta forma, al desarrollo nacional”*.<sup>201</sup>

En virtud de lo expuesto, se estima que:

- La adquisición de predios y viviendas para magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación, así como la venta de inmuebles, no constituyen áreas estratégicas ni prioritarias del desarrollo nacional.
- El fideicomiso 1327.- Gobierno Federal, Programa de Vivienda para Magistrados y Jueces del Poder Judicial Federal, no encuadra con el contenido del artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

---

<sup>200</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. I, P. 249.

<sup>201</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., Vol. I, P. 250.

#### 4.2.1.2.2. ANÁLISIS ECONÓMICO.

Desde el punto de vista económico, las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo son las actividades económicas que por su naturaleza cumplen una función impulsora y dinamizadora del sistema económico general.<sup>202</sup>

En este sentido, se considera que el fideicomiso denominado: “*Fid. 1327.- Gobierno Federal, Programa de Vivienda para Magistrados y Jueces del Poder Judicial Federal*” no genera un impacto favorable en el desarrollo de la economía nacional, ya que no existen beneficios dirigidos a algún sector prioritario o estratégico, y con su ejecución no se impulsarán actividades relevantes para el desarrollo nacional.

Este fideicomiso contraviene lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y también las políticas económicas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, específicamente el Eje 2: “Economía competitiva y generadora de empleos”, el cual entre otros aspectos, señala:

*“La finalidad de la política económica de la presente Administración será lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos. Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de todos, especialmente de aquellos que viven en la pobreza, es un imperativo social. La insuficiencia de recursos económicos y la marginación impiden satisfacer las necesidades básicas y limitan la participación plena de los ciudadanos en los ámbitos político, social, económico y cultural. Sin oportunidades de empleo y de participación plena en la marcha económica del país, no es posible alcanzar un desarrollo humano integral. La creación de empleos favorece la estabilidad, la seguridad pública y la interacción social respetuosa de los derechos de los demás. Al mismo tiempo, el crecimiento económico debe darse sin sacrificar los recursos naturales, respetando al medio ambiente y sin comprometer el bienestar de generaciones futuras.”<sup>203</sup>*

En este tenor se destaca lo siguiente:

---

<sup>202</sup> [http://www.eco-finanzas.com/diccionario/A/AREAS ESTRATEGICAS\\_Y PRIORITARIAS\\_DEL\\_SECTOR\\_PUBLICO.htm](http://www.eco-finanzas.com/diccionario/A/AREAS ESTRATEGICAS_Y PRIORITARIAS_DEL_SECTOR_PUBLICO.htm)

<sup>203</sup> <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos.html>



- El fideicomiso denominado: "*Fid. 1327.- Gobierno Federal, Programa de Vivienda para Magistrados y Jueces del Poder Judicial Federal*", no promueve condiciones de productividad<sup>204</sup>, competitividad<sup>205</sup> o interés social<sup>206</sup> en la economía nacional; en contraste, genera condiciones privilegiadas para un sector mínimo de la sociedad, que corresponde a los servidores públicos del Poder Judicial Federal con nivel de Magistrado y/o Juez.
- El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, plantea mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos, especialmente de aquellos que viven en la pobreza; por lo que al tenor de este discurso, lo ideal sería generar los mecanismos para apoyar en principio a los sectores más desprotegidos, y posteriormente a los menos necesitados.
- Las diferentes instancias del Poder Judicial de la Federación actúan como fideicomitentes de otros fideicomisos que también tienen por objeto beneficiar a los servidores públicos del Poder Judicial, incluso también en fideicomisos relacionados con la vivienda, como es el caso del fideicomiso 4546-2 con el Banco Internacional, S.A., ahora H.S.B.C. México, S.A., para la administración del fondo por concepto de las aportaciones para el programa de mantenimiento de viviendas de magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>204</sup> La productividad es la relación entre la cantidad de bienes y servicios producidos y los recursos utilizados para ello.

<sup>205</sup> La competitividad consiste en la capacidad de un sector para mantener y aumentar su participación en el mercado, en términos de volumen y/o de ingresos que le permiten a una organización pública o privada alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico.

<sup>206</sup> El interés público o social, es el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría, que aparece con un contenido concreto, determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo de ellos, que pueden reconocer en él, su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afecten, a los que desplaza sin aniquilarlos.

**4.2.1.3. FIDEICOMISO PARA PROMOVER EL DESARROLLO DE PROVEEDORES Y CONTRATISTAS NACIONALES PARA LA INDUSTRIA PETROLERA ESTATAL<sup>207</sup>.**

Mediante contrato de fecha 25 de febrero del 2009, fue constituido el Fideicomiso para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales para la Industria Petrolera Estatal, cuya creación fue ordenada en el *“Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adiciona el artículo 3º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”*.

Su artículo décimo tercero transitorio señala:

*“Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente ordenamiento, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios establecerán una estrategia para apoyar el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales como parte del Plan Estratégico Integral de Negocios. Dicha estrategia deberá incluir un diagnóstico de la participación de los proveedores y contratistas mexicanos en las obras, las adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios, así como objetivos específicos y metas cuantitativas anuales a alcanzar del grado de contenido nacional en bienes, servicios y obras, respetando lo establecido en los tratados internacionales. La estrategia tendrá como finalidad incrementar el grado de contenido nacional en un mínimo de 25 por ciento. En el plan estratégico deberá especificarse el periodo en el que se alcanzará el porcentaje indicado. Para ello, se tomarán en cuenta las subcontrataciones que realicen los proveedores. Esta estrategia pondrá énfasis en el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, con el fin de coadyuvar al cumplimiento de lo previsto en el artículo 9 (sic), fracción IX, de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa....”*

Asimismo, el artículo decimo cuarto transitorio del Decreto referido establece:

*“Con el fin de coadyuvar en la instrumentación de la estrategia a la que se refiere el artículo anterior, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituirá un fondo en Nacional Financiera, S.N.C., dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de dicho ordenamiento. Este fondo tendrá por objeto promover el desarrollo de los proveedores y contratistas nacionales para la industria petrolera estatal, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas...”*

---

<sup>207</sup> [http://www.fondopyme.gob.mx/kardex/fiso\\_petrolera/](http://www.fondopyme.gob.mx/kardex/fiso_petrolera/)

#### 4.2.1.3.1. ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO.

##### 4.2.1.3.1.1. LA ESTRUCTURA ORGÁNICA.

Una de las características fundamentales para diferenciar el fideicomiso paraestatal, del fideicomiso no considerado entidad paraestatal, es la estructura orgánica (artículo 213 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria), esto es, el fideicomiso paraestatal cuenta con personal dedicado exclusivamente a supervisar y ejecutar los fines del fideicomiso.

En este sentido, se destaca lo dispuesto en el artículo 5 de las *“Reglas de Operación del Fideicomiso Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales para la Industria Petrolera Estatal”*,<sup>208</sup> el cual establece:

*“Artículo 5.- El FIDEICOMISO no contará con una estructura orgánica, ni personal propio para su funcionamiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 213 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.*

*Sin embargo, podrá realizar la contratación de servicios profesionales, a través de despachos externos y de manera temporal, que permita asegurar el cumplimiento de los fines del FIDEICOMISO.*

*La participación de los integrantes de los GRUPOS DE TRABAJO a que se refiere el artículo 17 de las REGLAS DE OPERACIÓN es de carácter honorífico, por lo que no da derecho a retribución alguna”.*

Al respecto, resalta el contenido del segundo párrafo del mencionado artículo, ya que si bien en sus reglas de operación se destaca que no existirá estructura orgánica, sí se prevé la posibilidad de contratar despachos externos (que evidentemente cobran por sus servicios, los cuales tendrán que ser pagados con cargo al patrimonio fideicomitado), para realizar los fines del fideicomiso, es decir, indirectamente, se prevé una estructura informal para la ejecución del fideicomiso.

Desde el punto de vista jurídico-económico, se destaca que el fideicomiso en mención:

- Considera la posibilidad de erogar recursos para la contratación de personal externo, motivando con ello la desviación de parte de los recursos que integran el patrimonio fideicomitado, del objeto del fideicomiso, el cual es promover el desarrollo de los proveedores y contratistas nacionales para la industria petrolera estatal, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas.

---

<sup>208</sup> [http://www.fondopyme.gob.mx/kardex/fiso\\_petrolera/Document/RO\\_FISO\\_PEMEX.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/kardex/fiso_petrolera/Document/RO_FISO_PEMEX.pdf)

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Con motivo de la probable desviación de los recursos para la contratación de personal externo, se infiere la previsión de las partes contratantes, relativa a la necesidad de un “apoyo laboral”, ante la incapacidad de las instancias participantes para operar el fideicomiso.
- La aplicación de la disposición relativa a la contratación de personal externo en el fideicomiso de referencia, genera incongruencias entre las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (que no prevé estructura orgánica en los fideicomisos no paraestatales) y los preceptos contenidos en las Reglas de Operación del Fideicomiso Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales para la Industria Petrolera Estatal.<sup>209</sup>

### 4.2.2. PODER LEGISLATIVO FEDERAL.

El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

*“Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.*

Mediante la revisión a los reportes que en términos del artículo 12 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, debe presentar el Poder Legislativo, en relación a los fideicomisos en los que funja como fideicomitente, se concluyó que actualmente la Cámara de Senadores funge como fideicomitente en el Fideicomiso de Inversión y Administración 1705 *“Para apoyar la construcción y equipamiento del nuevo recinto de la Cámara de Senadores”*.<sup>210</sup> Por su parte, la Cámara de Diputados, no reportó algún fideicomiso en el que funja como fideicomitente.

Como quedó aclarado en el capítulo 3 de la presente investigación, ni la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ni el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establecen facultades específicas para los funcionarios que integran las mencionadas Cámaras para fungir como fideicomitentes, cuestión que se analizará en los puntos subsecuentes.

---

<sup>209</sup> Estas Reglas de Operación tienen por objeto: *“regular el funcionamiento y la operación del Fideicomiso Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales para la Industria Petrolera Estatal, los criterios normativos y las etapas del proceso para el otorgamiento de los apoyos y las áreas responsables de su ejecución.”*

<sup>210</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5098901&fecha=15/07/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5098901&fecha=15/07/2009)

#### **4.2.2.1. ANÁLISIS JURÍDICO.**

##### **4.2.2.1.1. CÁMARA DE DIPUTADOS.**

Mediante oficio LX/DGAJ/234/2009, relativo a la respuesta a una consulta realizada a la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal para el desarrollo de la presente investigación (Anexo V), el Director General de Asuntos Jurídicos de dicha instancia señala los siguientes puntos:

- *“El Poder Legislativo, en sí mismo, al carecer de personalidad jurídica, no es susceptible de representación. Bajo el mismo razonamiento, la Cámara de Diputados no cuenta con facultades para fungir como fideicomitente del Poder Legislativo”.*
- *“La representación legal de la Cámara de Diputados la ostenta el Presidente de la Mesa Directiva, de conformidad con el artículo 23, numeral I, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y puede ser delegada de acuerdo a la misma disposición”.*
- *“La Cámara de Diputados no cuenta con normatividad específica que establezca el procedimiento para la constitución de fideicomisos, sin embargo, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 77 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia Cámara de Diputados puede dictar resoluciones relativas a su régimen interior. En ese tenor, se le atribuye a la Junta de Coordinación Política la facultad de disponer sobre los recursos materiales y financieros de la institución, lo que se funda en el artículo 34, numeral 1, inciso g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo, si fuera el caso, la constitución de fideicomisos para los fines que sean establecidos”.*

En virtud de lo expuesto, se infiere lo siguiente:

- Si la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal, no tiene personalidad jurídica propia, luego entonces no tiene capacidad para transmitir bienes y/o derechos, es decir, no puede fungir como fideicomitente.
- Existen representantes legales de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal, aunque la misma carece de personalidad jurídica.
- El Director General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal manifiesta en la respuesta a la consulta planteada, que pese a que no existen facultades de la Cámara en mención para fungir como fideicomitente, ésta podría actuar como tal, si así lo considera pertinente.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

En este sentido, se considera que existe falta de claridad, ya que se comienza por afirmar que la Cámara de Diputados no cuenta con facultades para fungir como fideicomitente del Poder Legislativo Federal, pero se culmina señalando que la Junta de Coordinación tiene facultades para “*asignar, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios*” (34, numeral 1, inciso g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), considerando este enunciado como el fundamento para la posible constitución de fideicomisos y, dejando entrever, pero no especificando, que la Cámara de Diputados sólo podría fungir como fideicomitente de la misma, y no del Poder Legislativo Federal en su conjunto.

Aunado a lo anterior, se estima que *asignar recursos* (como lo establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos) no es sinónimo de transmitir bienes y/o derechos, función primordial de la figura del fideicomitente.

Además, no se aclara cuál podría ser la finalidad de la constitución de probables fideicomisos.

### 4.2.2.1.2. CÁMARA DE SENADORES.

Con relación a quién puede representar al Poder Legislativo en su carácter de fideicomitente, la Unidad de Enlace para el Acceso y Transparencia de la Información de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos señaló que el Poder Legislativo se deposita en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, y que en el caso de la Cámara de Senadores el Presidente de dicha Cámara, es su representante jurídico.

Asimismo, determinó que la Cámara de Senadores puede fungir como fideicomitente del Poder Legislativo Federal, ya que puede representarlo, pero sólo en la parte relativa a la Cámara de Senadores, con fundamento en el artículo 23 de la Ley General de Bienes Nacionales<sup>211</sup>, el cual establece:

*“ARTÍCULO 23.- Las atribuciones que en este Título se otorgan al Poder Legislativo, serán ejercidas de forma independiente por conducto de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.*

*El Poder Legislativo y el Poder Judicial de la Federación, a nombre de la propia Federación, podrán:*

*1.- Adquirir inmuebles con cargo al presupuesto de egresos que tuvieren autorizado o recibirlos en donación, asignarlos al servicio de sus órganos y administrarlos;*

---

<sup>211</sup> Consulta realizada a la Cámara de Senadores, que se adjunta al presente trabajo de investigación como Anexo VI.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

*II.- Enajenar los inmuebles a que se refiere la fracción anterior conforme a lo previsto en el artículo 84 de esta Ley, previa su desincorporación del régimen de dominio público de la Federación, mediante el acuerdo que para tal efecto emitan;*

*III.- Emitir su respectiva normatividad para la realización de las operaciones a que se refieren las fracciones I y II este artículo;*

*IV.- Implementar un sistema de administración inmobiliaria que permita la administración eficaz y el óptimo aprovechamiento de los inmuebles que conforme al presente artículo adquieran, así como designar a los responsables inmobiliarios correspondientes, quienes tendrán las funciones previstas en la normatividad que emitan en materia de administración de inmuebles, y*

*V.- Emitir los lineamientos correspondientes para la construcción, reconstrucción, adaptación, conservación, mantenimiento y aprovechamiento de dichos inmuebles.*

*Tratándose de inmuebles considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente, darán la intervención que corresponda conforme a la legislación aplicable, a la Secretaría de Educación Pública”.*

El funcionario que ostenta la representación jurídica es el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores.

En relación a los fines de constitución de los fideicomisos se señaló que en cada contrato de fideicomiso se deberá especificar el mismo.

De lo expuesto se desprende que:

- No existen los ordenamientos legales mediante los cuales se determinen las finalidades de la constitución de fideicomisos por parte de la Cámara de Senadores o de la Cámara de Diputados, es decir, existe discrecionalidad en la creación de los mismos.
- Ningún servidor público ostenta la representación legal del Poder Legislativo Federal como tal. El Presidente de la Mesa Directiva de cada una de las Cámaras ostenta la representación jurídica pero solamente de la Cámara de la que es Presidente.
- El artículo 23 de la Ley General de Bienes Nacionales no señala como tal, la facultad de las Cámaras del Poder Legislativo Federal para fungir como fideicomitentes.

#### 4.2.2.2. ANÁLISIS ECONÓMICO.

En virtud de lo expuesto, la transparencia en el ejercicio de los recursos es discutible. Si bien existen los mecanismos que obligan al Poder Legislativo Federal a reportar los fideicomisos en los cuales actúe como fideicomitente, esto no implica que dicho ejercicio limite las finalidades para las cuales se pueden constituir los mismos. Ejemplo claro de lo anterior, es el Fideicomiso de Inversión y Administración 1705 *“Para apoyar la construcción y equipamiento del nuevo recinto de la Cámara de Senadores”*.

La Cámara de Senadores reporta no sólo la existencia del fideicomiso, sino las aportaciones realizadas al mismo, las erogaciones efectuadas por la fiduciaria, los ingresos, los egresos y la disponibilidad del recurso, pero ello no implica que la finalidad de este fideicomiso sea la idónea.

Antes de considerar la constitución de un fideicomiso que tenga por objeto la *“construcción y equipamiento del nuevo recinto de la Cámara de Senadores”*, valdría la pena la realización de un análisis del costo de la ejecución de tal proyecto y el beneficio social que aportará.

#### 4.2.3. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 12, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las diferentes instancias del Poder Judicial Federal publicaron los nombres y saldos de los fideicomisos en los que fungían como fideicomitentes. Estos son los siguientes:

- Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:
  - ✓ Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México-España.<sup>212</sup>
- De la Suprema Corte de Justicia de la Nación:
  - ✓ 4657-4 Pensiones Complementarias para Servidores Públicos de Mando Superior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
  - ✓ 11495-2 Pensiones Complementarias Mandos Medios y Personal Operativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
  - ✓ 14210-5 Plan de Prestaciones Médicas Complementarias y de Apoyo Económico Extraordinario a los Empleados del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>212</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5098750&fecha=14/07/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5098750&fecha=14/07/2009)



## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- ✓ 14211-3 Administración de los Recursos Productos de la Venta de Publicaciones de la Suprema Corte para el Financiamiento de Nuevas Publicaciones y Cualquier Proyecto de Interés para el Fideicomitente.
- ✓ 14348-9 Remanentes Presupuestarios del año de 1998 y anteriores.
- ✓ 2125 Fondo Nacional para el Fortalecimiento y Modernización de la Impartición de Justicia (FONDO JURICA).<sup>213</sup>
- Del Consejo de la Judicatura Federal:
  - ✓ Contrato de fideicomiso 4546-2 con el Banco Internacional, S.A., ahora H.S.B.C. México, S.A., para la administración del fondo por concepto de las aportaciones para el programa de mantenimiento de viviendas de magistrados y jueces del poder judicial de la federación.
  - ✓ Contrato de fideicomiso F/676 con IXE Banco, S.A., para la administración del fondo para el pago de pensiones complementarias de magistrados de circuito y jueces de distrito del poder judicial de la federación.<sup>214</sup>

### 4.2.3.1. ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO.

Mediante consultas realizadas al Tribunal Electoral y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Anexo VII de la presente investigación), ambas del Poder Judicial de la Federación, estas instancias manifestaron:

- El Tribunal Electoral no puede fungir como fideicomitente del Poder Judicial de la Federación, ya que cada uno de los integrantes de este poder cuenta con personalidad jurídica propia.
- Tanto la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito pueden fungir como fideicomitentes.
- El Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o en su caso, a quien éste le otorgue facultades, le corresponde la representación jurídica del Tribunal Electoral.
- El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ostenta la representación jurídica de dicha Corte.

