



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MEXICO

7242356-7

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

EL FIDEICOMISO PUBLICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

**TOMAS CISNEROS CURIEL**

NAUCALPAN, EDO. DE MEX.

1987

M-0022091



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.

## CAPITULO PRIMERO

## EL FIDEICOMISO PUBLICO

1.-Generalidades	1
2.-Concepto	4
3.-Elementos	5
3.1.-El fideicomitente	5
3.2.-El fiduciario	14
3.3.-El fideicomisario	19
3.4.-El patrimonio	20
3.5.-El objeto	22
3.6.-El fin	23

## CAPITULO SEGUNDO

## ANALISIS DEL REGIMEN LEGAL

4.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	26
5.-Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.	28
6.-Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito	28
7.-Ley Orgánica de la Administración Pública	34
8.-Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público	38
9.-Ley General de Deuda Pública	40
10.Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal	41
11.Decreto Publicado en el D. O. el 27 de febrero de --- 1979	
12.Código Civil para el Distrito Federal	55

## CAPITULO TERCERO

## CONSTITUCIONES Y OPERACION

13.-Constitución	59
14.-Registro	62
15.-Incremento	62
16.-Modificación	64
17.-Extinción	65

## CAPITULO CUARTO

## EL COMITE TECNICO

18.-El Comité Técnico	67
19.-Conclusiones	74
20.-Bibliografía	81

A MI PADRE: EL SEÑOR

DANIEL CISNEROS PEREZ

A MIS HERMANOS: TODOS

POR SU APOYO Y CARÍO,  
EN ESPECIAL A LIDIA,  
LETICIA Y NGRMA.

A MI ESPOSA:

POR SU ENTEREZA,  
COMPRENSION Y PACIENCIA  
PARA EL LOGRO DE ESTA  
PROFESION

A MIS HIJOS:

ALEJANDRO TOMAS  
LOURDES ODETTE  
DANIELA MICHELLE

AL SEÑOR LICENCIADO:

MARCO ANTONIO MALDONADO UGARTECHEA

CON MI PROFUNDO AGRADECIMIENTO POR  
LA ATENTA DEDICACION QUE PRESTO  
A LA DIRECCION DE ESTA TESIS.

AL SEÑOR DOCTOR EN DERECHO:

LEON CORTIÑAS PELAES

CON ETERNO AGRADECIMIENTO POR  
SU LABOR DESARROLLADA EN LAS  
AULAS.

A TODOS MIS MAESTROS DE LA  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES DE ACATLAN.

A MIS AMIGOS DE SIEMPRE:

POR SU APOYO Y ENTUSIASMO PARA  
IMPULSARME A TERMINAR LA CARRERA.

JORGE NAVARRETE

LUIS NAVARRETE

JORGE JAQUES

JESUS ORTIZ

## I N T R O D U C C I O N

Sobre la fecha en que fué constituido el primer fideicomiso público, existen varias versiones y esta obra recoge la citada por Rodolfo Batiza en su obra "El Fideicomiso Teoría y Práctica" referida al año de 1936, dato que manifiesta una mayor antigüedad que las citadas en obras diversas.

Se presume que su uso ocasional se debía a situaciones de emergencia y que en algunos casos no se encontraban contemplados dentro del presupuesto anual de la federación.

Este tema es muy interesante, desafortunadamente el acceso a los archivos confidenciales para los estudiosos de este tema es muy restringido y los documentos utilizados por las partes para la constitución, incremento, modificación y extinción de los fideicomisos públicos también son confidenciales, por lo tanto inconsultables para el común de los ciudadanos.

Mayormente este trabajo nos lleva a un análisis del fideicomiso público, en lo referente a la constitución, modificación, incremento y extinción, manejando desde el decreto que autoriza su constitución, hasta las funciones que --

realiza la fiduciaria, basada en el contrato constitutivo y las leyes que rigen todas las funciones del fideicomiso.

En un esfuerzo por razonar el análisis del fideicomiso público, nos lleva a comprender la poca utilidad que la entidad materia de estudio representa actualmente, basada en la existencia de un número excesivo de fideicomisos constituidos y en operación; considerando que el Gobierno Federal tiene organismos instituidos exprofeso, para realizar las funciones que conlleven la ejecución de actos dirigidos a cumplir con los cometidos de la Administración Pública Centralizada.

Por lo anterior se considera que este trabajo aporta una investigación sobre la forma en que los fideicomisos públicos, podrían pasar a ser un departamento de alguna dependencia de la Administración Pública Centralizada o de cualquier organismo público.

En esta misma obra se analiza el exceso de reglamentación que se impone para que funcione el fideicomiso, propiciando esto que existan mayores fallas en su operación, --- pues si se dejara a la fiduciaria actuar libremente, la responsabilidad recaería sobre la misma y no sobre el Comité Técnico, organismo cuya función sería únicamente la de vigilancia.

Se incluyó el estudio del Comité Técnico, como elemen-

to del fideicomiso público, considerando los aspectos más importantes en forma general, toda vez que el esfuerzo -- realizado estimuló nuestro interés para conseguir la tarea, esperando, por supuesto, que la elaboración de esta tesis contribuya un tanto al análisis de la institución -- tratada y otro tanto a su ubicación dentro de los cometidos del Poder Ejecutivo y su sitio en las instituciones -- fiduciarias.

## CAPITULO I

### EL FIDEICOMISO PUBLICO SUMARIO

1.-Generalidades 2.-Concepto 3.-Elementos 3.1 El fideicomitente 3.2 Fiduciario 3.3 Fideicomisario 3.4 El patrimonio - 3.5 El objeto 3.6 El fin 3.7 La duración.

1.-El fideicomiso público es una figura jurídica nacida en México para canalizar ayuda a sectores específicos.

El primer uso que se le dió a esta Institución fué solo temporal con el objeto de cumplir fines específicos que demandaban urgencia y cuyo costo no estaba previsto en el presupuesto anual de la Federación. Se inició la utilización como fideicomiso privado constituido por un ente público -- regido por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares con un fin determinado que al cumplirse produciría la extinción del Fideicomiso.

En este tipo de Fideicomiso la Fiduciaria se encargaba de realizar el fin objeto del Fideicomiso.

El primer Fideicomiso de que se tiene noticia es el celebrado entre la SHCP y el Banco Agrícola y Ganadero, (1) - en el año de 1936. A partir de esa fecha se empezó a utilizar ocasionalmente hasta el año de 1951 en el que se consti

---

(1) BATIZA RODOLFO, El Fideicomiso Edit. Porrúa, Cuarta Edición, México 1980, pág. 163.

tuyen tres que son:

- 1.-Fideicomiso para el otorgamiento de crédito a la Compañía Fraccionadora Costa de Plata, S.A. en Mayo de 1951.
- 2.-El fideicomiso para el otorgamiento de créditos Club de Golf México S. A. de C. V. en octubre de 1951.
- 3.-Fideicomiso para Patrimonio Indígena del Valle de Mezquital en Diciembre de 1951.

A partir de 1956 aumentó la constitución de Fideicomisos para dar cumplimiento a los cometidos de la Administración Pública, que en el período de 1956 hasta 1969 inclusive fué en forma esporádica y ocasional. A partir de 1970 se constituyen un gran número de Fideicomisos Públicos, -- los primeros eran creados directamente por la dependencia gubernamental a la que correspondía el asunto de que se -- tratase y esta misma se encargaba de vigilar su funcionamiento. (2)

A fin de coordinar las acciones de las entidades del Sector Paraestatal así como para evitar duplicidad y contradicciones, el 17 de enero de 1977 fué publicado el acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública - Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus -- relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través - (2) CFR. GUDINO TOSCANO JOSE LUIS, Los Fideicomisos de Fomento en el Desarrollo Económico, tesis prof., Facultad de Contaduría y Admon., UNAM 1977, pp. 74 y 83.

de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo -- que se determina en el decreto dictado, (3) afectando este Decreto al Fideicomiso, que está considerado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 3o como entidad paraestatal. Mediante este Decreto se constituye el supuesto indispensable para el incremento de la productividad de las entidades paraestatales en general. En su sentido lógico la Organización por sectores evitará la duplicidad de funciones y la coordinación de acciones, pero el esfuerzo y la pérdida de tiempo es mayor, tomando en consideración los trámites burocráticos que se deben hacer antes de actuar. La solución a este problema sería una coordinación general desde donde se despacharía todo asunto relacionado con la Administración Pública sin duplicidades y sin tardanza que en gran parte es la función que realiza la Secretaría de Programación y Presupuesto actualmente.

El constituir más Fideicomisos y dependencias gubernamentales llámense paraestatales o centralizadas produce desperdicio de recursos y mayor erogación, pues, si fuera necesario la constitución de un Fideicomiso, se subsanaría agregando a alguna dependencia un departamento que se abocaría al cumplimiento de los fines, evitando así contratar personal por cuenta del fondo fiduciario y se aprovecharía al personal, los elementos, documentaciones e información de la propia administración pública.

El poder del Presidente para emitir acuerdos y decretos le permite auxiliarse en cualquier momento de los Fideicomisos, pero si la duración de estos Fideicomisos, fuera

(3) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 17 DE ENERO DE 1977-  
pp. 9 y ss.

determinada o eventual, tendría mejores efectos, pues se -- crearía para realizar un fin determinado y se extinguirían. Por otro lado, el hecho de que estos Fideicomisos se instituyen en una fiduciaria es meramente formal, pues la Fiduciaria cobra honorarios por contratar personal y brindarle una escasa asesoría, tomando en consideración que como veremos más adelante las leyes que lo rigen, la celebración del contrato y el comité técnico que actúa en cada uno de los fideicomisos son en realidad los que manejan el Fideicomiso, por lo que la fiduciaria solo vigila que las decisiones tomadas encuadren en las cláusulas del contrato y en alguna forma la organización del trabajo.

2.-Para estar en posibilidad de definir y ensayar un concepto de fideicomiso público deberemos estudiar la significación etimológica y gramatical.

Etimológicamente la palabra fideicomiso se deriva del vocablo latino "Fides" hablado de "Fideicomissum" cuyas raíces son "Fides" que significa fé y "comissum" participio pasivo de "Comitto" confiar que a su vez se descompone en dos vocablos "Cum" que indica con y "mito" que significa enviar. Por lo que se podría interpretar enviar algo con alguien de confianza.

El artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito nos indica en que consiste el Fideicomiso y dice: " en virtud del Fideicomiso el Fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado encomendando la realización de este fin a una Institución Fiduciaria"(4)

(4) CODIGO DE COMERCIO Y LEYES COMPLEMENTARIAS, editorial Porrúa, 44a. edición, México 1985, p. 330.

El carácter de público se lo dá la transparencia que es obligación del gobierno presentar ante los gobernados.