<sup>213</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5098923&fecha=15/07/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5098923&fecha=15/07/2009)

<sup>214</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5098927&fecha=15/07/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5098927&fecha=15/07/2009)

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Con relación a la finalidad de la constitución de fideicomisos por parte del Poder Judicial como fideicomitente, la Unidad de Enlace y Transparencia del Tribunal Electoral señala que en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se especifica tal finalidad.

Al respecto, se destaca lo siguiente:

- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 9) establece la finalidad de los fideicomisos en los que funja como fideicomitente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente única de la Administración Pública Federal Centralizada, o las entidades paraestatales, pero no establece la finalidad para la que se pueden crear fideicomisos por parte del Poder Legislativo y/o Judicial y los Órganos Constitucionales Autónomos.
- Aunado a lo anterior, y si se considera correcta la respuesta de la Unidad de Enlace y Transparencia del Tribunal Electoral, los fideicomisos constituidos por las diferentes instancias del Poder Judicial de la Federación, fehacientemente, no auxilian al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo nacional.

Con relación al Contrato de fideicomiso 4546-2 con el Banco Internacional, S.A., ahora H.S.B.C. México, S.A., para la administración del fondo por concepto de las aportaciones para el programa de mantenimiento de viviendas de magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación, en el cual el Consejo de la Judicatura Federal hace la siguiente aclaración: *“El contrato aludido, se financia con fondos de carácter privado, producto de las aportaciones que a través de descuentos por nomina, se efectúan a los magistrados y jueces, así como por los productos financieros que se generan. Dichos importes se destinan al mantenimiento de viviendas asignadas a magistrados y jueces”*.<sup>215</sup> Por lo cual, cabe destacar:

- No existen disposiciones legales que prevean la creación de fideicomisos en los que participen como fideicomitentes, las instancias del Poder Judicial de la Federación, con recursos de carácter privado.

---

<sup>215</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5098927&fecha=15/07/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5098927&fecha=15/07/2009)

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Aún cuando el fideicomiso se financia con recursos privados, existe un área administrativa encargada del mantenimiento de las casas-habitación del Programa de Vivienda para Magistrados y Jueces del Poder Judicial. En la página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se destaca como órgano administrativo a la Dirección General de Inmuebles y Mantenimiento, que, dentro de sus funciones, se prevé la de: *“Coordinar, administrar, operar y mantener actualizado el Programa de Vivienda para Magistrados y Jueces del Poder Judicial de la Federación, así como el mantenimiento de las casas-habitación”*.<sup>216</sup>
- En este tenor, existen indicios de que a pesar de que el fideicomiso se financia con fondos privados, la ejecución de su objeto incide en las actividades de las áreas administrativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Que finalmente implican una erogación de recursos públicos federales, ya que estas funciones las realizan instancias públicas.

Como consecuencia de la implementación de fideicomisos en los que alguna instancia del Poder Judicial de la Federación actúa como fideicomitente, se desprende lo siguiente:

- A través de los fideicomisos el Poder Judicial de la Federación ha generado la creación de beneficios para su personal adscrito, los cuales superan a los de la mayoría de los trabajadores del Estado.
- Actualmente, las instancias del Poder Judicial de la Federación pueden participar como fideicomitentes, constituyendo fideicomisos con “recursos privados”.
- Si las finalidades de los fideicomisos que constituyen las instancias del Poder Judicial de la Federación, son auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo nacional (según lo manifestado por la Unidad de Enlace y Transparencia del Tribunal Electoral), los fideicomisos que operan actualmente no cumplen una función impulsora del sistema económico mexicano.

---

<sup>216</sup> <http://w3.cjf.gob.mx/organizacioncjf/funciones.html>

#### 4.2.4. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

##### 4.2.4.1. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Atento a la respuesta<sup>217</sup> del Titular de la Unidad de Enlace de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en relación a los fideicomisos en los que dicho órgano constitucional autónomo participa como fideicomitente, se cuenta con la siguiente información:

- Actualmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos participa como fideicomitente en el *Fideicomiso de Inversión y Administración para la operación del Fondo de Separación Individualizado*.
- El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es el servidor público que puede representar a la referida Comisión en su carácter de fideicomitente.
- La representación legal de la comisión le corresponde a su Presidente y al Oficial Mayor, por acuerdo del Presidente, sólo en el ámbito administrativo institucional.

Por lo anterior, se entiende que no existen disposiciones legales que determinen los fines para los que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede constituir fideicomisos.

##### 4.2.4.2. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

Actualmente, el Instituto Federal Electoral participa como fideicomitente en dos contratos de fideicomiso denominados:

- Fondo para Atender el Pasivo Laboral del IFE. Contrato de Fideicomiso de Inversión y Administración número F/10164.
- Fondo para la Administración de los Recursos de la Reforma Electoral. Contrato de Fideicomiso de Inversión y Administración número F/10204.<sup>218</sup>

El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral está facultado para representar legalmente al referido Instituto, con fundamento en el artículo 125, párrafo I, incisos a) y p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

---

<sup>217</sup> Consulta realizada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que es agregada como Anexo VIII del presente trabajo de investigación.

<sup>218</sup> Consulta realizada al Instituto Federal Electoral, agregada como Anexo IX del presente trabajo de investigación.

*“Artículo 125.-*

*1. Son atribuciones del secretario ejecutivo:*

*a) Representar legalmente al Instituto;*

*p) Ejercer las partidas presupuestales aprobadas”.*

Al respecto, se destaca que no existen disposiciones específicas relativas al fideicomiso, tales como los fines para la constitución de los mismos.

#### **4.2.4.3. BANCO DE MÉXICO.**

El Banco de México actúa como fideicomitente en los fideicomisos denominados:

- Fondo de Pensiones del Banco de México.
- Fondo Complementario de Pensiones.
- Fideicomiso del Espacio Cultural y Educativo Betlemitas (FECEB).

En relación a la representación legal del Banco de México, en los fideicomisos en lo que éste funja como fideicomitente, la misma será ostentada por el Gobernador del Banco de México, en términos del artículo 47, fracciones I y IV, de la Ley del Banco de México y los funcionarios que este último designe apoderados en términos de la fracción X del referido artículo, en relación con el 7 del Reglamento Interior del Banco de México.

Asimismo, conforme a los artículos 8 y 10 del Reglamento Interior del Banco de México, podrán fungir como representantes legales los titulares de las Direcciones Generales y de las Direcciones de Área, así como el Contralor Interno, o dos funcionarios que actúen conjuntamente, siempre y cuando tengan puestos de Subgerente o superior, o bien de los rangos equivalentes a éstos y se encuentren subordinados al Director General, al Director de Área o al Contralor Interno, según se trate.

En la consulta realizada al Banco de México (Anexo X de la presente investigación), con relación a la finalidad para la que pueden constituirse los fideicomisos por parte de este órgano constitucional autónomo como fideicomitente, se respondió que los fines se especifican en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Banco de México y el Reglamento Interior del Banco de México.

Por lo anterior, se infiere lo siguiente:

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Los referidos ordenamientos no establecen textualmente las finalidades para las que el Banco de México puede constituir fideicomisos.
- Las condiciones en las cuales se encuentra “regulada” la figura del fideicomiso que puede constituir el Banco de México, provoca que al día de hoy, de tres fideicomisos en los que este órgano participa como fideicomitente, dos de ellos sean para pensiones de su personal adscrito.
- Ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Banco de México, ni su Reglamento, facultan expresamente a este órgano constitucional autónomo para constituir fideicomisos con el fin de beneficiar a su personal.

### 4.3. PROPUESTA DE UNA LEY FEDERAL DEL FIDEICOMISO PÚBLICO.

Por principio, cabe aclarar que, en la propuesta aquí planteada se denominará a la ley como “Ley Federal del Fideicomiso Público”, en virtud de que el fideicomiso no es competencia exclusiva de la Federación, basándonos en los siguientes razonamientos:

- La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala que *“...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”* (artículo 384). Es decir, que los particulares también pueden participar en los contratos de fideicomiso.
- En lo que se refiere a la figura del fiduciario, también los particulares pueden participar con tal carácter. El artículo 385 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece: *“Sólo pueden ser instituciones fiduciarias las expresamente autorizadas para ello conforme a la ley”*. Actualmente, y como se mencionó en el capítulo segundo de esta investigación, están autorizados para actuar como fiduciarios:
  - ✓ Las instituciones de Banca Múltiple, las instituciones de Banca de Desarrollo y en fideicomisos cuyo fin sea garantizar obligaciones a su favor, también podrán ser fiduciarios: las Instituciones de Seguros, las Instituciones de Fianzas, las Sociedades Financieras de Objeto Limitado, las Casas de Bolsa y los Almacenes Generales de Depósito.

Así pues, se propone la creación de una Ley Federal del Fideicomiso Público, en virtud de las siguientes consideraciones:

Con relación al fideicomiso público:

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Existen términos como: Comité Técnico, Coordinadora de Sector, Director General, los cuales se refieren en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, la Ley de Instituciones de Crédito, que no cuentan con definición alguna, no mencionan cuál es su finalidad esencial que hace que la figura del Fideicomiso Público se distancie de la prevista en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- La incorrecta justificación de la creación de fideicomisos públicos ha acarreado la duplicidad de funciones y estructuras, particularmente en la Administración Pública Federal.
- En el caso de los fideicomisos que tienen como objeto la aplicación de recursos y/o subsidios, no existe la obligación de que, dentro de su contenido, prevean los mecanismos y criterios para la elección de los sujetos de apoyo.
- En concordancia con el punto anterior, si bien existe la obligación (artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) de que la entrega de subsidios cumpla con ciertos requisitos, ésta se restringe a los programas enlistados en el Anexo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009.
- El contrato de fideicomiso comprende la participación de dos figuras: fideicomitente y fiduciaria para su perfeccionamiento; sin embargo, por parte de la fideicomitente, en caso de que la coordinadora de sector (fideicomiso paraestatal) o la unidad responsable del seguimiento (fideicomiso no paraestatal) sean alguna dependencia o entidad diferente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a la entidad paraestatal que funge como fideicomitente, también comparece a la firma del contrato en su calidad de “participante”, situación que se plasma en la práctica pero no expresamente en la norma, por lo que se podría considerar la posibilidad de designar fideicomitente a las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- La Ley del Banco de México, la Ley Orgánica de Nacional Financiera y la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior prevén a las instituciones que regulan (Banco de México, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior, respectivamente) en su carácter de fiduciarias y hasta fideicomisarias pero no como fideicomitentes; sin embargo, en la práctica, fungen como tales. En este tenor, habría que establecer más claramente en cuáles casos pueden utilizar estas facultades.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Existen fideicomisos del Poder Ejecutivo Federal que no atienden áreas estratégicas ni prioritarias del desarrollo nacional, y que por lo tanto, no cumplen con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Derivado de los dos puntos anteriores, actualmente tanto Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Banco de México, fungen como fideicomitentes en fideicomisos constituidos con la finalidad de otorgar pensiones y prestaciones laborales al personal adscrito a dichas entidades y Órgano Constitucional Autónomo, respectivamente.

Con relación al fideicomiso público no paraestatal:

- Aunque tienen como característica fundamental la ausencia de estructura orgánica, lo cual los diferencia del fideicomiso paraestatal, en algunos casos prevén la contratación de personal distinto a la fiduciaria, para la ejecución de los fines del fideicomiso.
- En el caso de los fideicomisos constituidos por el Poder Judicial de la Federación, el Poder Legislativo Federal y los Órganos Constitucionales Autónomos, no existe disposición alguna que prevea los fines para los cuales se pueden constituir dichos fideicomisos.
- Aunado al punto anterior, la legislación actual (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento) prevé como fideicomitentes al Poder Judicial Federal y al Poder Legislativo Federal, no a sus instancias<sup>219</sup>, las cuales son las que realmente podrían fungir con este carácter.
- Existen fideicomisos, que en razón del fideicomitente se consideran públicos, que se financian con fondos privados, según lo reportado por las instancias correspondientes, y que pese a tal condición, se ven beneficiados por algún servicio otorgado por instancias públicas, erogando recursos públicos federales para beneficios particulares que no constituyen interés social.
- Si bien existen los mecanismos que obligan a los Poderes de la Unión y a los Órganos Constitucionales Autónomos a reportar los fideicomisos en los cuales actúen como fideicomitentes, esto no implica que dicho ejercicio limite las finalidades para las cuales constituyan los fideicomisos, por lo que es forzoso regular las finalidades para su constitución.

---

<sup>219</sup> En el caso del Poder Legislativo: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. En el caso del Poder Judicial: la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.



## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- La falta de disposiciones relativas a los fideicomisos, contribuye a la creación de privilegios para servidores públicos. Tal es el caso, de varios de los fideicomisos constituidos por diversas instancias del Poder Judicial de la Federación, del Poder Legislativo Federal, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del Banco de México y del Instituto Federal Electoral.

En consecuencia, se propone una ley que contenga, enunciativa, mas no limitativamente, los siguientes apartados:

### ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY FEDERAL DEL FIDEICOMISO PÚBLICO.

#### TÍTULO PRIMERO. Disposiciones Generales.

##### CAPÍTULO I. Definiciones.

- Artículo 1. Definición de fideicomiso público.
- Artículo 2. Clasificación de los fideicomisos públicos.
- Artículo 3. Fideicomiso Público Paraestatal.
- Artículo 4. Fideicomiso Público No Paraestatal.
- Artículo 5. Fideicomiso Público No Paraestatal del Poder Ejecutivo Federal.
- Artículo 6. Fideicomiso Público No Paraestatal del Poder Legislativo Federal.
- Artículo 7. Fideicomiso Público No Paraestatal del Poder Judicial Federal.
- Artículo 8. Comité Técnico.
- Artículo 9. Coordinadora de Sector.
- Artículo 10. Unidad Responsable del seguimiento.
- Artículo 11. Director General.

##### CAPÍTULO II. Fin.

- Artículo 12. Finalidades para las que se puede crear un fideicomiso público federal.
- Artículo 13. Justificación para la creación de un fideicomiso público federal.
- Artículo 14. Fideicomisos sujetos a Reglas de Operación.

##### CAPÍTULO III. Patrimonio.

##### CAPÍTULO IV. Duración y Extinción del Fideicomiso Público.

- Artículo 15. Duración.
- Artículo 16. Extinción.
- Artículo 17. Causas de extinción.
- Artículo 18. Procedimiento para su extinción.
- Artículo 19. Fideicomiso Paraestatal.
- Artículo 20. Fideicomiso Sin Estructura.

##### CAPÍTULO V. Rendición de Cuentas.

- Artículo 21. Presentación de Informes.

## **“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

### **CAPÍTULO VI. Comité Técnico.**

Artículo 22. Derechos.

Artículo 23. Obligaciones.

## **TÍTULO SEGUNDO. Fideicomiso Público Paraestatal.**

### **CAPÍTULO I. Definición y Formalidades**

Artículo 24. Definición.

Artículo 25. Formalidades para su constitución.

### **CAPÍTULO II. Fideicomitente.**

Artículo 26. Derechos.

Artículo 27. Obligaciones.

### **CAPÍTULO III. Fideicomisario.**

Artículo 28. Derechos.

Artículo 29. Obligaciones.

### **CAPÍTULO IV. Coordinadora de Sector.**

Artículo 30. Derechos.

Artículo 31. Obligaciones.

### **CAPÍTULO V. Fiduciaria.**

Artículo 32. Derechos.

Artículo 33. Obligaciones.

### **CAPÍTULO VI. Director General.**

Artículo 34. Derechos.

Artículo 35. Obligaciones.

## **TÍTULO TERCERO. Fideicomiso Público No Paraestatal.**

### **CAPÍTULO I. Definición y Formalidades**

Artículo 36. Definición.

Artículo 37. Formalidades para su constitución.

### **CAPÍTULO II. Fideicomiso Público No Paraestatal del Poder Ejecutivo Federal.**

Artículo 38. Fideicomitente.

Artículo 39. Derechos.

Artículo 40. Obligaciones.

Artículo 41. Unidad Responsable del seguimiento.

Artículo 42. Derechos.

Artículo 43. Obligaciones.

Artículo 44. Fiduciaria.

Artículo 45. Derechos.

Artículo 46. Obligaciones.

**CAPÍTULO III. Fideicomiso Público No Paraestatal del Poder Judicial Federal, del Poder Legislativo Federal y de los Órganos Constitucionales Autónomos.**

Artículo 47. Fideicomitente.

Artículo 48. Derechos.

Artículo 49. Obligaciones.

Artículo 50. Fiduciaria.

Artículo 51. Derechos.

Artículo 52. Obligaciones.

Artículo 53. Fideicomisario.

Artículo 54. Derechos.

Artículo 55. Obligaciones.

Artículo 56. Unidad Responsable del Seguimiento.

Artículo 57. Derechos.

Artículo 58. Obligaciones.

Además, se proponen las siguientes definiciones, las cuales se incluirían en este proyecto de ley:

- **Comité Técnico:** Órgano máximo del fideicomiso público, encargado de dictar las políticas de inversión del patrimonio fideicomitado, instruyendo a la fiduciaria para ejecutar las acciones ideales encaminadas al cumplimiento de los fines del fideicomiso, obligado a realizar las acciones establecidas en la ley y en el contrato de fideicomiso correspondiente.
- **Coordinadora de Sector:** Dependencia de la Administración Pública Federal encargada, por mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, de supervisar el correcto funcionamiento de la operación del fideicomiso público paraestatal y de fijar las políticas de operación del mismo.
- **Director General:** Servidor Público con mayor rango dentro de la estructura del fideicomiso público paraestatal, encargado de representar legalmente al fideicomiso y realizar aquellas acciones instruidas por el Comité Técnico del fideicomiso, las establecidas en las leyes respectivas y en el contrato del fideicomiso público que dirija.

Como se aprecia, esta ley contemplaría al fideicomiso paraestatal y al no paraestatal, aportaría conceptos que no están previstos en la legislación actual, prevería la creación de reglas de operación para aquellos fideicomisos que aporten recursos y/o otorguen subsidios, establecería las finalidades de los fideicomisos constituidos por el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federal y los Órganos Constitucionales Autónomos, y qué instancias de los Poderes de la Unión pueden fungir como fideicomitentes.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA. Los antecedentes del fideicomiso se ubican en el derecho romano, el derecho germánico, el derecho civil español y el derecho anglosajón. El término “fideicomiso” se adoptó del derecho romano.

SEGUNDA. Durante la construcción de los ferrocarriles en México, se recurrió a la inversión extranjera proveniente de los Estados Unidos, país en el cual se implementó el *trust* (equivalente al fideicomiso en el derecho anglosajón), causando efectos en México a través de la celebración de contratos de préstamo, mandato e hipoteca.

TERCERA. Como resultado de la influencia del *trust* anglosajón, los proyectos de ley denominados: Proyecto Limantour (1905) y Proyecto Creel (1924), preveían en su contenido la figura del fideicomiso. Sin embargo, estos proyectos no fueron aprobados por el Congreso de la Unión.

CUARTA. Fue en el año de 1925 que el fideicomiso se incorporó a la legislación mexicana a través de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

QUINTA. Con el paso del tiempo, el fideicomiso quedó regulado principalmente en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito.

SEXTA. La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito no establece la naturaleza jurídica del fideicomiso, sin embargo, prevé que dicha figura se perfecciona a través del contrato.

SÉPTIMA. Al no establecer la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la naturaleza jurídica del fideicomiso, la doctrina se ha encargado de estudiar el tema respectivo. En la actualidad existen varias posturas al respecto, situándolo como institución, desdoblamiento del derecho de propiedad, declaración unilateral de voluntad, operación bancaria, negocio jurídico, negocio fiduciario, mandato, patrimonio afectación, contrato, entre otras. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia que le da al fideicomiso la naturaleza de contrato y negocio jurídico.

OCTAVA. El fideicomiso se utiliza en el sector público con las nociones establecidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito, otorgándole el matiz de “fideicomiso público” en función del fideicomitente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

NOVENA. En la Administración Pública Federal podrán participar como fideicomitentes:

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (como fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada).
- Las Entidades Paraestatales (Para el caso de la Administración Pública Federal Paraestatal).

DÉCIMA. El fideicomiso público constituido por la Administración Pública Federal tiene como propósito auxiliar al Poder Ejecutivo Federal en sus atribuciones, para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo nacional.

DÉCIMA PRIMERA. El fideicomiso público también puede ser constituido por los Poderes Legislativo y Judicial Federales, así como por los Órganos Constitucionales Autónomos, participando como fideicomitentes, aunque la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no señala qué instancias de dichos Poderes de la Unión son las que pueden ostentarse como fideicomitentes.

DÉCIMA SEGUNDA. Las finalidades de los fideicomisos públicos constituidos por los Poderes Legislativo y Judicial Federales, así como por los Órganos Constitucionales Autónomos, no están previstas en la legislación.

DÉCIMA TERCERA. El fideicomiso público presenta dos vertientes: el fideicomiso público paraestatal y el fideicomiso público no considerado entidad paraestatal o sin estructura orgánica.

DÉCIMA CUARTA. El fideicomiso público paraestatal solamente lo puede constituir el Poder Ejecutivo Federal y en el fideicomiso público no paraestatal pueden actuar como fideicomitentes, las instancias de los tres Poderes de la Unión.

DÉCIMA QUINTA. Tanto el fideicomiso público paraestatal como el no paraestatal, se perfeccionan a través del contrato.

DÉCIMA SEXTA. El contrato de fideicomiso público paraestatal prevé una estructura orgánica, a diferencia del contrato de fideicomiso público no paraestatal.

DÉCIMA SÉPTIMA. Del contrato de fideicomiso público paraestatal denominado ProMéxico, se desprende la probable duplicidad de funciones en la Administración Pública Federal (relativa a la promoción del comercio exterior de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y el otorgamiento de asesorías relativas al proceso exportador), la cual genera impactos negativos en las finanzas públicas ya que se están destinando recursos públicos federales a varias instancias para los mismos fines.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

DÉCIMA OCTAVA. Del contrato de fideicomiso público denominado: “*Fideicomiso para el Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas*”, se destaca la ausencia de regulación relativa al otorgamiento de recursos públicos federales. Lo cual se debe a la falta de disposiciones en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establezcan que los apoyos otorgados a través de fideicomisos, deben otorgarse con base en lineamientos establecidos en Reglas de Operación. Existen disposiciones relativas al otorgamiento de subsidios, pero éstas se restringen a los “Programas Sujetos a Reglas de Operación” establecidos en el Anexo 18 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2009.

DÉCIMA NOVENA. Las Reglas de Operación del “*Fideicomiso para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales para la Industria Petrolera Estatal*” prevén la contratación de personal para su operación, a pesar de que el mencionado fideicomiso es considerado no paraestatal, cuya característica fundamental que lo diferencia del considerado entidad paraestatal, es la ausencia de estructura orgánica.

VIGÉSIMA. Tanto el Fideicomiso para el Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas como el Fideicomiso ProMéxico, presentan poco apego a los preceptos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual, entre otros puntos, prevé la consolidación, en una sola instancia, de los programas de apoyo destinados a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la aplicación de estrategias que promuevan la creación, desarrollo y consolidación de dichas empresas.

VIGÉSIMA PRIMERA. Se considera recomendable crear una ley específica del fideicomiso público federal, por las siguientes razones:

- Las leyes que regulan actualmente el fideicomiso público (La Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, principalmente) no prevén la naturaleza jurídica del fideicomiso, ni enuncian las finalidades para las cuales se puede crear un fideicomiso por parte de las instancias del Poder Judicial de la Federación y del Poder Legislativo Federal.
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria refiere que el Poder Judicial de la Federación y el Poder Legislativo Federal pueden constituir fideicomisos, redacción que es incorrecta, puesto que son algunas de las instancias que conforman estos poderes las que los constituyen. Por ejemplo, la Cámara de Diputados, el Consejo de la Judicatura Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otras.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

- Las instancias de la Administración Pública Federal aprovechan su calidad de fideicomitentes para constituir fideicomisos que no contemplan el auxilio al Poder Ejecutivo Federal en el desarrollo de las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional. Es decir, constituyen fideicomisos cuyos fines consisten en beneficiar a diversos servidores públicos.
- Las instancias del Poder Judicial de la Federación y del Poder Ejecutivo Federal han actuado como fideicomitentes, en fideicomisos que según información entregada por estos Poderes de la Unión, se constituyeron con recursos privados, lo cual provoca opacidad en el ejercicio de recursos públicos federales.
- Con referencia a las conclusiones décima séptima a vigésima de esta investigación, se estima que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales no cumplen con el objeto de controlar en su totalidad el ejercicio de los recursos públicos federales destinados a fideicomisos, por lo tanto, no cumplen con el objeto de orden público al cual se alude en el artículo primero de cada uno de estos ordenamientos. En este sentido, la falta de precisión en los puntos descritos en las conclusiones referidas, provocan resultados desfavorables en términos económicos, que afectan el desarrollo económico nacional.
- Por otra parte, para efectos de sistematización y pronta referencia, resulta más sencillo recurrir a una *Ley Federal del Fideicomiso Público*, para consultar los preceptos relativos a la misma figura jurídica. Actualmente, la figura del fideicomiso público se encuentra dispersa en varios ordenamientos lo cual hace más complejo resolver cuestionamientos relativos al mismo.
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento no regulan el fideicomiso público constituido por las instancias del Poder Judicial de la Federación, el Poder Legislativo Federal y los Órganos Constitucionales Autónomos, solamente los obligan a informar en cuáles fideicomisos participan como fideicomitentes; sin embargo, no existe regulación relativa a las finalidades de los mismos, la justificación de su existencia o el proceso por medio del cual se crearán.

VIGÉSIMA SEGUNDA. En la ley propuesta, como está señalado en el cuarto capítulo de esta investigación, se prevería:

- La aportación de los conceptos que no están previstos en la legislación actual (coordinadora de sector, comité técnico, director general).
- La creación de reglas de operación para aquellos fideicomisos que aporten recursos públicos y/o otorguen subsidios.

## **“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

- El establecimiento de las posibles finalidades de todos los fideicomisos públicos.
- La prohibición expresa, a las instancias facultadas de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federales, así como a los Órganos Constitucionales Autónomos, de actuar como fideicomitentes en fideicomisos que prevean fines diferentes a los permitidos y en fideicomisos que se constituyan con recursos privados.
- La indicación expresa de las instancias de los Poderes de la Unión, que pueden fungir como fideicomitentes.
- La realización de estudios costo-beneficio para la creación de fideicomisos públicos.
- La realización de análisis (por parte de una instancia diferente a la que constituirá el fideicomiso, por ejemplo de la Secretaría de la Función Pública en el caso de la Administración Pública Federal) de los fines de los fideicomisos públicos que operan al momento de la probable creación de un fideicomiso, con la finalidad de no duplicar funciones, ni estructuras administrativas (esto último en el caso del fideicomiso paraestatal).
- La división del fideicomiso público en paraestatal y no paraestatal, principalmente porque el primero implica la creación de una estructura orgánica dedicada a operar el fideicomiso y el segundo no requiere una plantilla específica que opere el fideicomiso.



## BIBLIOGRAFÍA.

### LIBROS.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, y ALMAZÁN ALANÍZ, Pablo Roberto, Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso, Porrúa, 1a. Edición, México, 1997.
2. ÁLAMO, Javier, Los 140 Tipos de Personas Reconocidas por el Derecho Mexicano, Porrúa, 1ª Edición, México, 2000.
3. ASPE, Pedro, La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nostra, 1ª Edición, México, 2007.
4. BATIZA, Rodolfo, Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria, Porrúa, 1ª Edición, México, 1977.
5. BRAVO GONZÁLEZ, Agustín y BRAVO VALDÉS, Beatriz, Derecho Romano. Segundo Curso, Porrúa, 20ª Edición, México, 2005.
6. CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, División de Poderes y Régimen Presidencial en México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª Edición, México, 2006.
7. CARBONELL, Miguel, El Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicanos, Nostra, 1ª edición, México, 2005.
8. CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, Poder Judicial, Porrúa, 1ª Edición, México, 2000.
9. CASTRILLÓN Y LUNA, Víctor, Tratado de Derecho Mercantil, Porrúa, 1ª Edición, México, 2008.
10. CERVANTES AHUMADA, Raúl, Títulos y Operaciones de Crédito, Porrúa, 17ª Edición, México, 2007.
11. DÁVALOS MEJÍA, L. Carlos Felipe, Títulos y Operaciones de Crédito, Oxford, 3ª Edición, México, 2005.
12. DÍAZ BRAVO, Arturo, Títulos y Operaciones de Crédito, Iure, 1ª Edición, México, 2006.
13. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, El Fideicomiso: Negocio Jurídico: Régimen Fiscal Inmobiliario; Instrumento en la Inversión Extranjera; el Nuevo Fideicomiso de Garantía, Porrúa, 9ª Edición, México, 2001.

14. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, 25ª Edición, México, 1986.
15. GARCÍA GARRIDO, Manuel Jesús, Derecho Privado Romano. Casos, Acciones, Instituciones, Ediciones Académicas, 13ª Edición, Madrid, 2004.
16. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 48ª Edición, México, 1996.
17. GONZÁLEZ ROMÁN, Héctor, Derecho Romano, Oxford, 1ª Edición, México, 2007.
18. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, El Patrimonio, Porrúa, 3ª Edición, México, 1990.
19. IGLESIAS, Juan, Derecho Romano, Ariel, 10ª Edición, Madrid, 1992.
20. MALAGÓN, Jaime F., Fideicomiso y Concesión, Porrúa, 1ª Edición, México, 2002.
21. MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín, Teoría de las Obligaciones, Porrúa, 7ª Edición, México, 2000.
22. MUÑOZ, Luis, El Fideicomiso, Cárdenas, 1ª Edición, México, 2001.
23. NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, 1ª Edición, México, 1999.
24. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, El Fideicomiso Mexicano, Porrúa, 3ª Edición, México, 2006.
25. PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo, Derecho Romano, McGraw Hill, 3ª Edición, México, 2006.
26. QUINTANA VALTIERRA, Jesús, Vademécum de Administración Pública y Derecho Migratorio en el Estado Mexicano, Trillas, 1ª Edición, México, 1999.
27. ROALANDINI, Jesús, El Fideicomiso Mexicano, Bancomer, 1ª Edición, México, 1998.
28. SÁNCHEZ SODI, Horacio, El Fideicomiso en México, Greca, 1ª Edición, México, 1996.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

29. SANDOVAL, Irma Eréndira, Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 10, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2005.
30. SANROMÁN ARANDA, Roberto, Derecho de las Obligaciones, Mc Graw Hill, 3ª Edición, México, 2006.
31. TREVIÑO GARCÍA, Ricardo, Los Contratos Civiles y sus Generalidades, Mc Graw-Hill, 6ª Edición, México, 2002.
32. VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Doctrina General del Fideicomiso, Porrúa, 4ª Edición, México, 2003.
33. VILLORO TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 11ª Edición, México, 1994.

### DICCIONARIOS.

1. BLÁNQUEZ, Diccionario Español-Latín, Sopena, 1ª Edición, Barcelona, 1985.
2. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, Edición Histórica, Vol. II, México, 2007.
3. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo, Oxford, 2ª. Edición, Volumen III, México, 2000.

### LEGISLACIÓN.

1. Código Civil Federal.
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
3. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009.
4. Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adiciona el artículo 3º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
5. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

**“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

6. Ley de Instituciones de Crédito.
7. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
8. Ley de Planeación.
9. Ley del Banco de México.
10. Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.
11. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
12. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
13. Ley General de Bienes Nacionales.
14. Ley General de Sociedades Mercantiles.
15. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
16. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
17. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
18. Ley Orgánica de Nacional Financiera.
19. Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior.
20. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
21. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
22. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
23. Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.
24. Reglamento Interior del Banco de México.
25. Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura Federal.
26. Reglamento Interior del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
27. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”

28. Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
29. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### INTERNET.

1. [http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=persona%20físicahttp://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/ifsp\\_conceptosjuridicosfundamentales-1.pdf](http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=persona%20físicahttp://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/ifsp_conceptosjuridicosfundamentales-1.pdf)
2. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5087166&fecha=15/04/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5087166&fecha=15/04/2009)
3. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/pequenas-y-medianas-empresas.html>
4. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos.html>
5. <http://w3.cjf.gob.mx/organizacioncjf/funciones.html>
6. <http://www.bancomext.com/Bancomext/portal/portal.jsp?parent=3&category=3&document=645>
7. <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1855/26.pdf>.
8. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5098750&fecha=14/07/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5098750&fecha=14/07/2009)
9. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5098901&fecha=15/07/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5098901&fecha=15/07/2009)
10. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5098923&fecha=15/07/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5098923&fecha=15/07/2009)
11. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5098927&fecha=15/07/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5098927&fecha=15/07/2009)
12. [http://www.eco-finanzas.com/diccionario/A/AREAS ESTRATEGICAS\\_Y\\_PRIORITARIAS\\_DEL\\_SECTOR\\_PUBLICO.htm](http://www.eco-finanzas.com/diccionario/A/AREAS ESTRATEGICAS_Y_PRIORITARIAS_DEL_SECTOR_PUBLICO.htm)
13. <http://www.el-universal.com.mx/editoriales/42719.html>
14. [http://www.fondopyme.gob.mx/kardex/fiso\\_petrolera/](http://www.fondopyme.gob.mx/kardex/fiso_petrolera/)

**“ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO NO PARAESTATAL.”**

15. [http://www.fondopyme.gob.mx/kardex/fiso\\_petrolera/Document/RO\\_FISO\\_PEMEX.pdf](http://www.fondopyme.gob.mx/kardex/fiso_petrolera/Document/RO_FISO_PEMEX.pdf)
16. [http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2009/Segundo%20trimestre%20de%202009/2.-%20Fideicomisos%20\(Anexo%20XV\)%20do.%20Trimestre%202009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2009/Segundo%20trimestre%20de%202009/2.-%20Fideicomisos%20(Anexo%20XV)%20do.%20Trimestre%202009.pdf)

# ANEXOS

# **ANEXO I**



## SECRETARÍA DE ECONOMÍA

**DECRETO por el que se ordena la constitución del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal denominado ProMéxico.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 25 y 90 de la propia Constitución; 3o., 28, 31, 32 bis, 34, 35, 37, 42, 47, 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 1o., 40 y 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y 4, fracción VI, 5, fracción XI y 90 de la Ley de Comercio Exterior, y.

### CONSIDERANDO

Que el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, llevando a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, en el marco de las libertades constitucionales; asimismo, que el Gobierno Federal podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo;

Que en años recientes el desarrollo económico del país ha sido impulsado en forma importante por el dinamismo de la actividad exportadora y la atracción de inversión extranjera directa, por lo que para el Gobierno Federal es de suma importancia promover y fomentar esa actividad prioritaria;

Que las funciones relacionadas con el fomento a la actividad exportadora y la atracción de inversión extranjera directa se han conferido a diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como resultado de la atención de diversas necesidades que se presentaron a lo largo del tiempo;

Que la concentración de esfuerzos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes para promover las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, permitirá evitar duplicidad de funciones y estructuras en las mismas, y dirigir los recursos públicos hacia las medidas de mayor impacto para la promoción de la actividad exportadora;

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Comercio Exterior, establecen que la Secretaría de Economía es la dependencia encargada de formular y conducir las políticas generales de comercio exterior, de diseñar mecanismos de coordinación de las actividades de promoción en la materia, así como de fomentar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, las actividades respectivas;

Que la inversión extranjera directa transfiere a las empresas mexicanas tecnologías que no están a la venta, las que a su vez incrementan el dinamismo de la actividad exportadora y por tanto del crecimiento económico;

Que existen sinergias importantes entre la promoción de exportaciones y la inversión extranjera, que resultan en el uso más eficiente de los recursos cuando las dos actividades se realizan en forma conjunta;

Que resulta necesario auxiliar al Ejecutivo Federal, quien actúa a través de la Secretaría de Economía, en la coordinación de acciones relacionadas con la promoción al comercio exterior y la inversión extranjera directa que desarrollan diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para reordenar y dirigir las acciones encaminadas a fomentar, facilitar e incentivar la actividad exportadora de las empresas mexicanas;

Que para lograr lo anterior, es necesario crear un fideicomiso público considerado entidad paraestatal, que será el ente de fomento de la Administración Pública Federal especializado encargado de coadyuvar en las actividades de promoción de las exportaciones y la inversión extranjera directa, y

Que la estrategia de crear un ente público especializado en la promoción de las exportaciones y la inversión extranjera directa ha rendido resultados positivos de acuerdo con la experiencia internacional, he tenido a bien expedir el siguiente

### DECRETO

**ARTÍCULO 1.-** Se ordena la constitución de un fideicomiso público considerado entidad paraestatal que se denominará ProMéxico sectorizado a la Secretaría de Economía.

**ARTÍCULO 2.-** La Secretaría de Economía, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, llevará a cabo la conducción de las acciones del Gobierno Federal, a efecto de lograr el eficaz desempeño, seguimiento y evaluación de las actividades de promoción al comercio exterior y la atracción de inversión extranjera directa.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes en el desarrollo de actividades relacionadas con la promoción del comercio exterior y la atracción de inversión extranjera directa, deberán coordinarse con la Secretaría de Economía para estos efectos, quien a su vez se coordinará con la Secretaría de Relaciones Exteriores en las materias de su competencia.

**ARTÍCULO 3.-** Serán partes en el fideicomiso público, como fideicomitente el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y como fiduciario el Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.