La palabra público proviene de la raíz latina "publi--cus" que significa notorio que no es privado, verbigracia - que pertenece a todo el pueblo. Con estos elementos propone mos nuestro concepto:

El Fideicomiso Público es un organismo paraestatal regulado por leyes comunes y administrativas, mediante el ---cual La Administración Pública Federal trasmite a una Insti tución de Crédito bienes o derechos para canalizar un fin - determinado en beneficio del bienestar general.

3.-En todos los Fideicomisos intervienen tres personas de las cuales dos son esenciales y una no., Aún cuando la -- ley nos dice que el fideicomiso puede existir sin que se de --signe esta última persona consideramos necesario aclarar -- que siempre existe, aún en forma impersonal porque los Fi--deicomisos Públicos siempre servirán al Estado, considerando al Estado como un grupo de hombres asentados en un territo--rio que les es propio, regidos por un orden y leyes comunes, diferenciando la palabra Estado de la palabra Gobierno, ya--que ésta última la utilizaremos para designar a los repre--sentantes de los poderes ejecutivos, legislativo y judicial que son en esencia los que rigen la vida del Estado, por lo tanto en los Fideicomisos Públicos intervienen tres personas distintas denominados Fideicomitente, Fiduciario y Fideico--misario.

3.1 El Fideicomitente es la parte que mediante declara--ción unilateral de voluntad presta su asentimiento a las --

cláusulas generales y condiciones jurídicas del Fideicomiso constituyendo con sus bienes o derechos un patrimonio independiente.

Al afectar sus bienes o derechos, el Fideicomitente -- tendrá únicamente los derechos que se hayan reservado y el reintegro, al extinguirse el fideicomiso.

El fideicomitente que afecta en fideicomiso, inmuebles o derechos reales y requiera la reversión, deberá la institución fiduciaria asentar la anotación de extinción en el testimonio del acto constitutivo y que esa declaración se inscriba en el registro público de la propiedad (Art. 358 - L. G. T. O. C.) (5).

La Administración Pública Federal es el fideicomitente en los fideicomisos públicos, contratando la constitución - de éstos, por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 49. (6)

---

(5) LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO, Edit.-

Porrúa, Cuadragésima cuarta edición, México, pp. 333.

(6) Art. 49.-Los fideicomisos a que se refiere esta ley serán los establecidos por la Administración Pública Centralizada así como los que se creen - con recursos de las entidades a que alude el artículo 3o. de este propio ordenamiento. La - Secretaría de Programación y Presupuesto representará como fideicomitente único a la Administración Pública Centralizada, en los fideicomisos que ésta constituya.

La Administración Pública Centralizada es lo mismo que Administración Pública Federal, de acuerdo con el Artículo-1o. párrafo II de la LOAPF, (7) por lo tanto el fideicomitente es el Poder Ejecutivo.

Hacemos esta afirmación toda vez que a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de coñstituir y contratar el fideicomiso con las condiciones y términos que convengan al objeto y fin que encuadre en las características del cometido público que se pretende auxiliar, se determina la personalidad del ejecutivo federal.

Nuestra Constitución Política en su artículo 89 faculta al Presidente de la República para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. (8)

El Artículo 9o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, faculta al Presidente de la República para

---

(7) Art. 1o.- Párrafo II de la LOAPF.-

La Presidencia de la República, la Secretaría de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

(8) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.-

Editorial Porrúa, septuagésima quinta edición Méx. 1984 - pp. 72 Art. 89.-Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administativa a -- su exacta observancia.

constituír o incrementar fideicomisos por conducto de la -- Secretaría de Programación y Presupuesto, señalando como fi deicomitente único a la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú blico, quedando sin efecto este último párrafo al entrar en vigor las reformas de la LOAPF publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha 4 de enero de 1982.

Asimismo queda sin efecto el artículo 25 de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y el artículo 2o. del decreto mediante el cual se establecen las bases para la constitución, incremento, modificación o r ganización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.

Anteriormente aseveramos que la Administración Pública Federal es lo mismo que la Administración Pública Centralizada, considerando que el Artículo 1o. de la LOAPE en su pá rrafo 1o. dice:

"La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal," por lo tanto, se divide en Centralizada y Paraestatal, - sin dejar de ser Federal; podríamos hablar de Administra--- ción Pública Federal Paraestatal, así como de Administra--- ción Pública Federal Centralizada. (9)

---

(9) Art. 1o.--La presente ley establece las bases de organi zación de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal. La Presidencia de la República, las - Secretarías de Estado, los Departamentos Administrati-- vos y la Procuraduría General de la República, integran

Tomando en consideración el Art. 1o. de la citada Ley-- existe División en la Administración Federal, por lo que al hablar del fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada se refiere únicamente a ese Sector, que difiere del Sector Paraestatal. (10)

El fideicomitente de la Administración Pública Paraestatal, podrá ser uno diverso de la Secretaría de Programación y Presupuesto sin quedar excluida para cualquier contrato de fideicomiso, toda vez que el Presidente de la República es quien tiene el poder de decisión y podrá designar-- mediante acuerdo o decreto a la entidad o persona que convenga para efectos de contratación.

La constitución, incremento, modificación o disolución de fideicomisos por parte del Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados ó las empresas de participación estatal requiere de autorización del Presidente de la República. (11)

---

la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las - instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos componen la Administración Pública Paraestatal.

(10) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, octava edición, Editorial Porrúa, México 1979, pág. 7.

(11) Art. 9o.- Sólo se podrán constituir o incrementar fideicomisos de los mencionados en la fracción VIII del artículo 2o. de esta Ley con autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que en su caso -

Queda claro que el fideicomitente es la Administración Pública Federal representada por interpósita persona, recibiendo ésta el título de estar facultada para actuar. Para afectar los bienes o derechos que el Fideicomiso implica, - es necesario que el fideicomitente tenga la capacidad necesaria según lo estipula el artículo 349 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. (12)

Referente al fideicomitente, dice el Dr. Miguel Acosta Romero que "por lo que respecta a los fideicomisos del Gobierno Federal la legislación aplicable, que comentaremos -- más adelante, prevé que únicamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la entidad facultada para constituir - esos fideicomisos, sin embargo, no vemos razón por la cual no pudiera concretarse por parte de otras dependencias del Ejecutivo, como por ejemplo, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que también tiene competencia sobre los bienes de la Nación.

---

propondrá al propio Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público.

(12) Art. 349.-Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, y las autoridades judiciales o administrativas competentes cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación corresponda a dichas autoridades o a las personas que estas designen.

El uso de la expresión "Secretaría de Hacienda" como fideicomitente del Gobierno Federal, no parece estar de acuerdo con la realidad, puesto que esa dependencia es sólo una de las tantas que forman la Administración Central Federal, y en estricto sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 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 misma Secretaría, pero, desde este punto de vista, -- las demás Secretarías y Departamentos Administrativos también son órganos del Estado y no existe prohibición alguna para que sean fideicomitentes; un ejemplo de ello es el Distrito Federal que por medio del Departamento del Distrito Federal, establece fideicomisos". (13)

Diferimos de la anterior afirmación del Dr. Acosta -- Romero, ya que sí existe prohibición y es precisamente la -- que impone el Art. 49 de la LOAPF nombrando fideicomitente -- único con el fin de evitar duplicidades y coordinar las actividades.

Sin embargo afirmamos que mediante acuerdo o decreto, -- el Ejecutivo Federal podrá designar a cualquier otra entidad para que lo represente en la constitución de los fideicomisos públicos. En el caso del Distrito Federal, también -- el Presidente de la República deberá autorizar la constitución por medio del Departamento del Distrito Federal, ya --

---

(13) ACOSTA ROMERO MIGUEL Dr., Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México, primera Edición, Fomento Cultural Somex, México 1982, capítulo XXIII, págs. 456.

que el titular del Poder Ejecutivo está a su cargo, y lo --  
ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito--  
Federal, de acuerdo con nuestra Constitución Política, ----  
Fracc. VI, base 1a. Artículo 73 y Artículo 1o. de la Ley --  
Orgánica del Departamento del Distrito Federal D. O. de 29--  
de Diciembre de 1978. Por lo que en el caso de no tener fa--  
cultades expresas el Regente de la Ciudad, no tendrá vali--  
dez el acto de constitución de algún Fideicomiso Público, -  
contratado por iniciativa del D.D.F.

También afirma el Dr. Acosta Romero respecto al Distri--  
to Federal "que si únicamente se considera al Departamento--  
del Distrito Federal como unidad Administrativa Centraliza--  
da dependiente del Poder Ejecutivo, de acuerdo con la Ley -  
Orgánica de la Administración Pública, no tendría persona--  
lidad jurídica propia porque sus actos serían los de una --  
dependencia del Poder Ejecutivo y por lo tanto se considera  
ría que no tiene autonomía política ni administrativa, se--  
gún tesis sustentada también por la Suprema Corte de Justi--  
cia de la Nación; en la competencia No. 30/954, fallada el--  
9 de Febrero de 1955 por el pleno de la SCJN, en ejecutoria  
de 29 de Octubre de 1951 dictada en la revisión número ----  
5681/950 al amparo promovido por Miguel García, en contra -  
de actos del Jefe del Departamento del Distrito Federal. En  
ese caso los actos del Departamento del Distrito Federal se  
rán actos del Poder Ejecutivo Federal.

Como ya apuntamos, el Departamento del Distrito Fede--  
ral, viene a ser la Administración Pública de esa entidad -  
que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal".(14)

---

(14) ACOSTA ROMERO MIGUEL Dr., Teoría General del Derecho -

Al respecto, opinamos que efectivamente el Departamento del Distrito Federal no tiene Personalidad Jurídica, inclusive, es similar o equivalente al conjunto de Secretarías de Estado, pero, con ámbito territorial local. Se intuye que al considerar al D.D.F. como entidad centralizada de la Administración Pública Federal, es únicamente porque concurren en el Presidente de la República, el Gobierno del país y el Gobierno del Distrito Federal.

Esta aseveración confirma lo expresado anteriormente - referente a que si el Departamento del Distrito Federal no tiene personalidad jurídica propia, no tendrá facultades para establecer fideicomisos públicos por cuenta propia, pero sí, representar al ejecutivo para constituirlos o actuar en su nombre, mediante autorización previa, según se deduce -- del Artículo 37 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. (15)

---

Administrativo. Editorial Porrúa, tercera edición, México - 1979, pag. 137.

(15) LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, Editorial Porrúa, 8a. edición, México 1983, pag. 54  
Art. 37.-La enajenación de bienes inmuebles del dominio privado, y la desincorporación de bienes inmuebles del dominio público requiere decreto del Presidente de la República. La venta de los bienes inmuebles del dominio privado del Departamento del Distrito Federal y -- los que se retiren del dominio público, se hará mediante pública subasta. Los bienes del Departamento del -- Distrito Federal son susceptibles de enajenación fuera de subasta pública, cuando lo determinen expresamente las leyes, o lo acuerde el Presidente de la República.

3.2 El Fiduciario.-Es la parte del fideicomiso que ejerce las acciones y derechos que se deriven del fin al que se destine el fideicomiso.