**ARTÍCULO 4.-** El fideicomiso público tendrá los fines siguientes:

- I. Coadyuvar en la conducción, coordinación y ejecución de las acciones que en materia de promoción al comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- II. Promover y apoyar la actividad exportadora y la internacionalización de las empresas mexicanas, a través de medidas que reordenen, refuercen, mejoren e innoven los mecanismos de fomento a la oferta exportable competitiva, principalmente de las pequeñas y medianas empresas;
- III. Difundir y brindar asesoría, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, respecto de los beneficios contenidos en los tratados internacionales o negociaciones en materia comercial, promoviendo la colocación de sus productos y servicios en el mercado internacional, de manera directa o indirecta;
- IV. Brindar asesoría y asistencia técnica a las empresas mexicanas en materia de exportaciones;
- V. Organizar y apoyar la participación de empresas y productores en misiones, ferias y exposiciones comerciales que se realicen en el extranjero, para difundir los productos nacionales y promover el establecimiento de centros de distribución de dichos productos en otras naciones, y
- VI. Promover las actividades tendientes a la atracción de inversión extranjera directa que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como apoyar a las Entidades Federativas en la ubicación de inversión extranjera directa en el territorio nacional.

Para alcanzar sus fines, ProMéxico podrá establecer, con apego a las disposiciones aplicables, oficinas de representación en las entidades federativas y en el extranjero o coordinarse con las que se hayan establecido.

**ARTÍCULO 5.-** La duración del fideicomiso público será de 50 años. El fideicomitente deberá reservarse el derecho de revocarlo en cualquier momento con apego a las disposiciones aplicables.

**ARTÍCULO 6.-** El patrimonio del fideicomiso público se integrará de la forma siguiente:

- I. Con la cantidad que por concepto de aportación inicial transmita el fideicomitente con cargo al presupuesto asignado a la Secretaría de Economía, así como las subsecuentes aportaciones que en su caso realice en términos de las disposiciones aplicables;
- II. Con los rendimientos de los recursos líquidos que el fiduciario invierta en términos de las disposiciones aplicables;
- III. Con los donativos en dinero o en especie que hicieren a su favor personas físicas o morales, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, a título gratuito, sin que por ello puedan ser considerados como fideicomitentes o fideicomisarios, o adquieran algún derecho frente al patrimonio del fideicomiso;
- IV. Con los bienes muebles e inmuebles y derechos que el Gobierno Federal le transmita, de manera no onerosa, en términos de las disposiciones aplicables, y
- V. Con los demás bienes que por cualquier título legal adquiera el fideicomiso para o como consecuencia del cumplimiento de sus fines.

**ARTÍCULO 7.-** El fideicomiso contará con un Comité Técnico integrado por el Secretario de Economía, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate, así como por un representante de las siguientes secretarías: de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Economía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de Turismo, además de un representante del Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.

Asimismo, formarán parte del Comité Técnico cuatro consejeros independientes que, a propuesta de su Presidente, sean nombrados por dicho Comité, de acuerdo con los lineamientos que éste emita para tal efecto.

Por cada miembro propietario se designará un suplente. Todos los integrantes del Comité Técnico participarán con voz y voto y desempeñarán sus cargos de forma honorífica.

El Comité Técnico, a través de su Presidente, podrá invitar a participar en sus sesiones a personas físicas o morales, o a instituciones públicas, vinculadas o relacionadas con los asuntos a tratar en las mismas.

El fideicomiso contará con un órgano de vigilancia que estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública, quienes asistirán con voz pero sin voto, a las reuniones ordinarias y extraordinarias del Comité Técnico, y tendrán las atribuciones que les confieren la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, su Reglamento y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

**ARTÍCULO 8.-** El Comité Técnico, además de las facultades indelegables que le confiere el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes:

- I. Aprobar, a propuesta del Director General del fideicomiso, el plan de negocios que defina los objetivos, metas y estrategias de corto, mediano y largo plazo; dicho plan deberá ser elaborado con base en las políticas y lineamientos establecidos por la Secretaría de Economía, así como las reglas de operación del fideicomiso;
- II. Definir los lineamientos de coordinación para la realización de las actividades de promoción del comercio exterior y la atracción de inversión extranjera directa;
- III. Proponer a la Secretaría de Economía las prioridades gubernamentales para las actividades de promoción del comercio exterior y la atracción de inversión extranjera directa; así como las acciones para elevar y extender la competitividad de las empresas nacionales y el acceso de productos mexicanos a nuevos mercados;
- IV. Aprobar las estrategias del fideicomiso para la promoción de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa por región y por sector, así como las acciones que en su caso correspondan al fideicomiso de acuerdo con sus fines, con base en lo dispuesto en la fracción anterior;
- V. Instruir la implementación de mejores prácticas en la operación del fideicomiso;
- VI. Autorizar, con sujeción a las disposiciones jurídicas aplicables, la apertura o cierre de oficinas de representación del fideicomiso en las entidades federativas y en el extranjero, tomando en consideración el potencial para la atracción de inversión extranjera directa, del mercado de exportación, y el interés de los exportadores por atenderlo;
- VII. Evaluar los resultados y la consecución de los fines del fideicomiso, así como hacer las recomendaciones que considere necesarias al respecto;
- VIII. Conocer los informes que sobre los fondos líquidos del fideicomiso le entregue el fiduciario, para que en su caso recomiende las acciones conducentes, y
- IX. Emitir instrucciones al fiduciario para el otorgamiento de poderes para que se cumpla la encomienda fiduciaria, así como el otorgamiento de poderes para la defensa del patrimonio del fideicomiso, indicando los casos en que dichas facultades no podrán ser delegadas por los apoderados a terceros, en la inteligencia de que los honorarios por prestación de servicios de los mandatarios o apoderados, así designados, se cubrirán con cargo al patrimonio del fideicomiso.

El Comité Técnico únicamente podrá realizar los actos a que se refieren las fracciones anteriores, por lo que deberá abstenerse de ordenar la realización de operaciones distintas, principalmente las reguladas por las disposiciones jurídicas financieras.

**ARTÍCULO 9.-** El fideicomiso contará con un Director General designado en términos del artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, quien será además el Delegado Fiduciario Especial.

**ARTÍCULO 10.-** El Director General tendrá, además de las establecidas en las disposiciones aplicables, las facultades que se señalen en el contrato constitutivo del fideicomiso.

**ARTÍCULO 11.-** El fideicomiso contará con una Contraloría Interna, Órgano Interno de Control, al frente de la cual su Titular designado en los términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus facultades, se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, designados en los mismos términos.

Los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior, en el ámbito de sus respectivas competencias, ejercerán las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables, conforme a lo previsto en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Las ausencias del Titular del Órgano Interno de Control, así como de los de las áreas de auditoría, quejas, y responsabilidades serán suplidas conforme a lo previsto en el Reglamento Interior de la Secretaría mencionada.

**ARTÍCULO 12.-** La Secretaría de Economía, en su calidad de coordinadora de sector, emitirá las disposiciones necesarias para el buen funcionamiento del fideicomiso.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de fideicomitente única de la Administración Pública Federal Centralizada, dictará las especificaciones necesarias en el contrato constitutivo del fideicomiso que no estén previstas en el presente Decreto; para tal efecto podrá solicitar las opiniones o determinaciones de la Secretaría de Economía.

#### TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** Se instruye a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía, así como al Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, para que lleven a cabo los actos necesarios en términos de las disposiciones aplicables, para constituir el fideicomiso de fomento materia del presente Decreto.

**TERCERO.-** Las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía, en términos de las disposiciones aplicables, realizarán los trámites que correspondan a efecto de que se lleve a cabo la aportación inicial al fideicomiso, de acuerdo con los recursos aprobados por la Cámara de Diputados para dicho fin, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007.

**CUARTO.-** Se ordena llevar a cabo todos los actos necesarios, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, para transmitir de manera no onerosa al fideicomiso cuya constitución se instruye en el presente Decreto, los recursos materiales y tecnológicos con que cuente el Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, que ha venido utilizando en la realización de las funciones para la promoción al comercio exterior y la atracción de inversión extranjera directa.

El Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, llevará a cabo las acciones que correspondan con sus filiales, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior.

Los recursos humanos de la señalada Sociedad Nacional de Crédito, dedicados a la referida promoción y atracción, así como el personal de apoyo requerido para tal efecto, serán transferidos al fideicomiso, respetando en todo caso sus derechos laborales, incluyendo los recursos suficientes para cubrir la totalidad de los pasivos laborales existentes derivados del cumplimiento del presente Decreto.

En caso de los bienes inmuebles, éstos se transmitirán acondicionados para su uso inmediato.

**QUINTO.-** El fideicomiso funcionará con los recursos materiales y financieros que se le transfieran en términos de los artículos transitorios tercero y cuarto anteriores, por lo que no se asignará presupuesto adicional para tal efecto en el presente ejercicio fiscal. Los recursos subsecuentes que en su caso se programen, quedarán sujetos a las disposiciones aplicables en la materia.

**SEXTO.-** Las operaciones que en materia de promoción al comercio exterior y la atracción de inversión extranjera directa se encuentren pendientes al momento de la constitución del fideicomiso, en el Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, se transferirán al mismo para su atención y resolución final.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, al primer día del mes de junio de dos mil siete.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.-** Rúbrica.- La Secretaria de Relaciones Exteriores, **Patricia Espinosa Cantellano.-** Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Agustín Guillermo Carstens Carstens.-** Rúbrica.- El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **Juan Rafael Elvira Quesada -** Rúbrica.- El Secretario de Economía, **Eduardo Sojo Garza Aldape.-** Rúbrica.- El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, **Alberto Cárdenas Jiménez.-** Rúbrica.- El Secretario de la Función Pública, **Germán Martínez Cázares.-** Rúbrica.- El Secretario de Turismo, **Rodolfo Elizondo Torres.-** Rúbrica.

# **ANEXO II**

## SECRETARIA DE ECONOMIA

### **DECRETO que reforma, deroga y adiciona el diverso por el que se ordena la constitución del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal denominado ProMéxico.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 25 y 90 de la propia Constitución; 3o., 28, 31, 32 bis, 34, 35, 37, 42, 47, 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 1o., 40 y 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y 4, fracción VI, 5, fracción XI, y 90 de la Ley de Comercio Exterior, y

#### CONSIDERANDO

Que con la finalidad de auxiliar al Ejecutivo Federal en la coordinación de acciones relacionadas con la promoción al comercio exterior y la atracción de inversión extranjera directa que desarrollan diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y reordenar y dirigir las acciones encaminadas a fomentar, facilitar e incentivar la actividad exportadora de las empresas mexicanas, el 13 de junio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se ordena la constitución del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal denominado ProMéxico;

Que para tal efecto y con la finalidad de evitar duplicidad de acciones y recursos, en el artículo cuarto transitorio del citado Decreto se ordenó llevar a cabo todos los actos necesarios para transmitir de manera no onerosa al fideicomiso público antes referido, los diversos bienes que ha venido utilizando el Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, en la realización de las funciones para la promoción al comercio exterior y la atracción de inversión extranjera directa;

Que, adicionalmente, el precepto señalado estableció que los recursos humanos de la referida Sociedad Nacional de Crédito, dedicados a la promoción del comercio exterior y atracción de la inversión extranjera, así como el personal de apoyo requerido para tal efecto, serían transferidos al fideicomiso;

Que para dar mayor transparencia y certeza respecto de la transferencia de los bienes muebles o inmuebles y derechos a la entidad paraestatal de mérito, es necesario reformar el primer párrafo del artículo cuarto transitorio del Decreto mencionado, a fin de precisar los bienes que serán objeto de transmisión al fideicomiso en comento, y

Que resulta pertinente eliminar la referencia actual al traspaso de los recursos humanos, con la finalidad de que, atendiendo a las necesidades de ProMéxico, se tome cualquier medida administrativa que resulte procedente, en el entendido de que el Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, deberá respetar en todo momento los derechos laborales de sus trabajadores, he tenido a bien expedir el siguiente

#### DECRETO

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforma el primer párrafo y se deroga el tercer párrafo del artículo cuarto transitorio, y se adiciona un segundo párrafo al artículo sexto transitorio del Decreto por el que se ordena la constitución del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal denominado ProMéxico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2007, para quedar como sigue:

**"CUARTO.-** Se ordena al Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, llevar a cabo todos los actos necesarios en términos de las disposiciones jurídicas aplicables para transmitir al fideicomiso cuya constitución se instruye en el presente Decreto, a título gratuito: a) la totalidad del mobiliario, equipo y vehículos que tiene asignados para la función de promoción al comercio exterior y la atracción de la inversión extranjera directa; b) las marcas, licencias y derechos, siempre que en estos casos se cuente con las autorizaciones o consentimiento de terceros cuando legalmente sea necesario para su transmisión, así como los desarrollos informáticos propiedad del Banco para la realización de dichas funciones, y c) los inmuebles localizados en Avenida Camino a Santa Teresa números 1580 y 1679, Colonia Jardines del Pedregal, en la Ciudad de México.

...

(Tercer párrafo) Derogado.

...

**SEXTO.- ...**

En tanto no se lleve a cabo la totalidad de dicha transferencia, el Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, continuará ejecutando dichas operaciones y los gastos comprobados y justificados en que incurra para tal efecto desde la constitución del fideicomiso, deberán cubrirse con cargo al patrimonio del mismo."

**TRANSITORIO**

**ÚNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veintiocho de febrero de dos mil ocho.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- La Secretaria de Relaciones Exteriores, **Patricia Espinosa Cantellano**.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Agustín Guillermo Carstens Carstens**.- Rúbrica.- El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **Juan Rafael Elvira Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Economía, **Eduardo Sojo Garza Aldape**.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, **Alberto Cárdenas Jiménez**.- Rúbrica.- El Secretario de la Función Pública, **Salvador Vega Casillas**.- Rúbrica.- El Secretario de Turismo, **Rodolfo Elizondo Torres**.- Rúbrica.

# **ANEXO III**



#### 5.8.4 PARQUES PYME

La SE apoya la integración de las MIPYMES en espacios geográficos estratégicamente diseñados como los Parques PYME, con una oferta de infraestructura y servicios a fin de que las empresas que se instalen operen en condiciones de competitividad y fortalezcan sus redes productivas. De septiembre 2008 a julio 2009 se apoyó la creación de cinco parques para integrar PYMES en áreas productivas estratégicas.

- Durante 2008, se apoyó con 10.2 millones de pesos un proyecto estratégico para la rehabilitación y terminación de la infraestructura básica del Parque PYME de Lázaro Cárdenas, Michoacán, que atiende a 22 empresas; junto con la creación de un Parque para Tecnologías de Información en Ciudad Victoria, Tamaulipas, por un monto de 45 millones de pesos que atiende a 15 empresas.
- En 2009 a través del Programa de Parques PYME, se está apoyando con 38.5 millones de pesos un agrupamiento empresarial (*cluster*) de la industria aeroespacial en Zacatecas, que se encuentra en vías de aprobarse y que beneficiará a 11 empresas.
- De septiembre 2008 al mes de julio de 2009, el inventario nacional de Parques PYME ascendió a 192 con una cobertura de 3,942 PYMES.

#### 5.8.5 PROGRAMA DE OFERTA EXPORTABLE

La política de vinculación internacional para MIPYMES, se consolidó con el cumplimiento de los objetivos, indicadores y metas del Programa Sectorial de Economía 2007- 2012, a través de la red nacional e internacional de atención empresarial del Programa de Oferta Exportable MIPYMES.

- Entre septiembre de 2008 y agosto de 2009, la red pasó de 58 a 61 espacios de atención empresarial de apoyo a las PYMES exportadoras y/o con potencial exportador. Siguen operando 37 Centros Pymexporta. En la actualidad, 28 de las 32 entidades federativas cuentan con un espacio de atención de MIPYMES que desean incursionar en la actividad exportadora o diversificar sus mercados.
- Para la vinculación con el comercio internacional siguen funcionando 15 Impulsoras de la Oferta Exportable (cinco en EUA; uno en Canadá; tres en Centroamérica; tres en la Unión Europea y tres en China) y nueve puntos de venta que se distribuyen en las mismas regiones para consolidar las acciones de las primeras. Las impulsoras identifican nichos de mercado, capacitan y dan asesoría especializada, apoyan en trámites no arancelarios, sustentan la participación de PYMES en ferias y misiones, gestionan trámites aduaneros y logística de acceso a mercados, además de asesorías legales a PYMES en contratos internacionales de compra venta y comercialización, junto con el acompañamiento en la formalización y seguimiento de negocios internacionales.
  - Del 1 de enero de 2007 a julio de 2009 se aprobaron un total de 76 proyectos dentro del programa FONDO PyME por un monto de 125.2 millones de pesos, beneficiándose un total de 7,041 MIPYMES nacionales y la incorporación de 2,134 empresas que iniciaron o consolidaron negocios de exportación.
  - Durante enero-junio de 2009 se incorporaron al proceso exportador o diversificaron mercados 430 MIPYMES. Del total de empresas exportando, el 28% se ubica en el sector de la industria alimenticia, el 12% en artesanías y artículos de regalo, el 10% en la industria textil y del vestido, el 7% en productos manufacturados con madera y el 6% en productos a base de minerales no metálicos.
    - o EUA es el principal mercado para las MIPYMES mexicanas con un 48% y la Unión Europea ocupa el segundo lugar con el 11.6%, siendo España el país europeo más demandado con el 62% de las exportaciones a esa zona. 40% de los negocios de exportaciones se realizaron hasta por 100 mil dólares y el 17% fueron negocios por montos mayores, alcanzando cifras superiores al millón de dólares. El promedio de exportación derivado de los apoyos Pymexporta en el periodo enero-junio de 2009 fue de más de 125 mil dólares.

#### 5.8.6 COMISIÓN MIXTA PARA LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES (COMPEX)

- En el periodo enero-junio de 2009 se apoyaron 216 solicitudes, entre problemáticas y consultas que enfrenta el sector empresarial en materia de comercio exterior que comparado con el mismo periodo enero-junio de 2008 cuando se apoyaron 148, se observa un incremento del 46%.

- Para el periodo 1° de enero de 2007 al 31 de julio de 2009 se atendieron un total de 896 solicitudes de apoyo que presentó la comunidad empresarial en materia de comercio exterior, con un porcentaje de resolución promedio de 97%.
- Las principales solicitudes de apoyo planteadas por las empresas se refirieron a agilización de trámites, apoyo de autoridades para cumplir con requisitos de los mercados internacionales y nacionales, o bien necesidades de información en temas como operaciones aduaneras, regulaciones no arancelarias, certificados de origen, negociaciones internacionales, programas de fomento como Industria Manufacturera y Maquiladora de Exportación (IMMEX), devoluciones de IVA a empresas exportadoras, entre otros.
- Con el propósito de hacer más eficaz la atención que brinda COMPEX a la comunidad empresarial, se adoptó el esquema de gestión empresarial, de manera que se atiende más directamente a las empresas y autoridades involucradas en la problemática que se enfrenta y hacer más expedita la atención y resolución.
  - Dentro de las solicitudes atendidas se pueden destacar temas en materia de agilización de diversos trámites, devolución de IVA a empresas exportadoras, cumplimiento de regulaciones no arancelarias, reactivación de padrón de importadores, operaciones aduaneras, operación de programas de fomento, financiamiento, reglas y certificados de origen y negociación de preferencias arancelarias.

#### 5.8.7 SISTEMA NACIONAL DE ORIENTACIÓN AL EXPORTADOR (SNOE)

Con el objetivo de fomentar las exportaciones del país, el Sistema Nacional de Orientación al Exportador (SNOE), a través de la red de 62 Módulos de Orientación al Exportador (MOE) establecidos en las 32 entidades federativas del país, brinda servicios de información, orientación y asesoría gratuita en temas relativos al proceso de exportación para los empresarios, emprendedores, investigadores y estudiantes, que desean exportar pero desconocen el proceso para realizarlo.

- De enero a julio de 2009, se otorgaron 7,670 asesorías, 10.7% menos que en el mismo periodo de 2008 debido al nuevo esquema de atención integral adoptado en los módulos a fin de concretar los proyectos de exportación.
  - Entre las consultas más demandadas durante enero-julio 2009 destacan: requisitos para exportar así como el proceso de exportación (45%); programas de apoyo gubernamentales en materia de comercio exterior (18%); certificados de origen (13%); preferencias arancelarias que posee México (9%); TLC que México ha firmado (6%); oportunidades de negocio (4%), así como temas relacionados a las regulaciones arancelarias (3%) y no arancelarias (2%).
  - En el periodo de enero de 2007 a julio de 2009 la red MOE proporcionó un total de 45,301 asesorías en comercio exterior.
- Derivado del servicio proporcionado, durante 2008 se identificaron 112 proyectos viables de exportación de los cuales se concretaron satisfactoriamente 31, con destinos principales de las exportaciones: EUA, Latinoamérica, Unión Europea y Japón. Entre los sectores con mayor participación estuvieron: textil y confección, alimenticio y agroindustria, que en conjunto representaron ventas aproximadas por 11 millones de dólares. El 39% de las empresas que lograron concretar sus exportaciones fueron micro, 29% pequeñas, 19% medianas y 13% son grandes.
  - De enero a julio de 2009 se han proporcionado 7,670 asesorías, cumpliéndose el 76% con la meta programada. Se han identificado y atendido 98 proyectos viables de exportación, de los cuales 23 han logrado exportar a la Unión Europea, Japón, EUA y Sudamérica, donde los principales sectores son: alimenticio; agroindustria; artesanía; textil y de la confección; metal mecánico; industria manufacturera, entre otras.

#### 5.8.8 PREMIO NACIONAL DE EXPORTACIÓN

El Premio Nacional de Exportación (PNE) se realiza con el propósito de estimular las exportaciones de productos y servicios mexicanos propiciar la diversificación de las exportaciones de nuestro país, identificar y reconocer entre las organizaciones exportadoras la excelencia en la materia y las mejores prácticas de comercio exterior y propiciar una estrecha vinculación entre las instituciones de educación superior y el sector exportador.

- La Ceremonia de Premiación del PNE 2008 se realizó en Aguascalientes el 24 de octubre de 2008, con la participación de 79 organizaciones, 97.5% más que las participantes el año anterior.

#### 5.8.9 PROGRAMA INTEGRAL DE APOYO PARA PYMES MÉXICO-UNIÓN EUROPEA (PIAPYME)

- El Programa Integral de Apoyo a PYMES (PIAPYME), fortaleció las relaciones comerciales y de negocios entre México y la Unión Europea a través de la asistencia técnica y capacitación a empresas PYMES e instituciones mexicanas. Durante el periodo del 1 de septiembre de 2008 al 31 de agosto de 2009, se obtuvieron los siguientes resultados:
  - Se consolidaron seis Convenios de Colaboración con igual número de Operadores del Programa, mediante los cuales se dará asistencia técnica y capacitación a 660 empresas pymes mexicanas.
  - Se apoyó a 1,100 empresas pymes en materia de incremento de la competitividad y productividad, fortalecimiento de las capacidades de gestión y fortalecimiento de los procesos de exportación a la Unión Europea.
  - Se atendieron a 22 empresas pymes con apoyos para la implementación de sistemas de gestión de calidad, entre los que destacan ISO 9001:2000, HACCP e ISO 22000.
- De enero a junio 2009 se han apoyado 488 empresas PYMES para el fortalecimiento y consolidación de sus procesos de gestión, producción o comercialización internacional. Esta cifra representa un incremento del 26.23% con respecto al periodo enero-junio 2008, donde se dio este tipo de apoyo a 122 empresas.
  - En materia de implantación y certificación en sistemas de gestión de calidad requeridos por el mercado de la Unión Europea, durante el primer semestre de 2009, 15 empresas recibieron apoyo para realizar implantaciones y/o certificaciones.
  - Respecto a las empresas que consolidaron o iniciaron procesos de exportación hacia la Unión Europea, 197 empresas iniciaron la búsqueda de clientes potenciales en la Unión Europea. Esta cifra representa un incremento del 15% con respecto al periodo enero-junio de 2008, donde 30 empresas iniciaron la búsqueda de procesos de coinversión y/o alianzas estratégicas.

#### 5.8.10 PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Los programas de impacto sectorial y regional se reorientaron con un enfoque integral para fortalecer la competitividad de las PYMES, con estrategias de comercialización y desarrollo de proveeduría, desde la perspectiva de los gobiernos estatales, las empresas tractoras y las cámaras y asociaciones empresariales.

- Para la ejecución de proyectos estratégicos que fortalezcan la competitividad de las MIPYMES en sectores económicos sensibles de regiones y estados, se apoyaron 24 proyectos estratégicos por un monto de 2,254.9 millones de pesos en el periodo de septiembre de 2008 a julio de 2009, que beneficiaron a 2,835 MIPYMES.

#### 5.8.11 HECHO EN MÉXICO

En el marco del *Acuerdo Ncional a favor de la economía familiar y el empleo* en apoyo a la competitividad y a las PYMES, se desarrolló el Proyecto de Comercialización Hecho en México, como una estrategia para reposicionar, registrar y dar difusión a una nueva marca que contenga el lema "Hecho en México" que promueva la adquisición de bienes y servicios nacionales. Se está trabajando con las PYMES proveedoras de los sectores de comercio y turismo para que fortalezcan su capacidad comercial con las cadenas de supermercados, departamentales y hoteleras, generando el reposicionamiento de marcas altamente competitivas para el consumo nacional y su proyección internacional.

- Se identificaron, diseñaron y aplicaron metodologías de comercialización y desarrollo de proveedores que consideren un ABC básico de ventas para fortalecer las capacidades de PYMES identificadas a desarrollar. Se promovieron productos en expos y ferias de proveedores, con la vinculación a empresas tractoras por parte de los gobiernos estatales y las cámaras empresariales. Se desarrollaron líneas de vinculación con oferta exportable y con ProMéxico a fin de aumentar la capacidad exportadora de las PYMES.

- Se participó en la EXPOANTAD, con un pabellón Hecho en México, donde se promovieron y comercializaron productos de 589 PYMES mediante 1,652 encuentros de negocios con 10 empresas tractoras y la intervención de 19 entidades del país.
- De enero a julio de 2009, se vincularon a 12 empresas tractoras con el apoyo de seis gobiernos estatales: Baja California, Chiapas, Jalisco, Sonora, Tabasco y Zacatecas, que están desarrollando programas integrales de comercialización; dos puertos turísticos interesados para proveeduría con cadenas hoteleras; y cinco cámaras y asociaciones empresariales que han establecido el vínculo para la comercialización de proveedores con empresas tractoras. En conjunto, generaron un potencial para más de 800 PYMES que podrán comercializar y establecer contactos de negocio con las tractoras.
- Para desarrollar y comercializar a PYMES con capacidad exportadora que contribuyan al reposicionamiento internacional de lo Hecho en México, se están haciendo vinculaciones con Argentina, el Sudeste Asiático y Francia, para productos de: joyería, alimentos del mar, productos orgánicos e industria del vestido. Se está diseñando un programa integral de comercialización de productos derivados de la cadena productiva de granos para consolidar su capacidad comercial en 12 países y la incursión en dos más.

#### 5.8.12 COMPRAS DE GOBIERNO

Las acciones para fortalecer el desarrollo de PYMES para compras de gobierno, se constituyeron en prioridad nacional para generar un renovado giro en la economía. Con la finalidad de apoyar el desarrollo del mercado interno y en particular de las MIPYMES, y hacer las compras más transparentes y eficientes, el Gobierno Federal destinará a las MIPYMES al menos 20% de sus compras.

- La SFP elaboró nuevos lineamientos donde se establece que las dependencias y entidades podrán llevar a cabo licitaciones públicas nacionales en las que únicamente participen MIPYMES.
  - Adicionalmente, el 30 de junio se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas que incorpora el criterio de ventas para no discriminar en contra de empresas intensivas en mano de obra. El nuevo criterio contempla que las MIPYMES son aquellas empresas con ventas iguales o menores a 250 millones de pesos de 2008. Se da un peso de 90% a las ventas y 10% al de empleo.
- El 29 de junio de 2009, al amparo del Programa de Compras de Gobierno, se propuso identificar licitaciones para hacer compras exclusivas a las MIPYMES por 17 mil millones de pesos durante 2009.
  - Se están visitando y promoviendo acuerdos con las dependencias federales con mayor volumen de compra (PEMEX, IMSS, CFE); se está construyendo un portal dentro del sistema de México Emprende, que considere la definición de criterios de compra por familia de productos y la elaboración de catálogos electrónicos, con el propósito de utilizar una plataforma única de atención a las MIPYMES, que incorpore la iniciativa de consolidar las compras de gobierno, como un apalancamiento de la competitividad nacional; además de diseñar las acciones para certificar a consultores que se especialicen en la materia, y que acompañen a las PYMES en sus procesos para participar en las licitaciones.
  - Del 18 al 20 de agosto se realizó el evento denominado Expo Compras de Gobierno, donde durante tres días confluyeron la demanda y oferta en el mercado de compras públicas.
- Al término de 2009, se pretende registrar 13 mil MIPYMES, en coordinación con los gobiernos estatales y cámaras empresariales, con quienes se iniciará un proceso de acompañamiento, asesoría y monitoreo; y por el lado de las dependencias federales, de revisión del cumplimiento del compromiso de comprarle a las MIPYMES.
- De conformidad con lo establecido en la Ley de Petróleos Mexicanos y con el fin de promover el desarrollo de proveedores y de contratistas nacionales para la industria petrolera, el 26 de febrero de 2009 quedó constituido en Nacional Financiera un fondo por 5 mil millones de pesos que apoyará esquemas de financiamiento y apoyos de capacitación y asistencia técnica.<sup>11/</sup>

<sup>11/</sup> En el apartado 2.2 Sistema Financiero Eficiente se presenta más información de las acciones de NAFIN relativas al Fondo para el Desarrollo de Proveedores Nacionales de Petróleos Mexicanos.

## 9.3 PROMÉXICO

ProMéxico tiene como objetivo el promover y apoyar la internacionalización de las empresas mexicanas mediante el fomento de la oferta exportable y la atracción de inversión extranjera directa. Durante el periodo septiembre 2008 a agosto de 2009 se utilizaron diversos instrumentos de promoción con el fin de apoyar a las empresas mexicanas.

### 9.3.1 IMPULSO A LAS EXPORTACIONES

Derivado del complejo entorno económico internacional que prevaleció por la crisis económica generada en 2008, ProMéxico orientó sus actividades de impulso a las exportaciones hacia proyectos para la consolidación de nichos y la diversificación de mercados, mediante la diferenciación de los productos y servicios exportables a través de la innovación y la calidad de los mismos.

- En el periodo enero-julio de 2009, ProMéxico atendió a más de 800 empresas exportadoras, con servicios que facilitan la presencia de sus productos en mercados internacionales.
- En el periodo enero-julio de 2009, ProMéxico atendió 69 empresas mexicanas que fueron apoyadas en su participación en diversas misiones de exportadores con la finalidad de encontrar nuevos mercados para sus productos y servicios. Asimismo, de septiembre a diciembre 2008 atendió a 45 compradores internacionales y 28 empresas mexicanas fueron apoyadas.
  - Se realizaron cuatro encuentros de negocios en México en el periodo enero-julio 2009, donde se le dio atención a 344 empresas a través de entrevistas programadas con importadores extranjeros.
  - En el periodo enero-julio 2009 se colocaron ocho stands institucionales en donde se dio atención a 1,649 consultas relacionadas con la promoción de exportaciones. Mientras que en el periodo septiembre-diciembre 2008 se colocaron tres stands institucionales en los que se atendieron aproximadamente 1,800 consultas.
- El Centro de Contacto de ProMéxico generó 440,424 servicios en el periodo enero-julio 2009, de los cuales, 37,444 fueron solicitudes de 2,482 clientes al Centro y 402,980 fueron respuestas por correo electrónico, seguimiento a clientes y campañas promocionales. Asimismo, en el periodo septiembre-diciembre 2008 se generaron 10,943 servicios: 7,826 solicitudes directas y 3,117 respuestas por correo electrónico.
  - Se facturaron 907 servicios entre enero y julio de 2009, representando ingresos cercanos a los 10 millones de pesos. De septiembre a diciembre 2008, se facturaron 606 servicios que implicaron 10 millones de pesos.
  - Con la finalidad de apoyar a los empresarios mexicanos ante la compleja coyuntura económica internacional, a partir de junio de 2009 y hasta diciembre de 2009, el Comité Técnico de ProMéxico autorizó la gratuidad en los servicios otorgados a las empresas, con excepción de los referentes a ferias con pabellón nacional y publicidad.
- En el periodo enero a julio 2009, ProMéxico coordinó la realización de 117 cursos sobre comercio exterior, normatividad internacional y especialización de negocios en los que se contó con la participación de aproximadamente 3,406 personas de 130 empresas. Asimismo, de septiembre a diciembre 2008, se realizaron 109 cursos, con la asistencia de 2,359 personas.
- Con la finalidad de mejorar procesos y productos, en el periodo septiembre-diciembre 2008 se otorgaron apoyos a 163 empresas, relativos a asistencia técnica, ferias individuales y misiones empresariales por un monto total de 3.58 millones de pesos. Para el periodo enero-julio 2009 se apoyaron 134 empresas por un monto de 7.3 millones de pesos.
- Las oficinas de ProMéxico en el exterior apoyaron a los exportadores que se encuentran en su etapa inicial, proporcionándoles acceso a bases de datos, información, asesoría y contacto oportuno, así como acceso a las oportunidades detectadas en mercados con potencial para la exportación en el periodo septiembre 2008-julio 2009.
- La promoción a nivel sectorial durante el periodo septiembre 2008-julio 2009 se enfocó en aquellos sectores prioritarios para la SE, los cuales se encuentran enmarcados en cuatro grandes rubros: manufactura, innovación, servicios y tradicionales con alto valor agregado. Entre ellos se encontraron:
  - Automotriz, tecnologías de la información y metalmecánico.

- Aeroespacial, eléctrico, electrónico, ferretería y materiales para la construcción.
- Biotecnología y agronegocios.
- Innovación alimentaria (alimentos procesados, bebidas y tabaco).
- Salud y ciencias de la vida (químico, farmacéutico, material quirúrgico).
- Hábitat, moda y diseño (textil y confección, cuero y calzado, artículos de decoración, muebles y joyería).
- Servicios, infraestructura y logística.

### 9.3.2 PROMOCIÓN DE INVERSIONES Y NEGOCIOS INTERNACIONALES

A través de la promoción de negocios internacionales y la atracción de IED a México, ProMéxico busca contribuir a la formación y desarrollo de capacidades productivas en el país de innovación y de competencia de las empresas mexicanas. La estrategia de ProMéxico otorga prioridad a la transferencia de tecnología y conocimiento proveniente de mercados externos, así como a la sofisticación y modernización de las operaciones de las empresas y a la creación de cadenas productivas que le otorguen alto valor agregado a productos y servicios.

#### PROMOCIÓN DE NEGOCIOS INTERNACIONALES

- En el periodo septiembre de 2008 a junio de 2009, se culminó el proceso de apertura e instalación de 34 oficinas de ProMéxico en el mundo, lo que representa un avance del 100% en el proceso de apertura de oficinas en el exterior aprobadas por el Comité Técnico de ProMéxico. Las oficinas de ProMéxico en el exterior:

- |                                 |                            |
|---------------------------------|----------------------------|
| - Atlanta, EUA                  | - Miami, EUA               |
| - Beijing, China                | - Milán, Italia            |
| - Berna, Suiza                  | - Montreal, Canadá         |
| - Bogotá, Colombia              | - Moscú, Rusia             |
| - Bruselas, Bélgica             | - Mumbai, India            |
| - Buenos Aires, Argentina       | - Nueva York, EUA          |
| - Chicago, EUA                  | - París, Francia           |
| - Dallas, EUA                   | - San Francisco, EUA       |
| - Dubái, Emiratos Árabes Unidos | - Santiago de Chile, Chile |
| - Estocolmo, Suecia             | - Sao Paulo, Brasil        |
| - Frankfurt, Alemania           | - Seúl, Corea del Sur      |
| - Guatemala, Guatemala          | - Shanghái, China          |
| - Hong Kong, China              | - Singapur, Singapur       |
| - Houston, EUA                  | - Taipéi, Taiwán           |
| - Londres, Inglaterra           | - Tokio, Japón             |
| - Los Ángeles, EUA              | - Toronto, Canadá          |
| - Madrid, España                | - Vancouver, Canadá        |

- ProMéxico apoyó a las entidades federativas para la atracción de IED en el territorio nacional, de acuerdo a su vocación productiva y enfocando los esfuerzos de promoción en los sectores económicos de mayor potencial para la exportación y la generación de cadenas productivas de alto valor agregado.
- A fin de promocionar negocios en el extranjero ProMéxico participó en más de 200 ferias, eventos y seminarios internacionales, donde se contó con la asistencia de 325 empresas que participaron en la conformación de agendas de negocio, encuentros empresariales, presentaciones por parte de los consejeros de ProMéxico en el exterior, así como en reuniones bilaterales que sirvieron como base para

establecer contacto con empresas extranjeras y conocer el mercado objetivo. Estos esfuerzos de promoción generaron exportaciones por un valor de 581.4 millones de dólares, equivalente a casi el 1% del total de exportaciones no petroleras.