"Sólo pueden ser fiduciarias las Instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito". (Art. 350 párrafo I LGTOC) a partir del 1o. de septiembre de 1982 fecha en que se llevó a cabo la nacionalización de la Banca, todas las instituciones de crédito son nacionales: Antes de la fecha referida los fideicomisos creados por el Gobierno Federal, se constituían en las sociedades nacionales de crédito que existían, "ninguna disposición legal impone la forzosa correspondencia entre el carácter público de la operación y el de la institución que la lleva a cabo; sin embargo la práctica ha sido que los fideicomisos públicos han sido encomendados a las instituciones fiduciarias públicas y los fideicomisos privados a las instituciones privadas. Tal vez para un mejor control del gasto público, convendría establecer una clara precisión legal de que en los fideicomisos constituidos con fondos públicos o bienes del poder público, sólo podrían fungir como fiduciarias las instituciones nacionales". (16)

En el fideicomiso privado, la fiduciaria es la encargada de ejecutar las instrucciones que el fideicomitente haya pactado en el contrato de constitución con su personal y en caso de requerirlo el interés del fideicomiso, contratar personal, que se considerará al servicio del patrimonio fideicom

---

(16) KRIEGUER VAZQUEZ EMILIO, Manual del Fideicomiso Mexicano, Editado por Banobras, primera edición, México 1976 - pág. 83.

mitido, según lo estipula el Art. 45 fracc. XIV LGICOA. (17)

La Institución Fiduciaria tiene muchas restricciones lo que le facilita el trabajo, pues no ejecuta con su personal las instrucciones del contrato, sino que por la magnitud de los fideicomisos públicos se ve en la necesidad de contratar personal al servicio del patrimonio fideicomitado, además, - se debe ceñir a las reglas de operación que señala el Decreto del 27 de febrero de 1979 que analizaremos a continuación:

"Considerando: Que siendo responsabilidad de las instituciones fiduciarias el debido cumplimiento de los fines de los citados fideicomisos, así como el cuidado y vigilancia de los bienes afectados a los mismos, independientemente de las facultades que la Ley concede a las Secretarías de Programación y Presupuesto de Hacienda y Crédito Público, así -- como a las coordinadoras del sector correspondiente y sin -- perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que pudieren incurrir los funcionarios de las instituciones fiduciarias y del personal asignado a los fideicomisos, se hace indispensable regular las actividades de las personas que intervienen en su administración.

Que también es conveniente precisar la posición de las instituciones fiduciarias con motivo de la ejecución de los-

---

(17) Art. 45.-XIV.- El personal de las instituciones utilizan directa y exclusivamente para el desempeño de mandatos o comisiones, o la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la institución, sino que según los casos se considerará al servicio del mandante o comitente o del patrimonio dado en fideicomiso.

acuerdos de los comités técnicos o de distribución de fondos en su caso, cuyas facultades deben quedar debidamente señaladas en los contratos de fideicomiso". (18)

Se puede observar en estos considerandos que el cumplimiento de los fines, corresponde a la institución fiduciaria así como vigilar que las facultades del comité técnico, correspondan a las señaladas en los contratos respectivos.

En el cumplimiento de los fines, se limita a la fiduciaria, considerando que le queda poco margen para actuar. Una de estas limitaciones es el comité técnico que es quien va a regirle la vida del fideicomiso y dentro del cual, concurre un representante de la fiduciaria con voz pero sin voto. (19)

El mantener un representante en el comité técnico en posibilidad con el fin de observar y hacer conocer a los integrantes las facultades conferidas en el contrato de constitución y evitar cumplir resoluciones que el comité dicte en exceso de las facultades fijadas por el fideicomitente, toda vez que es responsable de los daños y perjuicios causados, en caso de ejecutar actos que revasen dichas facultades, o en violación al contrato, según el Art. 9o. (20)

---

(18) Acuerdo por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal en el D. O., el 27 de febrero de 1979, pp. 9 y ss.

(19) IDEM Art. 8o.

(20) OP. CIT. Art. 9o.

Otra limitación que se estipula en el Art. 9o. del ---- acuerdo citado, que requiere agilidad en su resolución es -- aquel que se refiere a la urgencia y dice: "Tratándose de la realización de actos urgentes inherentes a la encomienda fiduciaria, cuya omisión puede causar perjuicios evidentes al fideicomiso, si no es posible reunir al Comité Técnico, por cualesquiera circunstancias, la fiduciaria deberá consultar al Gobierno Federal, por conducto del coordinador, quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice". - De lo anterior se desprende que la fiduciaria no maneja el - fideicomiso pues cada paso está restringido a la autoriza--- ción de alguna instancia del ejecutivo federal, quien es, co mo ya quedó establecido el fideicomitente.

La fiduciaria tiene obligación de someter a la consideración del coordinador de sector, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos. (21)

Deberá solicitar opinión previa para contratar personal dedicado directa y exclusivamente al fideicomiso, del comité técnico. (22)

También deberá presentar ante la SPP los proyectos anuales de presupuesto, de conformidad con las normas, que fije el Ejecutivo Federal. (23)

---

(21) IDEM Art. 4o.

(22) OP.CIT. IDEM.

(23) IDEM ART. 10

"Establecerá los sistemas de auditoría interna que estime adecuados". (24)

En nuestra opinión los servicios que presta la fiduciaria para el cumplimiento de los cometidos públicos al gobierno federal son mínimos y podrán ser contratados con la misma fiduciaria como "servicios especiales" y no como fideicomisos, ya que existe diferencia en las tarifas, los altos costos de los segundos, se reducirían al optar por los primeros.

Además del beneficio económico, evitarán el delegar la responsabilidad de las instrucciones giradas por el ejecutivo para realizar un fin determinado, por parte de la fiduciaria a otros organismos. Se considera que el ejecutivo tiene el aparato necesario para dar cumplimiento a los cometidos públicos y se apoya en los fideicomisos públicos como auxiliares.

Podríamos anotar que al desaparecer los actuales fideicomisos, se ocuparía la experiencia de los empleados, en departamentos especializados de cada una de las dependencias del ejecutivo para la realización de los fines que requieren atención constante, reemplazando a los fideicomisos públicos.

• Sería un error contratar empleados para el gobierno cuando no fuera necesario, tomando en consideración la situación actual del país.

---

(24) IDEM Art. 13.

Respecto a la personalidad del fideicomiso ejercida por la fiduciaria por carecer de la propia, podemos afirmar que no se deberían considerar a los fideicomisos como entidades paraestatales, sino como instrumentos para ejercitar una acción facultando por medio de un contrato a una institución nacional de crédito, con su personalidad jurídica, para representar al fideicomiso en la realización del cometido público.

Al respecto Mario Ramón Beteta, Director de Pemex actualmente, aseguró que "El Fideicomiso Público tiende a desparecer a consecuencia de su inutilidad". (25)

3.3 El Fideicomisario.- Es la persona física o jurídica con capacidad para recibir el provecho que el fideicomiso implica (Art. 348 LGTOC). Es común que en el fideicomiso público no se mencione fideicomisario ni en el contrato, ni en el instrumento jurídico mediante el cual es Ejecutivo Federal - autoriza su creación, esto es entendible toda vez que los fideicomisos públicos se constituyen en auxilio del cumplimiento de los cometidos de la administración pública, como ya se comentó anteriormente y según el Art. 3o. de la LOAPF y por lo tanto podemos hablar del Estado como fideicomisario, (de acuerdo con nuestra definición de estado), pues si se beneficia a un sector de la población al mismo tiempo se está beneficiando al resto, ya que reiteramos que el fideicomiso-

---

(25) BETETA MARIO RAMON, El Fideicomiso Público como instrumento para el desarrollo industrial, ponencia presentada en El Fideicomiso Público en México I Ciclo de Conferencias del 22 de septiembre de 1981, pág. 126.

público es un auxiliar del poder ejecutivo en el cumplimiento de su cometido.

El hecho de no nombrar fideicomisario aún cuando se podría nombrar al estado (como proponemos) está dentro de los lineamientos. (Art. 34 LGTOC).

3.4 El Patrimonio del fideicomiso público se integra con bienes del Poder Público que de acuerdo con el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal, son los que pertenecen a la federación, a los estados o a los municipios (Arts. 764 y 765).

De acuerdo con el Art. 767 del Código citado los bienes del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

También nos dice el mismo ordenamiento que los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la Ley, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas. (Atr. 768)

Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios pertenecen de pleno dominio a la federación, a los estados o a los municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hayan destinados. (Art. 770.)

De acuerdo con la prevención del Art. 770 los bienes destinados a un servicio público deberán desafectarse del

servicio público a que se hallen destinados para poder integrar parte del patrimonio de un fideicomiso público. Al respecto el artículo cuarto de la Ley General de Bienes Nacionales, nos dice que los bienes del dominio privado de la federación, pasarán a formar parte del dominio público cuando -- sean destinados al uso común, a un servicio público a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos o de hecho se utilicen en esos fines.(26)

Los fideicomisos públicos constituídos con bienes desafectados del servicio público, podrían destinarse al mismo -- servicio público pues al desafectarse se constituyen en bienes del dominio privado y al destinarse al patrimonio del fi deicomiso deja de ser propiedad del estado, incorporándose -- al servicio público o equiparable como propiedad particular -- a cargo de una fiduciaria, destinados a un fin lícito y de-- terminado, sin discusión sobre si el estado actúa como ente -- público o privado, pues el contrato constitutivo deberá con-- tener los derechos que se reserva el fideicomitente. La ley -- general de bienes nacionales establece en su artículo 1o. -- que el patrimonio nacional se compone de bienes del dominio -- público y bienes del dominio privado de la federación.

Al parecer es acertada la denominación de patrimonio na cional que hace la referida ley, pues en "strictu sensu" la

---

(26) Ley General de Bienes Nacionales, Editorial Porrúa, --- México 1985, pp . 351.

Art. 4o. Los Bienes a que se refiere el artículo anterior pa sarán a formar parte del dominio público cuando sean -- destinados al uso común, a un servicio público o a algu -- na de las actividades que se equiparan.

nación es el grupo de hombres que habita un territorio, unidos por una serie de características comunes como son el --- idioma, el vestido, la comida, la religión, y una serie de - costumbres además del orden jurídico al que por voluntad general se someten. El territorio, el orden jurídico, y los de más bienes mencionados anteriormente, serían parte del patrimonio de estos nacionales.

La Federación es la unión de los estados federados por tanto, el patrimonio corresponden a los nacionales, aún cuando el dominio corresponda a la federación.

Una opinión en contrario la expresa Faya Viesca Jacinto quien dice "cuando la Ley General de Bienes Nacionales hace referencia a la forma en que se compone el patrimonio nacional, creemos que lo toma como sinónimo de patrimonio federal pues no podrían tener otra explicación, en virtud de que el patrimonio del estado se compone además por los bienes de -- las entidades federativas del DDF y los municipios, quienes tienen plena capacidad de adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos". (27)

3.5 El objeto del fideicomiso público, en en esencia -- uno, debiendo diferenciarlo del fin ya que el objeto se podría expresar en un por qué?, y el fin en un para qué?.