- Los eventos internacionales más destacados en los que participó ProMéxico en el período septiembre 2008 a junio 2009 fueron:
  - o FERIA *Automechanika*, Alemania; sector automotriz, septiembre de 2008.
  - o *Latin Bis 08*, Singapur; sector infraestructura, septiembre de 2008.
  - o *Bangalore IT Biz*, India; sector de TI, noviembre de 2008.
  - o *Food & Beverage Sample & Catalogue Show 2008*, Taiwán; sector alimentos procesados y bebidas, diciembre de 2008.
  - o *SIAL Paris*, Francia; sector agroalimentario, octubre de 2008.
  - o *Colombiatex*, Colombia; sector textil, enero de 2009.
  - o *Pemex Investment Projects 2009-2012*, EUA; sector energético, febrero de 2009.
  - o *Foodex*, Japón; sector alimentos procesados, marzo de 2009.
  - o *SIAL Montreal*, Canadá; sector alimentos, abril de 2009.
  - o *Auto Shanghai*, China; sector automotriz, abril de 2009.
  - o *NAFSA* (Asociación Internacional de Educadores), EUA; sector educación, mayo de 2009.
  - o *Paris Air Show*, Francia; sector aeroespacial, junio de 2009.
  - o Visita a México del Vicepresidente de la República Popular de China, Xi Jinping, febrero de 2009.
  - o Foro: "México Perspectivas y Oportunidades Económicas en el Nuevo Entorno Mundial-*Council of the Americas*. Ciudad de México, marzo de 2009.
  - o Visita de trabajo del Secretario de Comunicaciones y Transportes, Dr. Luis Téllez, a París, Francia, con la finalidad de promover el Programa Nacional de Infraestructura, septiembre de 2008.
  - o Reunión de trabajo del Grupo de Alto Nivel Francia-México para preparar el documento final a presentarle a los Presidentes Sarkozy y Calderón, con motivo de la visita del Presidente Sarkozy a México, febrero de 2009.
- Las giras presidenciales en las que participó ProMéxico en el período septiembre 2008 a agosto 2009 fueron:
  - o Visita presidencial a Chile y Argentina, 19 al 26 de noviembre de 2008. Se desarrollaron agendas de negocios para 19 empresas, de las cuales tres se encuentran en proceso de exportación. Se generaron más de 90 reuniones de trabajo con empresarios chilenos y argentinos.
  - o Foro Económico Mundial, Davos, Suiza, 28 de enero al 1º de febrero de 2009. Se facilitó la asistencia de más de 11 empresas mexicanas interesadas en finanzas, economía, sector energético e inversión. Se organizaron 11 reuniones bilaterales en donde se identificaron cinco proyectos de inversión con un valor aproximado de 5,360 millones de dólares.
  - o Visita de Estado al Reino Unido, 29 de marzo al 2 de abril de 2009. ProMéxico coordinó la participación de 63 empresas mexicanas y 165 extranjeras interesadas en los sectores educativo, energético y medio ambiente. Se llevaron a cabo 63 agendas de negocio, 17 encuentros empresariales y 64 reuniones bilaterales, de las cuales se identificaron siete proyectos de exportación con un monto estimado de 455 millones de dólares.
  - o Visita presidencial a Colombia del 29 al 31 de mayo de 2009. Se llevaron a cabo encuentros con empresarios colombianos; se contó con la participación de 26 empresas extranjeras, en donde se identificaron proyectos de exportación con un monto estimado en 220 millones de dólares, y proyectos de inversión por 10 millones de dólares.

#### ATRACCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)

- Desde septiembre de 2008 a junio de 2009, la cartera con proyectos de inversión de ProMéxico ascendió a 452, los cuales se encuentran en alguna de las etapas del proceso de atracción de IED: prospecto, candidato, negociación, cierre, facilitación de oficinas temporales en territorio nacional (*soft landing*) y ejecución. De esta cartera de inversión, de septiembre de 2008 a junio de 2009 se ejerció un estimado de 1,168.3 millones de dólares.
  - La cartera a junio de 2009, presenta la siguiente distribución geográfica: Región TLCAN, 118 proyectos; Latinoamérica, 49 proyectos; Europa, 136 proyectos; Asia, 149 proyectos.
  - En el periodo enero a junio de 2009 se anunciaron 15 proyectos de inversión en los que ProMéxico tuvo una participación directa o indirecta. En conjunto, estos proyectos representan inversiones anunciadas por un monto de 2,341 millones de dólares a ejecutarse, en promedio, durante los próximos cuatro años, con la creación de más de 13,000 empleos directos.
  - Los principales proyectos de inversión anunciados en el periodo enero a junio de 2009 fueron:
    - o *Bary Callebaut* (alimentos): planta procesadora de productos de cacao en Nuevo León con una inversión de 40 millones de dólares y generación de 80 empleos directos.
    - o *Aernnovo* (aeroespacial): fabricación de partes y componentes estructurales aeroespaciales en Querétaro con una inversión de 103 millones de dólares y generación de 1,358 empleos directos. La planta fue inaugurada el 5 de febrero de 2009.
    - o *ITR* (aeroespacial): diseño de turbinas de baja presión y desarrollo del proceso de industrialización de turbinas para aviones en México con una inversión de 383 millones de dólares en el estado de Querétaro y la generación de 850 empleos.
    - o *Lenovo* (electrónico): fábrica de computadoras en Nuevo León, con 40 millones de dólares de inversión y la generación de 1,000 empleos. La planta se inauguró el 18 de febrero de 2009.
    - o *Hershey's* (alimentos): planta productora de chocolates en Nuevo León con una inversión por 275 millones de dólares y la creación de 1,200 empleos.
    - o *PEPSICO* (alimentos): desarrollo de la infraestructura de la planta de Gamsa—Quaker y para el portafolio de bebidas en Guanajuato, inversión de 100 millones de dólares y la generación de aproximadamente 1,000 empleos. La planta fue inaugurada el 25 de febrero de 2009.
    - o *Daimler* (automotriz): planta armadora de tracto camiones *Freightliner* en el estado de Coahuila, con una inversión de 450 millones de dólares y la creación de 1,600 empleos. La planta fue inaugurada el 27 de febrero de 2009.
    - o *Kyocera* (energía solar): fábrica de celdas solares en el estado de Baja California, con una inversión de 33 millones de dólares y generación de 600 empleos directos.
    - o *Triumph* (aeroespacial): fabricación de partes metálicas para la industria aeroespacial en el estado de Zacatecas, con 208 millones de dólares de inversión y la creación de 1,023 empleos.
    - o *Beckton Dickinson* (equipo médico): fabricación de productos de la industria médica en el Estado de México, 150 millones de dólares de inversión y 800 nuevos empleos.
    - o *Cessna* (aeroespacial): planta productora de partes para jets y monoplazas aéreos en el estado de Chihuahua, inversión de 21 millones de dólares y generación de 520 empleos.
    - o *Bell Helicopter* (aeroespacial): planta ensambladora de helicópteros en el estado de Chihuahua, 85 millones de dólares de inversión y generación de 375 empleos.
    - o *Procter & Gamble* (consumo): construcción de una nave industrial para la fabricación de rastrillos y navajas de afeitar en el estado de Guanajuato, con una inversión de 250 millones de dólares y la creación de 1,700 empleos.
    - o *The Home Depot* (consumo): apertura de nuevos centros de distribución para los estados de Nuevo León e Hidalgo, con una inversión de 53 millones de dólares y creación de 600 empleos.
    - o *Lego* (juguetes): planta productora de juguetes en el estado de Nuevo León, con una inversión de 150 millones de dólares y creación de 1,000 empleos.



## FONDO PRO MÉXICO

- El Fondo ProMéxico se creó en 2009 con el objetivo de contribuir a la atracción de inversión extranjera directa a través del otorgamiento de apoyos a proyectos que impulsen el desarrollo económico nacional.
  - El 25 de marzo y el 1 de julio de 2009, el Comité Técnico de ProMéxico aprobó los lineamientos y sus modificaciones, respectivamente, para el otorgamiento de apoyos a proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera.
  - Durante el segundo semestre de 2009 a través de este fondo se otorgarán 50 millones de pesos.

### 9.3.3 COORDINACIÓN INSTITUCIONAL CON EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

En el periodo septiembre 2008 a agosto 2009, ProMéxico consolidó y fortaleció su red de coordinación interinstitucional con dependencias y entidades del Gobierno Federal, así como con organismos, asociaciones y cámaras del sector privado, universidades y organismos internacionales dedicados a la promoción económica.

#### COORDINACIÓN CON EL SECTOR PÚBLICO

- Para coordinar y potenciar los esfuerzos a nivel internacional, se fortaleció el trabajo conjunto con la SRE, en especial, con la Unidad de Relaciones Económicas y de Cooperación Internacional.
  - Se celebraron 37 reuniones de coordinación interinstitucional con la finalidad de preparar la posición de México en eventos internacionales que conforman las agendas de la Presidencia de la República, la SRE, las giras en el exterior de diversos secretarios de estado, visitas a México de dignatarios y altos funcionarios de gobiernos extranjeros.
  - ProMéxico participó como Secretario Técnico del Grupo Intersecretarial de Visas, cuya finalidad es identificar acciones de simplificación y facilitación del ingreso de turistas y personas de negocio que visitan México.

#### COORDINACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

- ProMéxico participó en 17 eventos que permitieron mantener una comunicación constante con organismos empresariales como: CONCANACO/SERVYTUR, CANACINTRA, la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, A.C. (ANIERM), el Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior (COMCE), la Asociación Mexicana de Parques Industriales (AMPIP), las Cámaras Nacionales de: Comercio de la Ciudad de México (CANACO), de la Industria Textil (CANAINTEX), de la Industria del Hierro y del Acero (CANACERO), de la Industria de la Construcción (CNIC), de la Industria del Vestido (CNIV), CNA, entre otras.
  - En estas reuniones se dieron a conocer los servicios que ProMéxico ofrece a los empresarios y se mantuvo una presencia institucional en los congresos y reuniones anuales de estos organismos.
- Asimismo, ProMéxico realiza nuevos acercamientos con empresas del exterior que ya se han establecido en el país para facilitar sus planes de reinversión en México (programa *After care*) derivado de la crisis económica y financiera internacional.
- Adicionalmente, en materia de impulso de los servicios que ofrece ProMéxico al sector empresarial, se llevaron a cabo tres eventos de "Soluciones ProMéxico", en el Distrito Federal (octubre 2008), en Guadalajara (noviembre de 2008) y en Monterrey ( febrero de 2009); con una asistencia aproximada de 3,450 participantes por los tres. Con estos eventos se logró un importante acercamiento con la comunidad empresarial en las regiones correspondientes, logrando la difusión de los servicios de ProMéxico para la internacionalización de las empresas y productos.

### 9.3.4 PROMOCIÓN DE LA IMAGEN DE MÉXICO

- Para atraer inversión extranjera al país en el periodo septiembre 2008 a agosto 2009, ProMéxico llevó a cabo una estrategia de promoción de México en el extranjero a fin de posicionarlo como un país apto y competitivo para establecer relaciones de negocios efectivas.

- La estrategia que implementó ProMéxico en materia de imagen país contempló actividades de mercadotecnia, publicidad, relaciones públicas y relación con la prensa internacional.
- Los eventos más relevantes en materia de promoción de la imagen de México fueron:
  - o Reunión Anual del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza: En enero y febrero de 2009 se promocionaron los beneficios y oportunidades que ofrece México como destino de inversión. De igual forma, se realizó un importante despliegue de promoción de la imagen de México, así como una intensa campaña de publicidad exterior y relaciones públicas.
  - o En febrero de 2009 se llevó a cabo la XIX Reunión del Comité Empresarial México-China, donde se posicionó la imagen de México como un país que posee estabilidad macroeconómica y que provee de seguridad jurídica a las inversiones provenientes de China.
- Publicación de la Revista Negocios ProMéxico<sup>29/</sup>.
  - o Es una publicación editada en inglés dirigida a promover la imagen de México entre inversionistas y compradores de productos mexicanos en el extranjero, así como a líderes de opinión y personalidades destacadas del mundo empresarial. Su distribución es nacional e internacional.
  - o A partir de enero de 2009, la edición en inglés incluye un inserto en español, el cual tiene como público objetivo el sector exportador mexicano.
  - o Durante el primer semestre de 2009 se inició la versión electrónica de Negocios, lo cual permitió alcanzar a un mayor número de lectores. En el periodo enero-julio de 2009, 3 mil usuarios consultaron la revista aproximadamente en 4 mil ocasiones.

---

<sup>29/</sup> La primera publicación de esta revista fue editada por Bancomext como Revista de Negocios Internacionales. A partir de julio de 2008, la revista cambió su formato, imagen y contenidos y se denominó Negocio ProMéxico.

# **ANEXO IV**

**FIDEICOMISOS PÚBLICOS FEDERALES NO CONSIDERADOS ENTIDAD PARAESTATAL, CONSTITUIDOS POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL<sup>1</sup> AL SEGUNDO TRIMESTRE DEL 2009.**

<b>Dependencia o Entidad Coordinadora</b>	<b>Denominación</b>
Presidencia de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservaduría de Palacio Nacional.</li> <li>• Fideicomiso a Favor de los Hijos del Personal Adscrito al Estado Mayor Presidencial.</li> </ul>
Secretaría de Gobernación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso FONDEN-Alertamiento Sismológico</li> <li>• Fideicomiso Preventivo.</li> <li>• Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos.</li> </ul>
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.</li> <li>• Fid. 1327.- Gobierno Federal, Programa de Vivienda para Magistrados y Jueces del Poder Judicial Federal.</li> <li>• Fid. 74.- Banco del Patrimonio Familiar, S.A</li> <li>• Fid. 159.- Haber Social Banco Nacional de Transportes, S.A. (en extinción)</li> <li>• 5148-3.- Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores.</li> <li>• Fideicomiso para Apoyar los Programas, Proyectos y Acciones para la Prevención y control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México.</li> <li>• Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP)</li> <li>• Fondo de Desincorporación de Entidades.</li> <li>• Fondo de Ahorro Capitalizable de los Trabajadores al Servicio del Estado (FONAC).</li> <li>• Fideicomiso "Fondo de Desastres Naturales" (FONDEN).</li> </ul>

<sup>1</sup>[http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2009/Segundo%20trimestre%20de%202009/2.-%20Fideicomisos%20\(Anexo%20XV\)%20do.%20Trimestre%202009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2009/Segundo%20trimestre%20de%202009/2.-%20Fideicomisos%20(Anexo%20XV)%20do.%20Trimestre%202009.pdf)

- Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES).
- Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).
- Fondo para la Conclusión de la Relación Laboral
- Fideicomiso para dar Cumplimiento a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Los Trabajadores del Estado (LEYISSSTE).
- Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios (FIDEM).
- Fideicomiso Fondo de Apoyo a los Trabajadores de Confianza de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Fondo para la Asistencia y Defensa Legal de Los Miembros de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que no sean Servidores Públicos de ésta, así como de los Interventores y Personal Auxiliar al cual los Propios Interventores les Otorguen Poderes porque sea Necesario para el Desempeño de sus Funciones.
- Fideicomiso para el Pago de Gratificación por Antigüedad a los Trabajadores de Base de la CNBV que se Retiren después de 15 Años de Servicios Ininterrumpidos.
- Fideicomiso para la Asistencia Legal de los Miembros de la Junta de Gobierno y Servidores Públicos de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas así como de los Interventores Administrativos o Gerentes y Funcionarios Auxiliares de las Intervenciones.
- Fideicomiso para la Asistencia Legal de los Miembros de la Junta de Gobierno, del Comité Consultivo y de Vigilancia y Servidores Públicos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como de los Interventores Administrativos o Gerentes y Funcionarios Auxiliares de las Intervenciones.
- Fideicomiso Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y Control de las Autoridades Aduaneras.
- Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera.
- Fondo de Pensiones BANCOMEXT.
- Fideicomiso para el Impulso al Financiamiento de las Empresas.
- Fideicomiso Centro Empresarial México Unión

Europea o PIAPYME.

- Fideicomiso Artículo 55 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito.
- Fideicomiso de Apoyo a las Exportaciones FIDAPEX.
- Fondo Mexicano de Carbono, Capitulo Uno.
- Fondo de Pensiones de Contribución Definida de BANCOMEXT.
- Fideicomiso PEA y Préstamos Jubilados.
- Fondo Editorial de la Plástica Mexicana.
- Fideicomiso Patronato del Centro de Diseño México
- Fideicomiso Eurocentro Monterrey.
- Fid. 2065.- Plan de Pensiones de los Jubilados de BANOBRAS.
- Fid. 2060 Para el Fortalecimiento del Capital de BANOBRAS.
- Fid. 351.- Unidad Morazán (en extinción).
- Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura.
- Fideicomiso a que hace Referencia el Art. 55 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito.
- Fideicomiso Irrevocable de Administración e Inversión del Fondo de Pensiones o Jubilaciones u Primas de Antigüedad de los Trabajadores del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
- Fideicomiso Público de Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- Tecnología y Automatización Honeywell F/1605.
- Fondo para la Participación de Riesgos 11480.
- Mario Renato Menéndez Rodríguez 7997.
- Fondo de Apoyo al Mercado Intermedio de Valores 9173.
- Fondo de Pensiones y Primas de Antigüedad de NAFIN.
- Fideicomiso 80230 Art. 55 Bis Ley de Instituciones de Crédito.
- Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial 80139.
- Fideicomiso de Apoyo a Emprendedores y Migrantes 80280.
- Fideicomiso Fondo de Asistencia Técnica en Programas de Financiamiento Pyme.
- Fondo de Pensiones de Contribución Definida de

	<p>Nacional Financiera.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones SATMEX (Fideicomiso N°80501).</li> <li>• Fideicomiso para el Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.</li> <li>• Complemento del Préstamo Especial para el Ahorro (Pea) y Prestamos de Corto y Mediano Plazo para Jubilados Bajo el Plan de Beneficio Definido</li> <li>• Eurocentro Nafin-México 11081.</li> <li>• Fideicomiso F/10948-4.</li> <li>• Fideicomiso Irrevocable de Inversión y Administración para el Pago de Pensiones y Jubilaciones, F/10045.</li> <li>• Fideicomiso de Administración para el Otorgamiento y Primas de Antigüedad.</li> <li>• Fideicomiso No. F724815-3 FERTIMEX.</li> <li>• Fideicomiso de Inversión 7694 del Local de Av. Churubusco 935.</li> <li>• Fondo de Restitución (FORE).</li> <li>• Fideicomiso de Pensiones del Sistema BANRURAL.</li> <li>• Fideicomiso para Administrar el Fondo de Pensiones y Gastos Médicos de BNCl.</li> <li>• Fideicomiso para Administrar el Fondo de Pensiones y Gastos Médicos de BANPESCA.</li> <li>• Fideicomiso para Administrar el Fondo de Pensiones de FOPPAZ.</li> <li>• Fideicomiso No. 2.</li> <li>• Fid. 285.- Promotora de Desarrollo Urbano.- Fraccionamiento Bosques del Valle Coacalco (en extinción).</li> <li>• Fid. 66.- Gobierno Federal para Créditos Especiales (en extinción).</li> <li>• Fid. 74.- Banco del Patrimonio Familiar, S.A. (en extinción).</li> <li>• Fondo de Apoyo para la Reestructuración de Pensiones (FARP) (en extinción).</li> </ul>
<p>Secretaría de la Defensa Nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar.</li> <li>• Fideicomiso de Apoyo a Deudos de Militares Fallecidos en Actos del Servicio de Alto Riesgo.</li> <li>• Fideicomiso de Apoyo a la Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Colegio de Postgraduados.</li> <li>• Fideicomiso de Administración e Inversión para el</li> </ul>