El objeto del fideicomiso, tanto público como privado, debe ser el aprovechar las instalaciones, técnicos, recursos humanos y experiencia de las fiduciarias encargadas de le en

---

(27) FAYA VIÉSCA JACINTO, Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, segunda edición, México 1981, pág. 95.

comienda fiduciaria conforme a la ley, ya que al particularle costaría más implementar un aparato para realizar su fin propuesto que ocupar a una fiduciaria y pagar la tarifa establecida y dedicación que es común en las instituciones de crédito.

Para el fideicomiso público no funciona igual, dado que la magnitud de los aparatos constituidos para cumplir los fines, son tales que se hace necesario contratar personal, inmuebles, bienes y servicios con cargo al fondo fiduciario y en consecuencia se convierte en una entidad paraestatal que auxilia en su cometido al Gobierno Federal.

3.6. El fin.- En 1981, existían 204 fideicomisos con fines diversos desde el que apoya a la Universidad Nacional -- Autónoma de México, hasta el que financia la producción del pulque, pasando por los que realizan fines culturales como FONAPAS, Sociales como el Fideicomiso Acapulco, El Fideicomiso Centro Coordinador Indigenista "CORA", los que existen con fines económicos como son los fondos de Fomento que son los que han resultado verdaderamente productivos, también existen para vivienda, como el fideicomiso conjunto habitacional Expropiación Petrolera en Morelia, Mich., conjunto Habitacional Benito Juárez en Aguascalientes, los hay con fines culturales, económicos, de vivienda, deportivos, de producción, de consumo, de expropiación de apoyo, de capacitación de legados, de asistencia, de fomento, para financiar el riesgo cambiario, etc.

Se ha abusado de la constitución de fideicomisos para apoyar el cometido del Gobierno Federal, al grado de existir discrepancia en los datos aportados por el Secretario y Sub-

secretario de Hacienda en sendos discursos pronunciados el 22 de septiembre de 1981, en el congreso sobre el fideicomiso público, pues mientras el Lic. David Ibarra Muñoz menciona un total de 204 fideicomisos, el Lic. Jesús Silva Herzog anuncia 236 fideicomisos públicos manejados solamente en --- NAFINSA y agrega que "sin embargo, en su mayor parte responden a una encomienda restringida específica, sin relevancia general". (28)

La falta de una regulación específica origina que el Fideicomiso Público sea utilizado en algunas ocasiones, sin -- considerar necesidades apremiantes y en beneficio de la generalidad, ya que si consultamos el apéndice de esta obra encontramos fideicomisos que no representan en lo más mínimo -- un alivio a las necesidades de algunos sectores olvidados -- por nuestros administradores; de los fideicomisos que consideramos deberían orientarse los fondos a cubrir renglones -- con escasas probabilidades de desarrollo económico debieran ser:

Fideicomisos centro cívico y comercial por, Fideicomiso para creación de empleos a marginados.

Fideicomiso centro de espectáculos, convenciones y exposiciones en Acapulco Guerrero. Por Fideicomiso para beneficio de la carpa o el fideicomiso para construcción de un mer

---

(28) SILVA HERZOG JESUS, El Fideicomiso Público como instrumento para el desarrollo, ponencia presentada en el primer ciclo de conferencias sobre el Fideicomiso Público -- en México, pág. 9.

cado Nacional de artesanías manuales.

En fin, cambiar el apoyo de obras suntuarias por beneficios a la población más necesitada, pues aunque no resuelve el problema de fondo, lo alivia y evita que se agigante y en una posibilidad no muy remota, se logre la recuperación de las inversiones.

De acuerdo con el artículo 346 de la Ley General de Título y Operaciones de Crédito, no existe limitación para -- constituir fideicomisos siempre que éstos sean lícitos y determinados, si su ejecución es posible no hay limitaciones -- en la imaginación, con esto quiero decir que se pueden constituir todo tipo de fideicomisos imaginables; el artículo -- 2o. párrafo II del Decreto del 27 de febrero de 1979 dice -- que:

"En los contratos respectivos o en sus modificaciones, -- la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ahora S. P. P. -- deberá precisar los fines del fideicomiso, así como sus condiciones y términos, siguiendo las instrucciones del Ejecutivo Federal". (29)

---

(29) Decreto por el que se establecen las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, fun-- cionamiento y extinción de los fideicomisos estableci-- dos o que establezca el gobierno federal.  
Diario Oficial del 27 de febrero de 1979, Art. 2o. ---  
pág. 9.

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DEL REGIMEN LEGAL DEL FIDEICOMISO PÚBLICO

SUMARIO

4.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -  
5.-Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones  
Auxiliares 6.-Ley General de Títulos y Operaciones de Crédi  
to 7.-Ley Orgánica de la Administración Pública 8.-Ley de -  
Presupuesto Contabilidad y Gasto Público 9.-Ley General de-  
Deuda Pública 10.-Ley para el Control por parte del Gobier-  
no Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de  
Participación Estatal 11.-Decreto Publicado en el D. O. el-  
27 de Febrero de 1979 . 12.-Código Civil para el Distrito -  
Federal.

4.-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA-  
NOS.- La base constitucional del Fideicomiso Público nos re  
mite al Art. 89 Fracción I, que faculta al Presidente de la  
República para ejecutar las leyes que expida el Congreso de  
la Unión, (30) que es la forma de convertir en realidad a -  
los Mandamientos Legislativos referentes al Fideicomiso Pú-  
blico, contenidos en las diferentes leyes que los norman, -  
como lo son la Ley Orgánica de la Administración Pública Fe  
deral, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público-  
Federal, la Ley General de Deuda Pública, la Ley General de  
Bienes Nacionales y demás relativas que se refieren al tema

---

(30) Art. 89.-Las facultades y obligaciones del Presidente  
son las siguientes:

I.-Promulgar y ejecutar las leyes que expide  
el Congreso de la Unión, proveyendo en la  
esfera administrativa a su exacta observan  
cia.

y que el Ejecutivo utiliza como fundamento para ejercitar sus funciones en lo conducente.

El medio que se utiliza para ordenar la ejecución de los actos de Gobierno, es el decreto, que de acuerdo con el artículo 92 constitucional, deberá ser firmado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda para poder ser obedecido. Esta firma solidariza al Secretario o al Jefe con los actos del Ejecutivo. (31)

"El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.-Al Presidente de la República". (Artículo 71 constitucional.) De acuerdo con el Dr. Miguel Acosta Romero "El decreto es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido".(32)

Aceptamos esta definición aunque parece tener un error de impresión donde dice "situaciones jurídicas concretas o individuales".

---

(31) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pag. 79.- Art. 98. Todos los reglamentos, decretos, --- acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto, corresponda y sin este requisito no serán obedecidas.

(32) O.P. CIT Pág. 401.

Creemos que debe decir situaciones jurídicas colectivas o individuales aún cuando son concretas.

5.-LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES. Permite al fideicomiso público ser --- constituido en una institución de crédito ya que esta ley -- se dirige a las empresas que tengan por objeto el ejercicio habitual de la banca y del crédito dentro del territorio -- de la República (Art. 1o., Fracción I), y sigue diciendo -- respecto a la fiduciaria que: Para dedicarse al ejercicio -- de la Banca y del Crédito se requiere concesión del Gobierno Federal (Art. 2o. párrafo 1o.)

Autorizando en su artículo 44 a las instituciones de -- Crédito que disfruten de "concesión" para llevar a cabo operaciones fiduciarias, para practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. También menciona que en el acto constitutivo de fideicomiso, o en sus reformas, que requerirán el consentimiento del fideicomisario, si lo hubiere, podrán -- los fideicomitentes prever la formación de un comité técnico o de distribución de fondos, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades. (Art. 45, frac. IV, último párrafo.)

El estudio de esta ley nos indica que rige en todas -- sus partes la vida de la fiduciaria desde su nacimiento hasta su extinción, esto reviste importancia para el fideicomiso público ya que éste deberá constituirse en una institución de crédito como veremos al analizar la LGTOC.

6.-LA LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO-

Dedica el Capítulo V al Fideicomiso y como a lo largo de este trabajo hemos citado los artículos que lo forman, solo las transcribiremos, pues reviste vital importancia para la figura jurídica que estudiamos.

El capítulo V de la ley de referencia, es aplicable -- tanto al fideicomiso público como al privado y dice:

CAPITULO V Del fideicomiso.

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

Art. 347.--El fideicomiso será válido aunque se constituya -- sin señalar fideicomisario, siempre que su fin -- sea lícito y determinado.

Art. 348.--Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica. El fideicomitente puede designar varios fideicomisarios para que reciban simultánea o sucesivamente el provecho del fideicomiso, salvo el caso de la fracción II del artículo 359.

Quando sean dos o más los fideicomisarios y deba consultarse su voluntad, en cuanto no esté previsto en la constitución del fideicomiso, las decisiones se tomarán a mayoría de votos computados -- por representaciones y no por personas. En caso -- de empate, decidirá el juez de primera instancia del lugar del domicilio del fiduciario.

Es nulo el fideicomiso que se constituye en favor del fiduciario.

Art. 349.-Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación reparto o enajenación corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen.

Art. 350.-Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

En caso de que al constituirse el fideicomiso no se designe nominalmente la institución fiduciaria, se tendrá por designada la que elija el fideicomisario, o en su defecto, el juez de primera instancia del lugar en que estuvieren ubicados los bienes, de entre las instituciones expresamente autorizadas conforme a la ley.

El fideicomitente podrá designar varias instituciones fiduciarias para que conjunta o sucesivamente desempeñen el fideicomiso, estableciendo el orden y las condiciones en que hayan de sustituirse. Salvo lo dispuesto en el acto constitutivo del fideicomiso, cuando la institución fiduciaria no acepte, o por renuncia o remoción cese en el desempeño de su cargo, deberá nombrarse otra para que la sustituya. Si no fuera posible esta sustitución, cesará el fideicomiso.

Art. 351.-Puede ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a

la ley, sean estrictamente personales de su titular.

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

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

Art. 352.-El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento. La constitución del fideicomiso deberá siempre constar por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos o la transmisión de propiedad de las cosas que se den en fideicomiso.

Art. 353.-El fideicomiso cuyo objeto recaiga en bienes inmuebles deberá inscribirse en la sección de la Propiedad del Registro Público del lugar en que los bienes estén ubicados. El fideicomiso surtirá efectos contra tercero en el caso de este artículo, desde la fecha de inscripción en el Registro.

Art. 354.-El fideicomiso cuyo objeto recaiga en bienes muebles surtirá efectos contra tercero desde la fecha en que se cumplan los requisitos siguientes:

I.-Si se tratase de un crédito no negociable o un derecho personal, desde que el fideicomiso fuera-

notificado al deudor;

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

III.- Si se tratará de cosa corpórea o de títulos al portador desde que estén en poder de la institución fiduciaria.