	<p>Establecimiento y Operación de los Fondos de Apoyo a la Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del INIFAP.</p>
<p>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso E-México.</li> <li>• Fideicomiso para el Desarrollo Estratégico del Sureste (FIDES) No. 1945.</li> <li>• Fid. 122.- Benjamín Hill Trabajadores F.F.C.C. Sonora-Baja California (en extinción).</li> <li>• Fideicomiso del Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones.</li> <li>• Fideicomiso de Inversión y Administración para la Integración del Fondo de Préstamos a Corto Plazo para Apoyar a los Trabajadores de CAPUFE en Casos de Contingencia.</li> <li>• Fideicomiso No. 2103.- Cuauhtémoc – Osiris.</li> <li>• Fideicomiso No. 2092 Cuautlixco, Morelos.</li> <li>• Fideicomiso para Pago de Liquidación a los Trabajadores de Confianza y Sindicalizados de CAPUFE, N° 2165-8.</li> <li>• Fideicomiso de Inversión y Administración para el Pago de Primas de Antigüedad para el Personal de Planta o de Confianza de la Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.</li> <li>• Fideicomiso para el Pago de Pensiones Jubilatorias a los Trabajadores de FNM (FERRONALESJUB).</li> <li>• Fideicomiso Programa Habitacional de FERRONALES en la República Mexicana (en extinción).</li> <li>• Fondo para el Pago de Indemnizaciones en Cancún (FOPAINC).</li> <li>• Fideicomiso Nuevo Aeropuerto.</li> <li>• Fideicomiso de Inversión y Administración del Tramo Carretero Nizuc-Tulum No. 160265-7 (en extinción).</li> <li>• Fideicomiso Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA) (en extinción).</li> </ul>
<p>Secretaría de Economía</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• México Emprende.</li> <li>• Fideicomiso de Fomento Industrial LANFI.</li> <li>• Fideicomiso para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales para la Industria Petrolera Estatal.</li> <li>• Fideicomiso Plan de Pensiones y Jubilaciones ESSA.</li> <li>• Fideicomiso Plan de Pensiones.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prima de Antigüedad.</li> <li>• Fideicomiso Plan de Pensiones y Jubilaciones de TSSA.</li> <li>• Fideicomiso Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial (CETRO) (en extinción).</li> <li>• Fideicomiso Fondo de Ahorro Empleados de TSSA (en extinción).</li> <li>• Fideicomiso Fondo de Ahorro Obreros de TSSA (en extinción).</li> <li>• Fideicomiso para la Secretaría Administrativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (en extinción).</li> </ul>
<p>Secretaría de Educación Pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de la Amistad México-Japón.</li> <li>• Fideicomiso para la Comisión México-Estados Unidos F 22927-8.</li> <li>• Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México – España.</li> <li>• Fideicomiso para el Programa Especial de Financiamiento a la Vivienda para el Magisterio.</li> <li>• Fideicomiso 14780-8 Fondo Nacional para Escuelas de Calidad.</li> <li>• Programa Nacional de Superación de Personal Académico (Supera).</li> <li>• Programa Nacional de Becas para la Educación Superior -PRONABES-UAM.</li> <li>• Programa Nacional de Becas para la Educación Superior -PRONABES-UNAM-.</li> <li>• Bachillerato General en sus Modalidades No Escolarizada y Mixta.</li> <li>• Fondo de Retiro de los Trabajadores de la SEP (FORTE).</li> <li>• Fondo de Fomento para la Investigación Científica y el Desarrollo Tecnológico de la Universidad Pedagógica Nacional.</li> <li>• Fondo de Fomento para la Investigación Científica y el Desarrollo Tecnológico de la Universidad Pedagógica Nacional.</li> <li>• Fideicomiso Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del IPN.</li> <li>• Fideicomiso para la Conservación de la Casa del Risco y Pinacoteca Isidro Fabela.</li> <li>• Fideicomiso para Apoyar la Construcción del Centro Nacional de las Artes.</li> <li>• Fideicomiso para la Adaptación de los Museos</li> </ul>

	<p>Diego Rivera y Frida Kahlo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso de Apoyo a las Actividades del CINVESTAV.</li> <li>• Fondo Nacional del Deporte.</li> <li>• Fondo para el Deporte de Alto Rendimiento.</li> <li>• Fondo para los Trabajadores por Prima de Antigüedad de EDUCAL.</li> <li>• Programa Interinstitucional de Estudios de la Región de América del Norte.</li> <li>• Fideicomiso de Administración e Inversión para el Manejo del Fondo de Ahorro de los Trabajadores del Fondo de Cultura Económica.</li> <li>• Fideicomiso SEP/DGETI/FCE.</li> <li>• Fideicomiso para el Otorgamiento y Pago de Primas de Antigüedad de su Personal y los Beneficiarios que estos Designen en su Caso.</li> <li>• Fideicomiso para Cubrir Indemnizaciones Legales por Despido, en Favor del Personal de Planta y los Beneficiarios que estos Designen.</li> <li>• Fideicomiso Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad (FOPROCINE).</li> <li>• Fideicomiso Fondo de Inversión y Estímulos Al Cine (FIDECINE).</li> <li>• Fideicomiso Fondo para el Pago de Primas de Antigüedad y Pensiones por Jubilación.</li> <li>• Fideicomiso Irrevocable de Administración 'Centro Cultural Santo Domingo', Oaxaca (en extinción).</li> <li>• Fideicomiso Irrevocable de Administración para los Grandes Exconventos de la Mixteca Alta, Oaxaca (en extinción).</li> <li>• Fideicomiso para la Conservación de la Casa del Risco y Pinacoteca Isidro Fabela (en extinción)</li> <li>• Fideicomiso para la Cultura de la Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural F/22514 (FONCA) (en extinción).</li> </ul>
Secretaría de Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arrendamiento Financiero.</li> <li>• Resonancia Magnética.</li> <li>• FIDEPROTESIS.</li> <li>• DIF Bosques de las Lomas.</li> <li>• Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud.</li> </ul>
Secretaría del	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso de Inversión y Administración de</li> </ul>

<p>Trabajo y Previsión Social</p>	<p>Primas de Antigüedad de los Trabajadores.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma Agraria.</li> <li>• Fideicomiso de Apoyo a los Propietarios Rurales en Chiapas (FIAPAR).</li> <li>• Fideicomiso de Administración y Garantía Complementaria Fondo 95.</li> <li>• Fideicomiso de Administración y Garantía que se denomina Prochiapas.</li> <li>• Fondo para el Apoyo a Proyectos de las Organizaciones Agrarias (FAPPA 2002).</li> <li>• Fideicomiso FICOMEX 2002.</li> <li>• Fideicomiso Traslato de Dominio Puerto Los Cabos.</li> </ul>
<p>Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso Parque Ecológico 18 de Marzo.</li> <li>• Fondo Forestal Mexicano (en extinción)</li> </ul>
<p>Secretaría de la Reforma Agraria</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo para el Apoyo a Proyectos de las Organizaciones Agrarias (FAPPA 2002) (en extinción).</li> </ul>
<p>Secretaría de Energía</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso para el Apoyo a la Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Instituto de Investigaciones Eléctricas.</li> <li>• Fondo de Primas de Antigüedad, Beneficios al Retiro y Jubilaciones del Instituto de Investigaciones Eléctricas.</li> <li>• Fideicomiso para Apoyo a la Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.</li> <li>• Fideicomiso Plan de Pensiones para el Personal Activo del IMP.</li> <li>• Fideicomiso para Pensionados del IMP.</li> <li>• Fondo de Ahorro.</li> <li>• Fondo Laboral PEMEX.</li> <li>• Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIIP).</li> <li>• Fideicomiso de Cobertura Laboral y de Vivienda</li> <li>• Fid. 294.- Colonia Petrolera José Escandón.</li> <li>• Fideicomiso para la Regularización de los Activos de Distribución y Derechos de Vía de la Red de Gas Natural de la Zona Geográfica del Río Pánuco.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso para la Regularización de los Activos de Distribución y Derechos de Vía de la Red de Gas Natural de La Zona Geográfica del Distrito Federal.</li> <li>• Fideicomiso para la Regularización de los Activos de Distribución y Derechos de Vía de la Red de Gas Natural de la Zona Geográfica del Valle de Cuautitlán-Texcoco.</li> <li>• Fideicomiso para la Regularización de los Activos de Distribución y Derechos de Vía de la Red de Gas Natural de la Zona Geográfica de Querétaro-San Juan del Río.</li> <li>• Fideicomiso para la Regularización de los Activos de Distribución y Derechos de Vía de la Red de Gas Natural de la Zona Geográfica de Puebla-Tlaxcala.</li> <li>• Fideicomiso para la Regularización de los Activos de Distribución y Derechos de Vía de la Red de Gas Natural de la Zona Geográfica del Bajío Norte.</li> <li>• Fideicomiso para la Regularización de los Activos de Distribución y Derechos de Vía de la Red de Gas Natural de la Zona Geográfica de Guadalajara.</li> <li>• Fideicomiso para la Regularización de los Activos de Distribución y Derechos de Vía de la Red de Gas Natural de la Zona Geográfica de la Laguna-Durango.</li> <li>• Fideicomiso Irrevocable para el Pago de Pensiones por Jubilación, Fallecimiento e Incapacidad del Personal de Planta.</li> <li>• Fideicomiso de Administración y Traslato de Dominio (Obras de Infraestructura para el Sistema Eléctrico Federal).</li> <li>• Fideicomiso Irrevocable de Administración San Bernabé – Cuajimalpa.</li> <li>• Fideicomiso de Administración de Gastos Previos.</li> <li>• Fideicomiso para la Constitución de un Fondo Revolvente de Financiamiento para el Programa de Aislamiento Térmico de la Vivienda en el Valle de Mexicali, B.C. (FIPATERM MEXICALI).</li> </ul>
<p>Secretaría de Desarrollo Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrato Público de Inversión y Administración Denominado "Jóvenes con Oportunidades".</li> <li>• Fondo de Ahorro para los Trabajadores de CORETT.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso para la Administración de Recursos Para el Pago de Primas de Seguros y la Administración de un Fondo de Ahorro Contributorio Individualizado Constituido como Previsión Social a los Trabajadores de Confianza.</li> <li>• Fideicomiso para la Administración de Recursos para el Pago de Primas de Seguros y la Administración de un Fondo de Ahorro Contributorio Individualizado Constituido como Previsión Social a los Trabajadores Sindicalizados.</li> <li>• Fideicomiso para la Administración de Recursos para el Pago de Primas de Seguros y la Administración de los Fondos que Conforman el Seguro de Separación Individualizado para los Servidores de Mandos Medios y Superiores.</li> <li>• Fideicomiso Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda (FONAEVI).</li> </ul>
Secretaría de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso para Trabajadores de Nacional Hotelera Baja California, S. A.</li> <li>• Fideicomiso para los Trabajadores del Hotel Ex Convento Santa Catarina.</li> <li>• Fideicomiso Hoteles Club Tulúm (Antes Fideicomiso Hoteles Robinson Tulúm).</li> <li>• Fideicomiso de Reserva para el Pago de Pensiones o Jubilaciones y Primas de Antigüedad.</li> <li>• Fondo Mixto Ciudades Coloniales (en extinción).</li> <li>• Fondo Mixto de Acapulco (en extinción).</li> <li>• Fondo Mixto de Cozumel, Quintana Roo (en extinción).</li> <li>• Fondo Mixto de Mazatlán (en extinción).</li> <li>• Fondo Mixto de Puerto Vallarta, Jalisco (en extinción).</li> <li>• Fondo Mixto del Estado de Morelos (en extinción).</li> <li>• Fondo Mixto Mundo Maya (en extinción).</li> </ul>
Secretaría de la Función Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso del Bicentenario.</li> </ul>
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo.</li> </ul>
Secretaría de Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso para la Evaluación de la Seguridad Pública en la República Mexicana.</li> </ul>

<p>Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso Centro de Investigación en Matemáticas No. 040024-1.</li> <li>• Fideicomiso de Obligaciones Laborales del CIMAT</li> <li>• Fideicomiso Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C. (CIMA V).</li> <li>• Fideicomiso CIATEC.</li> <li>• Fideicomiso para Pasivos Laborales y Primas de Antigüedad para el Personal del CIATEC.</li> <li>• Fideicomiso de Investigación Científica y de Desarrollo Tecnológico.</li> <li>• Fideicomiso de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Centro Público de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C., en Materia de Electroquímica, Agua, Procesos, Materiales Ambiente y Ciencias Afines.</li> <li>• Fideicomiso 1725-1-para Integrar Diversos Fondos (Patrimonial).</li> <li>• Fideicomiso 1738-3-Ciencia y Tecnología.</li> <li>• Fideicomiso Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.</li> <li>• Fideicomiso Centro de Investigaciones en Óptica, A.C. No. 040026-8.</li> <li>• Fideicomiso para el Pago de las Obligaciones Laborales de los Trabajadores del Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.</li> <li>• Fideicomiso Inversión y Administración.</li> <li>• Fideicomiso para Pago de Primas de Antigüedad y Jubilación CIQA.</li> <li>• Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.</li> <li>• Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica (en extinción).</li> <li>• Fondo para el Fortalecimiento de las Capacidades Científicas y Tecnológicas Estratégicas (en extinción).</li> <li>• Fondo de Apoyos Financieros para el Cumplimiento del Objeto de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados.</li> <li>• Fondo Sectorial de Investigación en Materias Agrícola, Pecuaria, Acuicultura, Agrobiotecnología y Recursos Fitogenéticos.</li> <li>• Fondo Sectorial de Investigación para el Desarrollo Social.</li> </ul>
---	---

- Fondo Sectorial de Investigación y Desarrollo en Ciencias Navales.
- Fondo de Innovación Tecnológica Secretaría de Economía – CONACYT.
- Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico para el Fomento de la Producción y Financiamiento de Vivienda y el Crecimiento del Sector Habitacional
- Fondo Sectorial de Investigación Ambiental.
- Fondo Sectorial de Investigación en Salud y Seguridad Social.
- Fondo Sectorial para la Investigación, el Desarrollo y la Innovación Tecnológica Forestal.
- Fondo Sectorial de Investigación para el Desarrollo Aeroportuario y la Navegación Aérea.
- Fondo Institucional del CONACYT (FOINS).
- Fondo Sectorial de Investigación para la Educación
- Fondo Sectorial de Investigación y Desarrollo INMUJERES-CONACYT.
- Fondo Sectorial Para Investigación y Desarrollo Tecnológico En Energía.
- Fondo Sectorial SEGOB-CONACYT de Investigación y Desarrollo.
- Fondo Sectorial de Investigación y Desarrollo sobre el Agua.
- Fondo Sectorial de Investigación Secretaria de Relaciones Exteriores.
- Fondo de Cooperación Internacional de Ciencia Y Tecnología UE-México.
- Fondo Sectorial CONACYT - Secretaría de Energía – Hidrocarburos.
- Fondo Sectorial para la Investigación, el Desarrollo y la Innovación Tecnológica en Turismo.
- Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico, y de Innovación
- Fideicomiso N° 030051-4.
- Fondo de Retiro Voluntario y Liquidaciones del Personal de CIATEQ, A.C.
- Fideicomiso de Investigación el Colegio de la Frontera Norte.
- Fideicomiso de Ciencia y Tecnología de el Colegio De Michoacán, A. C.
- Fideicomiso el Colegio de San Luis A.C. N° 030054-9.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso Fondo de Ahorro del Personal de Mandos Medios y Superiores del Colegio de San Luis A.C. N° 030057-3.</li> <li>• Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.</li> <li>• Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico 1759-6.</li> <li>• Fideicomiso de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico No. 1750-2.</li> <li>• Fideicomiso Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial No. 030053-0.</li> <li>• Fideicomiso de Proyectos de Investigación del Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, B.C.</li> <li>• Fideicomiso Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. (CIAD).</li> <li>• Fideicomiso para el Fondo de los Trabajadores del CIAD.</li> </ul>
<p>Instituto Mexicano del Seguro Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso Irrevocable de Administración e Inversión Niña del Milenio.</li> <li>• Fideicomiso de Investigación en Salud.</li> <li>• Fideicomiso para el Desarrollo del Deporte No. 4611-1.</li> <li>• Fideicomiso de Beneficios Sociales (FIBESO).</li> <li>• Fideicomiso de Administración de Teatros y Salas de Espectáculos IMSS.</li> </ul>



# **ANEXO V**



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Palacio Legislativo, D.F., 6 de agosto de 2009  
LX/DGAJ/234/2009

Ing. Pablo Espinoza Flores  
Director de la Unidad de Enlace

Me refiero a su oficio LX/UEA/651/S-1984/09 relativo a la petición 1984 de la C. por el que solicita diversa información tocante a la representación jurídica de la Cámara de Diputados y a su posible carácter de fideicomitente.

Al respecto, y estando dentro del término establecido por el artículo 75, numeral 2, del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, comento a usted lo siguiente, dando así respuesta a la solicitud planteada:

El Poder Legislativo en sí mismo, al carecer de personalidad jurídica, no es susceptible de representación. Bajo el mismo razonamiento, la Cámara de Diputados no cuenta con facultades para fungir como fideicomitente del Poder Legislativo.

La representación legal de la Cámara de Diputados la ostenta el Presidente de la Mesa Directiva, de conformidad con el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y puede ser delegada de acuerdo a la misma disposición.

La Cámara de Diputados no cuenta con normatividad específica que establezca el procedimiento para la constitución de fideicomisos, sin embargo, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 77, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia Cámara de Diputados puede dictar resoluciones relativas a su régimen interior. En ese tenor, se le atribuye a la Junta de Coordinación Política la facultad de disponer sobre los recursos materiales y financieros de la institución, lo que se funda en el artículo 34, numeral 1, inciso g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo, si fuera el caso, la constitución de fideicomisos para los fines que sean establecidos.

Le reitero la seguridad de mi consideración más distinguida.

Atentamente,

Lic. Juan Alberto Galván Trejo  
Director General

C c.p Dr. Guillermo Haro Bélchez, Secretario General SG/4.-1250/2009.

JAGT/MAEG

H. CAMARA DE DIPUTADOS  
RECIBIDO  
11 / 08 / 2009  
UNIDAD DE ENLACE  
FIRMA   
11/34

# **ANEXO VI**



Principal Perfil Contactos Correo Más Prodigy / MSN

Buscar en el Web

Hotmail

Nuevo | Eliminar Correo no deseado | Marcar como Mover a

dajarquin@hotmail.c...

Responder Responder a todos Reenviar

**Band. entrada ...**

Correo no deseado

Borradores

Enviados

**Eliminados (7)**

**ENTRETENIMI...**

Resultados de la ...

Administrar carpetas

Agregar una cuenta de correo electrónico


Lugares relacionados

Hoy

Lista de contactos


Calendario


## Respuesta - Sistema de Solicitudes de Información

De: **Cámara de Senadores - Unidad de Enlace** (uenlacetransparencia@senado.gob.mx)  
 Es posible que no conozcas a este remitente. [Marcar como seguro](#) | [Marcar como correo no deseado](#)

Enviado: lunes, 24 de agosto de 2009 05:27:46 p.m.

Para: DANIELA JARQUIN (dajarquin@hotmail.com)

Conjunto de caracteres: Selección automática  [Más información](#)

 2 archivos adjuntos | [Descargar todos los archivos adjuntos \(5.0 KB\)](#)  
 Respuesta...mht (4.7 KB), ATT00001 (0.3 KB)

Si tienes problemas para descargar los datos adjuntos, inicia sesión de nuevo y selecciona "Recordar contraseña". [Inicia sesión de nuevo](#)

--Archivo adjunto de mensaje reenviado--

From: uenlacetransparencia@senado.gob.mx

To: dajarquin@hotmail.com

Subject: Respuesta - Sistema de Solicitudes de Información

Date: Mon, 24 Aug 2009 22:31:26 +0000

**C. DANIELA JARQUIN**  
**Folio: UE/LX/0629/2009**

En atenta respuesta a su solicitud y conforme lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y; 1, 2, 23, 28 y 29 del Acuerdo Parlamentario en la Cámara de Senadores, hacemos de su conocimiento la respuesta que elaboró para usted la Dirección General de Asesoría del Senado de la República:

Nos referimos a las peticiones administrativas de la C. Daniela Jarquín, folios UE/LX/0625/2009, UE/LX/0626/2009, UE/LX/0627/2009, UE/LX/0628/2009 y UE/LX/0629/2009 donde solicita información sobre la capacidad del Poder Legislativo y la Cámara de Senadores para fungir como el ámbito de competencia de la Cámara de Senadores.