Art. 355.-El fideicomisario tendrá además de los derechos que se le concedan por virtud del acto constitutivo del fideicomiso, el de exigir su cumplimiento a la institución fiduciaria; el de atacar la validez de los actos que ésta cometa en su perjuicio, de mala fe o en exceso de las facultades que por virtud del acto constitutivo o de la ley le corresponda, y cuando ello sea procedente, el de reivindicar los bienes que a consecuencia de estos actos hayan salido del patrimonio objeto del fideicomiso.

Cuando no exista fideicomisario determinado o cuando éste sea incapaz, los derechos a que se refiere el párrafo anterior corresponderán al que ejerza la patria potestad, al tutor o al ministerio público, según el caso.

Art. 356.-La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto, al constituirse el mismo; estará obligada a cumplir dicho fideicomiso conforme al acto constitutivo; no podrá excusarse o renunciar su encargo si no por causas graves a juicio de un juez de primera ins

tancia del lugar de su domicilio y deberá obrar-- siempre como buen padre de familia, siendo res-- ponsable de las pérdidas o menoscabos que los -- bienes sufran por su culpa.

Art. 357.-El fideicomiso se extingue:

- I.-Por la realización del fin para el cual fué cons-- tituido;
- II.-Por hacerse éste imposible;
- III.-Por hacerse imposible el cumplimiento de la con-- dición suspensiva de que dependa o no haberse ve-- rificado dentro del término señalado al consti-- tuirse el fideicomiso, o en su defecto, dentro - del plazo de veinte años siguientes a su consti-- tución;
- IV.-Por haberse cumplido la condición resolutoria a-- que haya quedado suieto;
- V.-Por convenio expreso entre el fideicomitente y -- el fideicomisario;
- VI.-Por revocación hecha por el fideicomitente cuan-- do éste se haya reservado expresamente ese dre-- cho al constituir el fideicomiso;
- VII.-En el caso del párrafo final del artículo 350.

Art. 358.-Extinguido el fideicomiso, los bienes a él desti-- nados que queden en poder de la institución fidu-- ciaria serán devueltos por ella al fideicomiten-- te o a sus herederos. Para que esta devolución - surta efectos tratándose de inmuebles o los dere-- chos reales impuestos sobre ellos bastará que la institución fiduciaria así lo asiente en el do-- cumento constitutivo del fideicomiso y que esta-- declaración se inscriba en el Registro de la --- Propiedad en que aquél hubiere sido inscrito.

Art. 359.-Quedan prohibidos:

- I.-Los fideicomisos secretos;
- II.-Aquellos en los cuales el beneficio se concede a diversas personas sucesivamente que deban sustituirse por muerte de la anterior, salvo el caso de que la institución se realice en favor de personas que estén vivas o concebidas ya, a la muerte del fideicomitente; y
- III.- Aquellos cuya duración sea mayor de treinta años cuando se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficencia. Sin embargo, pueden constituirse con duración mayor de treinta años cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro".

7.-LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, por lo tanto, deberemos encontrar en esta ley los lineamientos que deberá seguir el fideicomitente como entidad centralizada dentro de la vida del fideicomiso público, que está considerado como entidad paraestatal.

En el capítulo primero dice así:

Art. 1o.-La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la

Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal.

Este artículo manifiesta la división de la administración pública federal y nos define su composición, señalando específicamente los organismos que componen cada una de las partes.

Art. 3o.-El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en -- los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

I.-Organismos descentralizados:

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

III.-Fideicomisos.

Ya en el artículo primero se había enlistado a los -- componentes de la administración pública paraestatal, por lo que consideramos innecesaria esta nueva lista, ya que -- este artículo permite al Ejecutivo de la Unión auxiliarse de toda la administración pública paraestatal, y así consideramos que ésta es parte de la administración pública fe-

deral y ésta a su vez es el conjunto de organismos que --- ejercitan las atribuciones del poder ejecutivo, por lo tan- to podemos afirmar que el fideicomiso no es un organismo, - sino un negocio que se podría suprimir con las unidades de que habla el artículo octavo (33) ya que estas unidades -- realizarían el estudio, planeación, evaluación y operación de los objetivos fijados a los cometidos específicos del - ejecutivo, poniendo en funciones aparatos que suplan al -- fideicomiso y ejecuten los fines con la misma o mejor efi- ciencia.

Art. 49.-Los fideicomisos a que se refiere esta ley serán- los que establezca por la Secretaría de Hacienda- y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que- alude el artículo 3o. de este propio ordenamiento. El fideicomitente deberá recabar la autorización- previa de la Secretaría de Estado o Departamento- Administrativo encargado de la coordinación del -- sector correspondiente, para la integración de -- los comités técnicos. En todos los casos, un re-- presentante del fideicomitente, cuando menos, for- mará parte del comité técnico.

Este artículo menciona a la Secretaría de Programa--

---

(33) LOAPF. pág. 9.

Art. 8o.-El titular del Poder Ejecutivo Federal contará - con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordi- nación que el propio ejecutivo determine, de acuerdo con - el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

ción y Presupuesto como Fideicomitente único de la Administración Pública Paraestatal, considerando a los fideicomisos públicos, los establecidos por la Administración Pública Federal.

Art.- 49 Bis. Las entidades a que se refiere este capítulo, deberán inscribirse en el Registro de la Administración Pública Paraestatal que llevará la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los directores, gerentes o quienes desempeñen funciones similares, de las entidades paraestatales que no cumplan con esta obligación, serán responsables en los términos de la Ley.

Establece este precepto, que todas las entidades paraestatales deberán inscribirse en el Registro que llevará la Secretaría de Programación y Presupuesto, responsabilizando a los directores o gerentes en los términos de Ley de la omisión, en que incurran los mismos.

Art. 50.-El Presidente de la República estará facultado -- para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de estado o departamento administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente.

Este Artículo faculta al Presidente de la República a determinar agrupamientos de entidades paraestatales, en

lo que atane al fideicomiso, le resta operatividad, ya que no permite utilizar la versatilidad del mismo, sino que -- tendrá que efectuarse toda gestión a través de la Secretaría de Estado o Departamento Coordinador de Sector.

Nuestra opinión al respecto ya está expresada con anterioridad en el sentido de que en lugar de crear fideicomisos se crearan departamentos o subdirecciones dentro de cada Secretaría de Estado, coordinados a su vez por un -- Departamento de la SPP para evitar duplicidades y evaluando la prioridad e importancia de la obra a realizar. Considerando que los recursos económicos y materiales son aportados por la administración pública federal, la importancia de la realización de las obras depende de su Director, toda vez que no todos los fideicomisos públicos han dado buenos resultados.

8.-LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

Esta ley se aplica el fideicomiso público, en lo que concierne a los gastos o erogaciones, el reflejo de estos gastos en el presupuesto anual de la federación y al registro administrativo y contable de los mismos; señalamos a continuación los artículos de ley que prescriben obligaciones o derechos a estas entidades.

Art. 2o.--El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto público corriente, inversión, física, inversión financiera, así como -- pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

VII.--Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito

Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

A los poderes, instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se les denominará genéricamente "entidades", salvo mención expresa.

Al mencionar al Gobierno Federal como fideicomitente, está señalando a los tres poderes de la federación, lo cual no sucede en la práctica, según vimos con anterioridad, ya que es mediante la autorización del ejecutivo que se constituyen los fideicomisos, aunque el poder legislativo y el judicial tengan autonomía, no tienen independencia económica, pues siguen siendo parte del Gobierno Federal con funciones específicas, y por lo tanto presentarán su presupuesto anual para ser aprobado.

Por tener atribuciones específicas, será el ejecutivo el que deberá proporcionar los elementos necesarios a los otros poderes de la unión, para su cabal desarrollo, por lo que aunque existe la posibilidad, difícilmente contribuirían fideicomisos.

Art. 3o.-Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos a que se refiere el artículo 2o. de este ordenamiento, son los que se definen como tales en la ley.

Al igual que en otros ordenamientos, este artículo agrupa a los fideicomisos públicos con las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados. Suponemos que esto obedece a la

inversión económica y al control que sobre estos ejerce el ejecutivo, a través de la SPP.

Aunque este precepto se refiere a las "entidades" señaladas en el artículo 2o. fracciones VI a VIII, el fideicomiso no presenta anual, sino que la fiduciaria deberá hacerlo, de acuerdo con las normas que establezca el Ejecutivo Federal, proporcionándole la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que les señale (Art. 10o., decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.

9.-LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.-Incluye en el Artículo 1o. Fracción VI a los fideicomisos, que como hemos afirmado anteriormente, no es el fideicomiso el que se obliga sino la fiduciaria, toda vez que el fideicomiso público carece de personalidad jurídica propia.

Art. 1o.-Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

VI.-Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V.

Considerando que el fideicomiso público carece de personalidad jurídica propia, afirmamos que no se puede obligar, en todo caso, el que se obliga es la fiduciaria en --

representación y con cargo al fondo fiduciario, sin embargo, opinamos que debe ser el Ejecutivo Federal el que se obligue y en su caso incremente o mantenga el fondo fiduciario.

Art. 19.-Las entidades mencionadas en las fracciones IIa y VI del artículo de esta ley, que no estén comprendidas dentro del presupuesto de egresos de la Federación, requieren autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de toda clase de financiamientos.

La autorización sólo podrá comprender aquellos financiamientos incluidos dentro del programa de deuda, salvo el caso de los que se obtengan para fines de regulación monetaria.

10.-LA LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.-Mantiene los artículos 25 y 26 que se refieren a los fideicomisos, mismos que fueron modificados en lo referente al fideicomitente al entrar en vigor las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 1942, pues citaban a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente, pasando esta facultad a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Art. 25.-Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal, que tengan por objeto

la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la presentación de servicios o la producción de bienes para el mercado, serán objeto de control y vigilancia por parte de un comisario que será designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional. Sin perjuicio de lo que determine la Ley, decreto o instrumento jurídico que los haya creado, los fideicomisos deberán ajustarse a las prevenciones que establece la presente ley en todo lo que en cada caso les sea aplicable.

Art. 26.-La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del gobierno federal, queda obligada a inscribir los fideicomisos en el registro que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional y a comunicarle, dentro de un plazo de treinta días, la creación, modificaciones o reformas que afecten la constitución o estructura de los fideicomisos.

11.-DECRETO DEL 27 DE FEBRERO DE 1979.

Art. 1o.-El presente decreto tiene por objeto establecer bases para la constitución incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.

Art. 2o.-De acuerdo con la autorización que dé el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la que se establecerán los objetivos y las características generales

de los fideicomisos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la dependencia encargada de constituir y contratar los fideicomisos del Gobierno Federal.

En los contratos respectivos, o en sus modificaciones la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá precisar los fines del fideicomiso, así como sus condiciones y términos, siguiendo las instrucciones del Ejecutivo Federal dictadas a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca el fideicomitente o que se deriven por derechos de terceros, así como los derechos que éste se reserve y las facultades que fije, en su caso, al comité técnico.

COMENTARIO.-En el primer artículo se establece el objetivo de este decreto.

El segundo artículo fué reformado en lo referente al fideicomitente quedando sin efecto las disposiciones contenidas en este decreto en el que se confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el carácter de fideicomitente único; por lo que en lo sucesivo deberemos considerar a la Secretaría de Programación y Presupuesto con tal carácter. (34)

Al efectuar el cambio de fideicomitente, se agiliza -

el trámite ya que la Secretaría de Programación y Presupuesto, realiza la función de establecer los objetivos y características así como la constitución y contratación de los fideicomisos públicos.

Art. 3o.-En los casos en que la Secretaría de Programación y Presupuesto o el coordinador del sector propongan la modificación o extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal, dicha Secretaría deberá recabar previamente la opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de fideicomitente, quienes la emitirán en un plazo que no excederá de treinta días, contados a partir de la fecha en que les fuere solicitada.

COMENTARIO.-Este artículo queda derogado automáticamente al desaparecer la Coordinación General de Estudios Administrativos y facultar a la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único, en lugar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando sin efecto las disposiciones respecto a la opinión solicitada por la SPP.

Art. 4o.-Cuando se trate de fideicomisos en los que, para el debido cumplimiento de la encomienda, la institución fiduciaria se vea en la necesidad de utilizar personal dedicado directa y exclusivamente al fideicomiso ajeno al personal de la propia institución deberá contratarlo previa opinión del comité técnico o de distribución de fondos. Las instituciones fiduciarias a través de un delegado fidu

ciario general, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos, deberán someter a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran.

El coordinador de sector presentará los proyectos citados en el párrafo que antecede a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que esta dependencia los someta a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, previa la opinión de Coordinación General de Estudios Administrativos.

COMENTARIO.-En forma general, los fideicomisos públicos requieren de personal ajeno a la Institución fiduciaria dado que la magnitud de éstos en ocasiones rebasan la capacidad de la fiduciaria (35) por lo que siempre requiere de autorización del comité técnico.

El carácter público de los fideicomisos constituidos por el Ejecutivo Federal, implica temporalidad indeterminada, ya que a juicio del Ejecutivo Federal se utilizará o se cancelará su operación, de ahí que el segundo párrafo obliga a la fiduciaria a someter a la consideración de la dependencia coordinadora del sector, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que requiere el fideicomiso, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación, para que éste a su vez las presente a la SPP y ésta los someta a consideración del Ejecutivo Federal.

(35) En lo referente al número de personal.

Art. 5o.-La institución fiduciaria será la responsable de realizar los fines del fideicomiso y de asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y de las estipulaciones contractuales.

COMENTARIO.-La fiduciaria es responsable de realizar el fin del fideicomiso, en los términos del contrato constitutivo; igualmente asume las obligaciones legales, respondiendo como titular del fideicomiso.

Art. 6o.-La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ahora SPP) en los contratos de fideicomisos deberá precisar, en los casos en que las instituciones fiduciarias se vean en la necesidad de otorgar mandatos para auxiliarse en el cumplimiento de las funciones secundarias se transmitan, cuidando que las mismas no incluyan poderes que impliquen la expresión de voluntad de mando o decisión. De igual manera se pactará que en ningún poder se les confieren, salvo que se trate de mandatos para pleitos y cobranzas.

COMENTARIO.-El fideicomitente deberá precisar qué facultades puede transmitir la fiduciaria para el cumplimiento de funciones secundarias. Sería muy difícil determinar cuáles son funciones primarias y cuáles secundarias en orden de importancia para el cumplimiento de la encomienda, pero creemos que se trata de funciones contractuales de tipo administrativo, a las que se refiere el legislador en el primer párrafo. El segundo párrafo se explica por sí solo.

Art. 7.-Cuando, por virtud de la naturaleza, especializa--

ción u otras circunstancias de los fideicomisos, la institución fiduciaria designe con fundamento en el artículo 45, fracción IV de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, delegado fiduciario especial, e inversiones, contraer obligaciones y, en general, ejercitar los derechos y acciones que correspondan, con apego a las determinaciones de la institución de crédito que desempeñe el cargo de fiduciario.

Los delegados fiduciarios especiales, estarán obligados a:

I.-Someter a la previa consideración de la institución que desempeñe el cargo de fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resultan derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución;

II.-Manejar de acuerdo con la fiduciaria, los recursos del fideicomiso, los títulos de crédito y cuanto documento consigne una obligación o sea necesario para ejercitar un derecho;

III.-Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deben tratarse en las reuniones del comité técnico, con la documentación respectiva;

IV.-Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del comité técnico, así como al propio comité técnico;

V.-Presentar mensualmente a la fiduciaria, la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso;

VI.-Cumplir con los demás requerimientos que le fije la fiduciaria.

En el caso de que no hubiese delegado fiduciario especial, pero sí un director o gerente, a éstos corresponde el cumplimiento de las obligaciones referidas en los incisos anteriores.

Los delegados fiduciarios especiales, y los gerentes o directores de los fideicomisos, deberán proporcionar al coordinador de sector la información a que se refieren las fracciones anteriores e incurrirán en responsabilidad cuando actúen en exceso de las facultades que se las hayan otorgado.

COMENTARIO.-En este artículo se concentra lo que debería ser la actividad de la fiduciaria, ejecutada por el delegado fiduciario, que para el fideicomiso público, se llama delegado fiduciario especial; este personaje debiera ser nombrado por la fiduciaria respondiendo esta por sus actos directa o ilimitadamente (36); en los actuales fideicomisos realiza estas funciones un director a quien le corresponde realizar las funciones detalladas en el artículo que se comenta, limitados en su desarrollo de funciones únicamente por el exceso en las facultades conferidas y, en forma general nunca lo nombra la fiduciaria.

---

(36) LGICOA, Art. 45 fracc. IV

Art. 8.-En los comités técnicos de los fideicomisos siempre se incluirá, por lo menos, representante del coordinador de sector y otro de SHCP (Ahora SPP).- La institución fiduciaria deberá mantener un representante permanente en el citado cuerpo colegiado, que concurrirá con voz pero sin voto. En aquellos casos en que la autorización de creación no determine a quien corresponderá la presidencia del comité técnico, la misma se entenderá conferida al representante o a uno de los representantes de la dependencia que actué como coordinador de sector al cual se le deberá de atribuir voto de calidad para caso de empate.

COMENTARIO.-El coordinador de sector se proyecta como el rector de las actividades del comité técnico, ya que siempre contará con un representante cuando menos en dicho cuerpo colegiado, la fiduciaria mantendrá un representante con voz pero sin voto, esto hace suponer que asiste como asesor exclusivamente. El artículo que comentamos otorga voto de calidad al Presidente para caso de empate, consideramos que es necesaria esta disposición ya que por ser un órgano colegiado de decisión se puede dar el caso de empate, aunque el interés del fideicomiso es en un solo sentido y las diferencias de opinión serían de forma y no de fondo.

Art. 9.-En los contratos de fideicomiso se deberán precisar las facultades que el fideicomitente, fije al comité técnico, conforme a las instrucciones del Ejecutivo Federal si las hubiere, indicando cuáles asuntos requieren de aprobación del mismo, para el ---

ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades -- del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

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

Cuando para el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiera la realización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios al fideicomiso, si no es posible reunir al comité técnico, por cualesquiera circunstancias, la institución fiduciaria procederá a consultar al Gobierno Federal, a través del coordinador -- del sector quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice.

COMENTARIO.-Se observa que las facultades del comité técnico constituyen limitaciones para la institución fiduciaria, lo que, como ya comentamos no permite desarrollar su función de fiduciaria y conduce a que sea el personal -- asignado al comité técnico quien decida la vida del fideicomiso, dejando a la institución fiduciaria el papel de -- asesor y subgerente administrativo ya que el demás personal que labora en el fideicomiso se contrata exclusivamente para los fines propuestos con cargo al fondo fiduciario, --

ajenos al personal de la fiduciaria. Esto significa que la fiduciaria realiza funciones que podrían realizar el propio personal del fideicomiso, además ésta vigilará que el comité técnico no exceda sus facultades y no viole las cláusulas del contrato dado que responderá de los daños y perjuicios que se causaren en caso de permitir las resoluciones aludidas.

Cuando se requiera realizar actos urgentes, la institución fiduciaria queda facultada para ejecutar las actas que autorice el coordinador de sector, en tanto se consulta al Ejecutivo Federal.

Art. 10.-Las instituciones fiduciarias deberán presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través y con la conformidad de la dependencia coordinadora respectiva, debidamente firmados por un delegado fiduciario general, los proyectos anuales de presupuesto, a que se refiere la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, de acuerdo con las normas que establezca el Ejecutivo Federal, por conducto de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto, sin perjuicio de proporcionarle directamente la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que les señale.

COMENTARIO.- Queda de manifiesto la jerarquía que ejerce la entidad que funge como coordinadora de sector, ya que ésta deberá recibir de conformidad los proyectos de presupuesto anual, debidamente firmados por el delegado fiduciario general para presentarlos a la SPP, sin perjuicio

de proporcionar la información adicional que se requiera.-

Art. 11.-En los fideicomisos en que se faculte a las insti  
tuciones fiduciarias para contraer obligaciones -  
de pasivo derivadas de financiamientos, además de  
cumplir con las disposiciones legales o adminis--  
trativas que correspondan, y de haber obtenido el  
dictamen relativo del comité técnico, cuando lo -  
hubiere, el delegado fiduciario general, deberá -  
presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito -  
Público, los proyectos y programas de actividades  
que requieran de financiamiento, acompañados de -  
la información que se les indique, y estarán oblig  
ados a obtener, de la propia Secretaría de Ha---  
cienda y Crédito Público, autorización por escri-  
to para poder gestionar o contratar cualquier fi-  
nanciamiento, en los términos de la Ley General -  
de Deuda Pública. En los casos en que el financiag  
miento respectivo no se encontrare comprendido en  
el presupuesto anual, se requerirá la previa aprog  
bación del Ejecutivo Federal, a través de la Se---  
cretaría de Programación y Presupuesto.

Las solicitudes de contratación de finaciamiento debeg  
rán considerarse por las instituciones fiduciarias, dentro  
del programa financiero general que presenten las propias -  
instituciones.

La Secretaría de Hacienda se abstendrá de autorizar -  
financiamientos para los programas de fideicomisos, cuando  
dichos programas de actividades, apoyados con tales finan-  
ciamientos, no estén comprendidos en los planes y presu---

puestos debidamente aprobados.

COMENTARIO.- El proceso de autorización para contraer obligaciones de pasivo, le correspondía a la SHCP (Ahora - SPP) absteniéndose de autorizar cuando los programas de -- los fideicomisos apoyados en los financiamientos, no estén comprendidos en los planes de presupuestos debidamente --- aprobados.