Al respecto, conforme lo establece el artículo 6  Constitucional, los artículos 1, 2, 5, 61 y demás relativos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y los artículos 1, 2, 23, 28 y demás relativos del Acuerdo Parlamentario para su aplicación.

nos permitimos manifestarle lo siguiente:

1. ¿Quién puede representar al Poder Legislativo en su carácter de fideicomitente?

Conforme al artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Legislativo se deposita en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Para el caso de la Cámara de Senadores, en términos del numeral 1 del artículo 67 de la Ley Orgánica del Congreso C Mexicanos, el Presidente de la Cámara de Senadores es su representante jurídico.

2. ¿Cuenta la Cámara de Senadores con facultades para fungir como fideicomitente del Poder Legislativo?

Sí, cuenta con facultades suficientes para representarlo en la parte relativa a la Cámara de Senadores.

3. En caso de que la Cámara de Senadores pueda fungir como fideicomitente ¿cuál es el fundamento legal?

El fundamento legal es! tá dado por el artículo 23 de la Ley General de Bienes Nacionales.

4. ¿Qué servidor público puede ostentar la representación legal de la Cámara de Senadores en su carácter fideicomitente? ¿

Conforme al numeral 1 del artículo 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el repre de Senadores es el Presidente de su Mesa Directiva.

© 2010 Microsoft | Privacidad | Términos de uso

5. ¿En qué instrumento legal se especifica la finalidad para la que pueden constituirse fideicomisos por parte de la fideicomitente?

Cada acto constitutivo lo deberá especificar en el contrato de fideicomiso correspondiente.

Esperando que la información proporcionada sea de utilidad, la Cámara de Senadores agradece su comunicación.

Atentamente,

Unidad de Enlace para el Acceso y Transparencia de la Información de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mex

Responder Responder a todos Reenviar | Eliminar |

# **ANEXO VII**

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**  
SECRETARÍA EJECUTIVA JURÍDICO ADMINISTRATIVA  
DIRECCIÓN GENERAL DE DIFUSIÓN  
UNIDAD DE ENLACE  
COORDINACIÓN DE ENLACE PARA LA  
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

**Daniela Jarquín**  
P r e s e n t e

En términos de lo dispuesto en el artículo 29 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y en relación con su solicitud recibida en esta Unidad de Enlace el 3 de agosto de 2009, mediante el Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información, bajo el Folio **SSAI/1391/09**, le comunico que la información relativa a **cuáles de los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, conforme a lo establecido por el artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pueden fungir como fideicomitentes en los fideicomisos constituidos por el Poder Judicial de la Federación, así como el fundamento y/o disposiciones legales que los regulen**, es pública.

Así, se transcribe el contenido de la parte conducente de la legislación aplicable:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Párrafo primero del Artículo 49

Artículo 94

Último párrafo del Artículo 100

“Artículo. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

...”

“Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

...”

“Artículo 100.

...”

La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.”

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

Fracción I del Artículo 14

“Artículo 14. Son atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia:

I. Representar a la Suprema Corte de Justicia y llevar su administración;

...”

**Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**  
Fracción I del Artículo 34

“Artículo 34. Serán atribuciones del Presidente, además de las establecidas en el artículo 14 de la Ley Orgánica, las siguientes:

I. Representar y administrar a la Suprema Corte, conforme a las atribuciones que le otorga la Ley Orgánica, debiendo observar, en el ejercicio de esas facultades, los lineamientos generales que emita el Pleno y los Acuerdos tomados por los Comités;  
...”

**Ley General de 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.”

Hago de su conocimiento que puede consultar los Fideicomisos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación participa como fideicomitente, al acceder en el canal denominado “Transparencia”, “Fideicomisos”, “Fideicomisos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación participa como fideicomitente”, del portal de Internet [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

En ese tenor, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 22 párrafo segundo, 25 y 26 del mencionado Reglamento y a lo manifestado en su escrito antes referido, en el que señaló como modalidad de entrega, la prevista en la fracción segunda del último numeral citado, **por medio de esta comunicación hago de su conocimiento que la información antes mencionada**, se encuentra disponible en la herramienta tecnológica denominada Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información.

Finalmente, hago de su conocimiento que la información relativa al Consejo de la Judicatura Federal, no es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por tal motivo se abrió el expediente DGD/UE-I/185/2009, y se turnó la solicitud de referencia el 20 de agosto pasado, a la Unidad de Enlace del Consejo de la Judicatura Federal, para su debido trámite. Asimismo, se orienta al petitionario que en lo relativo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ingrese su solicitud a través de la dirección electrónica: <http://transparencia.te.gob.mx/infoTE/>.

Sin más por el momento, esperamos que la información otorgada le sea de utilidad.

A t e n t a m e n t e

**Maestro César Armando González Carmona**  
Coordinador de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información  
CAGC/GHT/ecg





**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

México, D.F. a 13 de agosto de 2009

Folio: 00051209

C. Jarquín Daniela

En respuesta a su solicitud con número de folio 00051209, ingresada en fecha tres de agosto del presente año, donde requiere:

***“¿Quién puede representar al Poder Judicial en su carácter de fideicomitente?  
¿Cuenta el Tribunal Electoral con facultades para fungir como fideicomitente del Poder Judicial? En caso de que pueda fungir como fideicomitente  
¿cuál es el fundamento legal?  
¿Puede el Consejo de la Judicatura Federal fungir como fideicomitente del Poder Legislativo?  
¿Qué servidor público puede ostentar la representación legal del Tribunal Electoral en su carácter fideicomitente? ¿Cuál es el fundamento legal?  
¿En qué instrumento legal se especifica la finalidad para la que pueden constituirse fideicomisos por parte del Poder Judicial como fideicomitente?”.***

Al respecto, la Coordinación de Asuntos Jurídicos, a través de esta Unidad de Enlace y Transparencia, hacen de su conocimiento lo siguiente:

“En principio se recalca que se dará respuesta a los diversos cuestionamientos con excepción a la pregunta consistente en: ¿Puede el Consejo de la Judicatura Federal fungir como fideicomitente del Poder Legislativo?

Lo anterior, en atención a que las atribuciones de este órgano jurisdiccional se circunscriben a los asuntos que resuelve en materia electoral, tal como está dispuesto en los artículos 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo anterior este órgano jurisdiccional se encuentra imposibilitado para atender dicho cuestionamiento, en virtud de que el tema de su interés no es competencia de este Tribunal.

Aunado a lo anterior, se destaca que la obligación establecida en el artículo 42 en concordancia con los fines establecidos en los artículos 1 y 2 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), y 3 del Acuerdo General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se refiere a la obligación de entregar aquella información que maneje, genere o posea este órgano jurisdiccional.

Por lo anterior este Tribunal Constitucional se encuentra imposibilitado para atender la pregunta antes referida, en virtud de que el tema de su interés no es competencia de este Tribunal.

No obstante, de conformidad a lo previsto por el artículo 40, párrafo tercero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se le sugiere realizar su consulta en la página web del Consejo de la Judicatura Federal ([www.cjf.gob.mx](http://www.cjf.gob.mx)).

A continuación se atenderán las diversas planteadas por la solicitante, de la siguiente forma:

Por cuanto a su pregunta de **-¿Quién puede representar al Poder Judicial en su carácter de fideicomitente?-** se hace de su conocimiento que nadie ostenta tal carácter, lo anterior en razón de que el Poder Judicial de la Federación como se determina en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra conformado por la Suprema Corte de Justicia, por el Tribunal Electoral, por Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y por Juzgados de Distrito, los que tienen personalidad jurídica propia.

Por su parte con relación al cuestionamiento de si **¿cuenta el Tribunal Electoral con facultades para fungir como fideicomitente del Poder Judicial? En caso de que pueda fungir como fideicomitente ¿cuál es el fundamento legal?**

La respuesta es no, por virtud de su conformación en los términos de la respuesta anterior, por lo tanto no aplica la siguiente pregunta con relación al legal.

En su pregunta formulada en el sentido de **¿Qué servidor público puede ostentar la representación legal del Tribunal Electoral en su carácter de fideicomitente? ¿Cuál es el fundamento legal?**

Se le informa que de conformidad con el artículo 191, fracción I, de la Ley Orgánica, la representación jurídica del Tribunal Electoral le corresponde a quien tenga el carácter de Presidente del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación o en su caso a quien éste le otorgue facultades.

Finalmente por cuanto a su interrogante consistente en: **¿En qué instrumento legal se especifica la finalidad para la que pueden constituirse fideicomisos por parte del Poder Judicial como fideicomitente?**, se le informa que es en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.”

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 42, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en el 52 del Acuerdo General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

**Atentamente.**

**La Unidad de Enlace y Transparencia**

# **ANEXO VIII**



Comisión Nacional de los  
Derechos Humanos  
MEXICO

**UNIDAD DE ENLACE DE LA CNDH**

Periférico Sur No. 3469, Col. San  
Jerónimo Lídice, Deleg. Magdalena  
Contreras, México D. F., CP 10200  
Tel: 56818125 ext. 1141

**EXP: 2009/669-T**

**Oficio No. 6363**

**Asunto: Se da respuesta**

**México, D. F., a 28 de Septiembre de 2009**

**C. DANIELA JARQUÍN VILLAVICENCIO.  
P R E S E N T E.**

Me refiero a su solicitud de acceso a la información registrada en esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos el día **03 de Agosto de 2009**, a la que le correspondió el número de folio del Sistema de Acceso a la Información **09000677** y dio origen al expediente citado al rubro.

Al respecto remito a usted oficios número **645/OM/DGARH/2009** y **CNDH/DGAJ/902/09** suscritos respectivamente por el Director General Adjunto de Recursos Humanos y por el Director General de Asuntos Jurídicos de esta Institución.

De considerarlo conveniente, se encuentra en posibilidad de interponer recurso de revisión ante esta Unidad de Enlace ubicada en Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice, Delegación Magdalena Contreras, C.P. 10200, México, Distrito Federal; o a través del Sistema de Acceso a la Información de la CNDH (SISAI), en la dirección electrónica **[www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)** dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que reciba el presente Oficio.

Por otra parte, le comunico que los datos personales que esta Comisión recibió de usted serán manejados con fines exclusivamente de identificación y se les dará un tratamiento confidencial.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE  
EL TITULAR**

**JOSÉ GUILLERMO PETRICIOLI ALFARO**

c.c.p.- Dr. José Luis Soberanes Fernández.- Presidente de la CNDH.

c.c.p.- Expediente

c.c.p.- Minutario

HARM

# **ANEXO IX**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN

OFICIO No. DEA/1602 /2009

MÉXICO, D. F. A 18 DE AGOSTO DE 2009

LIC. MÓNICA PÉREZ LUVIANO  
TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE DE LA UTSID  
P R E S E N T E

Se hace referencia a su folio UE/09/01775 de fecha 03 de agosto de 2009, a través del cual remite a esta Dirección Ejecutiva, la solicitud formulada mediante el Sistema de Acceso a la Información (IFESAI), por la C. DANIELA JARQUIN, quien requiere:

"¿CUÁLES SON LOS FIDEICOMISOS EN LOS QUE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL FUNGE COMO FIDEICOMITENTES?  
¿QUIÉN PUEDE REPRESENTAR AL EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN SU CARÁCTER DE FIDEICOMITENTE?  
¿CUÁLES SON LOS FIDEICOMISOS EN LOS QUE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL FUNGE COMO FIDEICOMITENTE Y EN DÓNDE SE PUEDE OBTENER COPIA SIMPLE DE LOS CONTRATOS DE FIDEICOMISO?  
¿QUÉ SERVIDOR PÚBLICO PUEDE OSTENTAR LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN SU CARÁCTER DE FIDEICOMITENTE? ¿CUÁL ES EL FUNDAMENTO LEGAL?"

Sobre el particular, y en atención al principio de máxima publicidad, se hace de su conocimiento que el Instituto Federal Electoral ha celebrado dos Contratos de Fideicomisos: el Contrato de Fideicomiso de Inversión y Administración Número F/10164 "Fondo para Atender el Pasivo Laboral del IFE" y el Contrato de Fideicomiso de Inversión y Administración Número F/10204 "Fondo para la Administración de los Recursos de la Reforma Electoral". En los cuales el Secretario Ejecutivo tiene la facultad, entre otras atribuciones, de ser el representante legal del Instituto Federal Electoral y ejercer las partidas presupuestales aprobadas, encontrándose autorizado para celebrar los Contratos de Fideicomisos antes citados, de conformidad con lo establecido por el artículo 125, párrafo 1, incisos a) y p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Finalmente, en lo referente de donde puede obtener copia de los contratos, le manifiesto que en mi carácter de Secretario del Comité Técnico de ambos Fideicomisos, se proporciona copia simple del Contrato de Fideicomiso de Inversión y Administración Número F/10164 "Fondo para Atender el Pasivo Laboral del IFE" y del Contrato de Fideicomiso de Inversión y Administración Número F/10204 "Fondo para la Administración de los Recursos de la Reforma Electoral", atendiendo lo dispuesto en el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

EL DIRECTOR EJECUTIVO

LIC. MIGUEL FERNANDO SANTOS MADRIGAL

C.c.p. Lic. Daniel Adolfo Olvera Vega.- Coordinador de Enlace Institucional.- Presente.

DAOV/ST/000

# **ANEXO X**



México, D.F., 27 de agosto de 2009.

No. de respuesta: OFI007-475

Estimado usuario:

La Unidad de Enlace del Banco de México, en ejercicio de las facultades señaladas en los artículos 1, 3, fracciones VI, IX y XIV, inciso d), 14, fracción II, y 61, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 10, 13, 23, del Reglamento del Banco de México relativo a la referida Ley, así como en el artículo 31 Bis, fracciones I, y VIII, del Reglamento Interior del propio Banco de México, y atendiendo a:

ÚNICO. Con fecha 3 de agosto de 2009, número de folio OFI007- 475, hizo al Banco de México la solicitud que a continuación se transcribe:

“¿Cuáles son los fideicomisos en los que el Banco de México funge como fideicomitentes?  
¿Quién puede representar al Banco de México en su carácter de fideicomitente?  
¿Cuáles son los fideicomisos en los que el Banco de México funge como fideicomitente y en dónde se puede obtener copia simple de los contratos de fideicomiso?  
¿Qué servidor público puede ostentar la representación legal del Banco de México en su carácter fideicomitente? ¿Cuál es el fundamento legal?  
¿En qué instrumento legal se especifica la finalidad para la que pueden constituirse fideicomisos por parte del Banco de México como fideicomitente?”

Nos permitimos hacer de su conocimiento lo siguiente:

**“¿Cuáles son los fideicomisos en los que el Banco de México funge como fideicomitentes?(sic)”**

En términos de los artículos 7, fracción XI de la Ley del Banco de México, artículo 18, fracción I, V y 26, fracción IV del Reglamento Interior del Banco de México, informamos que el Banco de México es el fideicomitente en los fideicomisos denominados Fondo de Pensiones del Banco de México, Fondo Complementario de Pensiones y en el Fideicomiso del Espacio Cultural y Educativo Betlemitas (FECEB).

**“¿Quién puede representar al Banco de México en su carácter de fideicomitente?”**

El Gobernador del Banco de México en términos del artículo 47, fracciones I y IV, de la Ley del Banco de México, y los funcionarios que este último designe apoderados en términos de la fracción X del referido artículo, en relación con el 7o. del Reglamento Interior del Banco de México.

Así mismo, conforme a los artículos 8o. y 10 del citado Reglamento Interior del Banco de México, los titulares de las Direcciones Generales y de las Direcciones, así como el Contralor, o dos

funcionarios que actúen mancomunadamente, siempre y cuando tengan puestos de Subgerente o superior, o bien de los rangos equivalentes a éstos y se encuentren subordinados al Director General, al Director o al Contralor, según se trate.

**“¿Cuáles son los fideicomisos en los que el Banco de México funge como fideicomitente y en dónde se puede obtener copia simple de los contratos de fideicomiso?”**

El Comité de Información del Banco de México, con fundamento en los artículos 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 10 y 23, del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 31, fracciones I, II, III y V, del Reglamento Interior del Banco de México, confirma la clasificación hecha por las Unidades Administrativas y, por lo tanto, no se otorgará el acceso a la información relativa a la copia simple de los contratos de fideicomiso, toda vez que está clasificada como reservada, en términos de lo previsto por los artículos 3, fracción VI, y 14, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en virtud de que por disposición expresa de una ley la información solicitada debe considerarse como reservada al estar protegida por el secreto previsto en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, y su violación conllevaría “reparar los daños y perjuicios que se causen”, siendo aplicable al Banco de México de conformidad con el artículo 58 de la Ley que lo rige, que a la letra dice: “Al Banco de México, a los miembros de su Junta de Gobierno, así como a los funcionarios y empleados de la Institución, les serán aplicables las disposiciones relativas al secreto bancario y al fiduciario previstas en la ley”.

**“¿Qué servidor público puede ostentar la representación legal del Banco de México en su carácter fideicomitente?”**

El Gobernador del Banco de México en términos del artículo 47, fracciones I y IV de la Ley del Banco de México, y los funcionarios que este último designe apoderados en términos de la fracción X del referido artículo, en relación con el 7o. del Reglamento Interior del Banco de México.

Así mismo, conforme a los artículos 8o. y 10 del citado Reglamento Interior del Banco de México, los titulares de las Direcciones Generales y de las Direcciones, así como el Contralor, o dos funcionarios que actúen mancomunadamente, siempre y cuando tengan puestos de Subgerente o superior, o bien de los rangos equivalentes a éstos y se encuentren subordinados al Director General, al Director o al Contralor, según se trate.

**“¿Cuál es el fundamento legal?”**

Artículo 47, fracciones I y IV y demás relativos de la Ley del Banco de México; artículo 7o., 8o., 10 y demás relativos del Reglamento Interior del Banco de México.

**“¿En qué instrumento legal se especifica la finalidad para la que pueden constituirse fideicomisos por parte del Banco de México como fideicomitente?”**

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Banco de México y el Reglamento Interior del Banco de México.

Finalmente, en el evento de que usted esté inconforme con la respuesta proporcionada, le manifestamos que para los efectos del recurso de revisión previsto en el artículo 30 del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, usted podrá interponerlo ante la Gerencia de Control Normativo del Banco de México, ubicada en Avenida Cinco de Mayo No. 18, P.B., Colonia Centro, México, D.F.

Atentamente,  
Unidad de Enlace del Banco de México

La presente información se emite en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el Reglamento que sobre la materia expidió Banco de México, por lo que este Instituto Central no asume responsabilidad alguna respecto del uso que pudiera hacerse de la información solicitada.