Art. 12.-La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en - el contrato relativo y de acuerdo con la naturale za del fideicomiso, determinará si corresponde o - no suprimir las notificaciones a que se refiere - el artículo 45, fracción IX, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, sin perjuicio de la obligación que tiene el - fiduciario de llevar el registro especial a que - la misma norma se refiere.

COMENTARIO.- Por la magnitud de los fideicomisos se - suprime las notificaciones a que se refiere el Art. 45, -- fracción IX de la LGICOA, pero deberá la institución fidu- ciaria llevar un registro especial y secreto de las opera- ciones que deberá registrar en un plazo de 48 horas, de -- acuerdo con el procepto referido.

Art. 13.-Las funciones de vigilancia de los fideicomisos - del gobierno federal, deberán coordinarse con la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Independientemente de lo anterior, las instituciones fiduciarias establecerán los sistemas de auditoría interna que consideran adecuados.

COMENTARIO.--La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros es el organismo que vigila el buen funcionamiento de las instituciones fiduciarias (37) desde que éstas estaban en manos de la iniciativa privada a través de concesión; la Comisión depende directamente de la SHCP. Aparentemente existe un control excesivo para con los fideicomisos ya que son varias las dependencias que ejercen vigilancia sobre ellas.

Art. 14.--En los contratos constitutivos de fideicomisos del gobierno federal, se deberá reservar al propio gobierno la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

COMENTARIO.--Hablamos con anterioridad que al referirse al gobierno federal, se refiere de acuerdo a las reformas a la LOAPF, a la administración centralizada.

Este precepto manifiesta uno de los derechos que puede reservarse el fideicomitente y que acertadamente se reserva para revocar el fideicomiso que previo análisis no cumpla con su cometido y no exista razón para mantenerlo.

---

(37) LEGISLACION BANCARIA, Colección Porrúa, vigésima octava edición, págs. 165 y 231.

LGICOA.--Art. 160, pág 165.

"Reglamento de Inspección Vigilancia y Contabilidad -- de las Instituciones de Crédito Art. 1o. pág. 231."

Art. 15.-La Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, estarán facultadas para interpretar el presente decreto, a efectos administrativos, así como para expedir las disposiciones complementarias que se requieran, a fin de que se logre su debido cumplimiento.

COMENTARIO.-Mediante este artículo se faculta a la SHCP y a la SPP para interpretar el presente decreto, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Art. 16.-La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando actúe como fideicomitente único del gobierno federal, enviará a la Secretaría de Programación y Presupuesto los contratos de fideicomiso de los que resulten derechos y obligaciones para el gobierno federal, así como las modificaciones de éstos y sin perjuicio de los registros que debe llevar la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá inscribir los fideicomisos del gobierno federal en el registro que al efecto lleve la Secretaría de Programación y Presupuesto.

COMENTARIO.-El precepto que comentamos establece la obligación de registrar a los fideicomisos públicos en el registro que al efecto llevará la SPP.

#### 12.-CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

Para el fideicomiso público, son aplicables en su mayor parte los artículos del Código Civil que se refieren a

los contratos, dado que es mediante un contrato entre el fideicomitente y el fiduciario que se formaliza la constitución de los fideicomisos públicos, quedando sujetas las partes a lo estipulado en las cláusulas del propio contrato, por lo que para la interpretación de dicho documento, serán competentes las autoridades judiciales del Distrito Federal para los contratos celebrados en esta entidad federativa y las autoridades locales en el caso de los fideicomisos constituidos en su jurisdicción, los artículos que comentamos a continuación son lo que a nuestro parecer se aplican a la figura jurídica que tratamos.

Art. 1794.-Para la existencia de un contrato se requiere:

I.-Consentimiento.

II.-Objeto que pueda ser materia del contrato.

COMENTARIO.-El precepto anterior nos indica los elementos de existencia necesaria en la celebración de los contratos.

Art. 1795.-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.

COMENTARIO.-En este artículo se señalan a contrario -

sensu. Los elementos de validez del contrato y que son la capacidad, el consentimiento, el objeto, motivo o fin lícito y la forma. Se puede observar que la figura jurídica -- que tratamos, cumple y se perfecciona con los elementos -- que se requieren.

Art. 1798.--Son hábiles para contratar todas las personas -- no exceptuadas por la ley.

Art. 1800.--El que es hábil para contratar, puede hacerlo -- por sí o por medio de otro legalmente autorizado.

COMENTARIO.--El Ejecutivo Federal es hábil para contratar toda vez que es el representante legal del país. En consecuencia está facultado para autorizar a un tercero en la celebración de los contratos de fideicomiso o en los que participa.

Art. 1801.-- Ninguno puede contratar a nombre de otro sin -- estar autorizado por él o por la ley.

COMENTARIO.--Se complementa este artículo con el anterior y con el siguiente, pues si se contrata sin autorización se requiere de una ratificación antes de que se retracten por la otra parte.

Art. 1802.--Los contratos celebrados a nombre de otro por -- quien no sea legítimo representante serán nulas, a no ser que la persona a cuyo nombre fueron celebradas las ratifique antes de que se retracten por la otra parte. La ratificación debe ser

hecha con las mismas formalidades que para el -  
contrato exige la ley.

Si no se obtiene la ratificación, el otro con--  
tratante tendrá derecho de exigir daños y per--  
juicios a quien indebidamente contrató.

Art. 1824.-Son objeto de los contratos:

I.-La casa que el obligado debe dar.

II.-El hecho que el obligado debe hacer o no hacer.

COMENTARIO.-En los fideicomisos públicos el objeto --  
principal de los contratos es de hacer, considerando que -  
la fiduciaria deberá (hacer) realizar el fin propuesto.

Art. 1827.-El hecho positivo o negativo, objeto del contrato  
debe ser:

I.-Posible;

II.-Lícito.

Art. 1829.-Es ilícito el hecho que es contrario a las le--  
yes de orden público, o a las costumbres.

COMENTARIO.-Las normas que comentamos se relacionan -  
con el Artículo 346 de la LGTOC, que refiere el fin lícito  
que debe determinar el fideicomitente a la fiduciaria para  
su realización. Consideramos que por los mecanismos de vi-  
gilancia y control en los fideicomisos, no se dá el caso -  
de que se constituyen estos para un fin ilícito.

CAPITULO TERCERO

CONSTITUCION Y OPERACION

SUMARIO

13.-Constitución 14.-Registro 15.-Incremento 16.-Modificación 17.-Extinción.

13.-Para la constitución de un Fideicomiso Público, - se requiere de un contrato entre la fiduciaria y el fideicomitente o su representante debidamente facultado para -- efectuar este tipo de operaciones, conforme a los requisitos establecidos en la ley.

Entre los requisitos que se observan para la celebración de este contrato se encuentran los siguientes:

1.-Que el titular de la Administración Pública Centralizada, por conducto de la Secretaría de Programación y -- Presupuesto autorice la celebración del contrato. (38)

2.-Que el fideicomitente precise las condiciones y -- los fines a que se dirige el fideicomiso, de acuerdo con - las instrucciones del Ejecutivo Federal. (39)

3.-Fijará en el acto los derechos que se reserva, así

---

(38) DECRETO DEL 27 DE FEBRERO DE 197, Art. 2o., primer párrafo.

(39) IDEM, tercer párrafo.

como las obligaciones y derechos que correspondan a la fiduciaria. (40)

4.-Deberá limitar la delegación de funciones y facultades mediante mandato, cuando estas abarquen facultades de mando o de decisión en el cumplimiento de funciones secundarias, ejecutadas por auxiliares, cancelará también -- las facultades para sustituir poderes, salvo que sean para pleitos y cobranzas. (41)

5.-Asimismo deberá establecer las normas a las que se sujetará el comité técnico, especificando con cuantos elementos se constituirá, en que forma sesionará y que facultades se le otorgan, limitando a la fiduciaria en sus gestiones; al mismo tiempo la fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones del comité técnico que excedan de sus facultades o si estas resoluciones contravienen a las disposiciones expresas en el contrato. (42)

6.-Corresponde al fideicomitente precisar en el contrato la obligación de la fiduciaria para presentar a la - Secretaría de Programación y Presupuesto, a través del --- coordinador de sector los proyectos anuales de presupuestos, firmados por el delegado fiduciario general. (43)

7.-También deberá fijar las bases para la contrata---

---

(40) DECRETO DEL 27 DE FEBRERO DE 1979, Art. 3o.

(41) IDEM, Art. 6o.

(42) IBIDEM, Art. 9o.

(43) IBIDEM, Art. 10o.

ción de financiamiento, presentando al fideicomitente los proyectos y programas que requieran financiamiento, aprobados por el comité técnico y en su caso obtener de la misma dependencia la autorización por escrito, para poder gestionar y contratar obligaciones de pasivo, de acuerdo con la Ley General de Deuda Pública. Los financiamientos deberán estar comprendidos en los planes y presupuestos debidamente aprobados. (44)

8.-Se reservará la facultad de revocar los contratos de fideicomiso sin perjuicio de afectar los derechos de --tercero .

La constitución de los fideicomisos públicos por medio de contrato, tiene su base legal en el artículo 352 de la ---LGTOC (45) y representa un acto mercantil en el que interviene el estado representado por la Administración Pública Centralizada.

Una vez constituido el fideicomiso, paralela o sucesivamente se registrará en la SPP; en la misma forma se registrarán los incrementos, modificaciones y extinciones, procediendo de acuerdo a lo establecido y que tratamos en el capítulo correspondiente. (46)

(44) DECRETO DEL 27 DE FEBRERO DE 1979, Art. 11.

(45) OP.CIT.pág. 332.-Art. 352.-El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos, o por testamento. La constitución del fideicomiso deberá siempre constar por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos o la transmisión de propiedad de las cosas que se den en fideicomiso.

(46) DECRETO DEL 27 DE FEBRERO DE 1979, Art. 16.

14.-El registro del fideicomiso público quedó regulado por el decreto del 27 de febrero de 1979, mediante el cual se obliga al fideicomitente a inscribir en el registro que al efecto lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto todas las constituciones de fideicomisos de las que resulten derechos y obligaciones para el gobierno federal, asimismo deberá notificar los incrementos y modificaciones que se verifiquen dentro de los mismos para actualizar el mencionado registro. (47)

#### 15.-INCREMENTO.

El incremento de capital, está regido por diversos ordenamientos que controlan el presupuesto anual así como los financiamientos adquiridos por parte del fiduciario.

En la práctica, el fideicomiso necesita para contratar un crédito, autorización previa y por escrito del comité técnico y de distribución de fondos respectivo; debiéndose asentar en el acta que se levante para tal efecto, el monto del crédito a contratar la forma de pago, utilización, garantías a otorgar y los demás requerimientos que se señalen por la institución de crédito que lo otorge.(48) (Este mecanismo funciona únicamente en la práctica ya que en teoría los fideicomisos carecen de personalidad jurídica y por lo tanto no pueden contratar).

Este aspecto de los fideicomisos dá la impresión de ser una persona moral la que contrata los créditos, es de-

---

(47) OP. CIT.; Art. 16.

(48) IDEM, Art. 11.

cir, el fideicomiso como tal queda imposibilitado de con--  
tratar; pero la fiduciaria en su actuación para llevar a --  
buen fin las actividades encomendadas, será la encargada --  
de contratar.

Generalmente este tipo de fideicomisos realizan su --  
función a un 50% de su capacidad, en ocasiones por estar --  
dirigidos a un sector muy especial de nuestra sociedad.

El caso del Fidein es un ejemplo muy claro, se preten  
de promover industrias y centros comerciales en las entida  
des en que haga falta, para mejorar el nivel de la vida de  
la población, y al mismo tiempo reubicar a las empresas --  
que así lo prefieran, considerando el abasto de materia --  
prima, distribución y comercialización de un producto; has  
ta aquí todo parece ir bien, pero si el gobierno dirige --  
esta actividad a los industriales, el proceso será lento --  
y en algunos casos nulo o contraproducente, pues los indus  
triales preferirán tener junto a los centros de poblacion--  
sus negocios, que instalar una empresa para crear un cen--  
tro de población, pues la relación de costos será en su --  
provecho.

Para dar una idea de los lineamientos que regulan la  
actividad crediticia y de incremento en los fideicomisos --  
enunciaremos las siguientes disposiciones jurídicas:

Ley Orgánica de la Administración Pública  
Federal (D. O. F. 29-XII-1976)

Artículo 31.-Corresponde a la Secretaría  
de Hacienda y Crédito Público.

Fracción IX.--Intervenir en todas las operaciones, en las que se haga uso del crédito público.

Fracción X.--Manejar la Deuda Pública de -  
la Federación.

#### 16.-MODIFICACION

Cuando se hace necesaria la modificación de los fidei-comisos, intervienen en primer término la Secretaría de -- Programación y Presupuesto precisando los fines, las condiciones y términos siguiendo las instrucciones del ejecutivo federal.(49)

Las modificaciones deberán ser propuestas por la Se-- cretaría de Programación y Presupuesto o el Coordinador de Sector, la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá recabar previamente la opinión de la Coordinadora General- de Estudios Administrativos, quienes deberán emitirla en - un plazo que no excederá de treinta días, contados a par-- tor de la fecha en que les fuera solicitada.(50)

Para los efectos permanentes de los párrafos anterior- es, las instituciones fiduciarias a través del delegado - fiduciario general dentro de los seis meses siguientes a - la modificación de la dependencia encargada de la coordina ción del sector, los proyectos de estructura administrati- va o las modificaciones que se requieran.(51)

(49) Art. 2o. DECRETO DEL 27 DE FEBRERO DE 1979.

(50)IDEM. Art. 2o.

(51) IBIDEM. Art. 3o.



del fin para el cual fueron constituidos ya que su creación se debe a una continua renovación del objeto a cumplir, pero por su propia naturaleza se pueden crear de cualquier tipo y con duración determinada, aconsejable esta última ya que el fideicomiso público deberá usarse únicamente como auxiliar del cometido público, pues al realizar el fin propuesto, deberá la dependencia responsable -- cuando el gobierno se reserve la facultad expresa, hacerse cargo ya sea continuando la función o revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios.

Este apartado tiene una excepción que se visualiza -- cuando el fideicomiso fué creado o constituido por mandato de ley o que sus fines no permitan su extinción por su propia naturaleza. (52)

(52) OP. CIT. LGICOA.- Art. 45, fracción XVI y LGTOC. Art. 359, fracción III.

CAPITULO CUARTO.

EL COMITE TECNICO.

SUMARIO.

18.-Comité Técnico.

18.-La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares regula al Comité Técnico en el último párrafo de la fracción IV del artículo 45, (53) hace mención respecto a la prevención de formar un Comité Técnico o de distribución de fondos, que funcionaría mediante reglas establecidas en el acto constitutivo del fideicomiso fijando sus facultades advirtiéndolo el mismo precepto -- que cuando la fiduciaria obre ajustándose a los dictámenes de este comité, estará libre de responsabilidad.

De lo anterior se desprende que existe un círculo de limitaciones mutuas entre el fiduciario y el comité técnico.

---

(53) Art. 45.-La actividad de las instituciones fiduciarias se someterá a las siguientes reglas:

IV.-En el acto constitutivo del fideicomiso, o en sus reformas que requieran el consentimiento del fideicomisario si lo hubiere, podrán los fideicomitentes prever la formación de un comité técnico de distribución de fondos dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades. Cuando la institución fiduciaria obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos de este comité, estará libre de toda responsabilidad.

co del fideicomiso público que se aprecia de la siguiente forma:

A).-De acuerdo con el primer párrafo del artículo 9o del decreto publicado el 27 de febrero de 1979 las facultades otorgadas al comité técnico constituyen limitaciones para la fiduciaria.

B).-La fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte en exceso de las facultades fijadas en el acto constitutivo, que a su vez este limita a ambos organismos y los sujeta a su cumplimiento.

Ahora bien, al desaparecer los comités técnicos de los fideicomisos públicos la responsabilidad del cumplimiento del fin recaería directamente en la institución fiduciaria y la vigilancia de este cumplimiento, recaería en el fideicomitente, independientemente de las auditorías y los mecanismos de control utilizados por la Administración Pública para los organismos descentralizados o paraestatales.

En los contratos respectivos se hace la designación del Comité Técnico por el fideicomitente, previa autorización del Coordinador del Sector correspondiente. Sus funciones son las que deberían ser responsabilidad de la fiduciaria.

Este Comité Técnico funciona como consejo de administración, que estudia, aprueba, autoriza, establece y promueve las funciones inherentes al fideicomiso para hacer--

más objetivas sus funciones, me permito transcribir del Manual de Organización del Fidein, las atribuciones u objeto del Comité Técnico.

"MANUAL DE ORGANIZACION  
FIDEIN".

1.-Determinar las localidades donde se promoverán con juntos, parques, ciudades industriales y centro comerciales, conforme a las políticas generales del gobierno federal, en materia de fomento económico y de asentamientos humanos.

2.-Promover ante las dependencias del gobierno federal, estatal y municipal, las empresas u organismos paraestatales; las asociaciones de empresarios; empresas y personas interesadas en el programa; su participación en estudios y asesoría técnica; aportación o adquisición de terrenos; construcción y financiamientos de obras, y del equipamiento y servicios que requieran los proyectos para su adecuado funcionamiento determinando para tal objeto, las bases de los convenios y contratos necesarios.

3.-Establecer las políticas generales para la ejecución y recuperación de inversiones; administración; promoción; publicidad; venta y arrendamiento de los inmuebles de los proyectos.

4.-Autorizar las solicitudes que se presenten al programa de apoyo integral a la industria pequeña y mediana, previa evaluación que realice la Secretaría Operativa Técnica y Administrativa, para la asignación de recursos como

crédito para la construcción de centrales de servicios, naves industriales y arrendamiento de maquinaria y equipo, - cuya aplicación se hará con base en las reglas de operac---ción que para tal efecto aprueben al Comité Técnico y las- autoridades correspondientes.

5.-Estudiar y autorizar se gestione ante las autoridades competentes, la realización de todas la operaciones activas y pasivas de crédito u otras financieras que se estimen necesarias para el cumplimiento de los objetivos del - programa.

6.- Aprobar, para someter a consideración de lás autoridades competentes, los presupuestos anuales de gastos de operación e inversión del fideicomiso y sus programas de - investigación, administración, promoción, publicidad y ventas.

7.-Estudiar, y promover la creación de los organismos empresas y otras entidades, necesarias para la administración y comercialización de los conjuntos, parques, ciuda--des industriales y centros comerciales.

8.-Autorizar a las demás funciones y actividades que- juzgue conveniente, para el mejor desempeño y cumplimiento de los fines del fideicomiso, y dentro de los lineamientos aprobados en el contrato del mismo".

Para una mejor comprensión se incluye la estructura -- orgánica de un Fideicomiso, en la que se observa la inte--gración de los elementos del comité técnico, formado por - un Presidente, un Presidente Suplente, nueve representan--

tes propietarios, y nueve suplentes y tres invitados especiales. Una Dirección General, una Subdirección General la cual se compone se seis instancias y una Gerencia de Operación Técnica, con cinco departamentos bajo su esfera de -- control.

F I D E I N

Estructura Orgánica:

1.- Comité Técnico:

- |                        |  |
|------------------------|--|
| a) Presidente          | - Secretario de Asenta<br>mientos Humanos y --<br>Obras Públicas.      |
| b) Presidente Suplente | - Subsecretario de Bie<br>nes Inmuebles y Obras<br>Urbanas de la SAHOP |
| c) Representantes:     | - SHCP   |
| Propietario y          | - Secretaría de Comer<br>cio   |
| Suplente.              | - Secretaría de Refor<br>ma Agraria                                    |
|                        | - SEDAFIN  |
|                        | - INFONAVIT  |
|                        | - Nacional Financiera,<br>S. A.  |
|                        | - Confederación de Cá<br>maras Industriales -<br>de los Estados Uni--  |

- dos Mexicanos.
- CONCANACO
- Funge como Secretario del Comité, el Gerente de Fideicomisos de Nacional Financiera, S. A. y como Propietario, el Jefe del Departamento Jurídico de FIDEIN

d) Invitados Especiales

- FOGAIN
- FOMIN
- FONEP

2.- Dirección General

2.1 Subdirección General

2.1.2 Auditor Interno

2.1.2 Gerencia Administrativa de Finanzas y Jurídica

2.1.2.1 Jurídico

2.1.2.2 Administrativo Contable

2.1.2.3 Presupuesto y Planeación Financiera

2.1.2.4 Difusión y Relaciones Públicas

2.1.3 Gerencia de Operación Técnica

2.1.3.1 Evaluación y Estudios de Mercado

2.1.3.2 Arrendamiento y otros Proyectos

- 2.1.3.3 Comercialización
  - 2.1.3.4 Planeación y Desarrollo
  - 2.1.3.5 Supervisión y Control (54)
- 

(54) Manual de Organización del Fideicomiso para el estudio y Fomento de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales, México 1980. In fine

## C O N C L U S I O N E S

### CAPITULO I

1.-La Historia de el fideicomiso público es relativamente corta pues el primero se celebró en el año de 1936 - y no fué sino hasta el año de 1970 en que aumentó su número, a consecuencia del buen resultado obtenido en la utilización de este instrumento, esto, gracias a que la fiduciaria era la responsable de llevar al fideicomiso a su cabal cumplimiento.

2.-En los inicios de la existencia del fideicomiso público se regía por las leyes existentes y por el contrato-celebrado entre las partes, para después sujetarlo a ordenamientos especiales que con su aplicación hicieron modificaciones a la mecánica operativa, toda vez que estos ordenamientos fueron desplazando a la fiduciaria de su papel - principal a un plano de segundo orden como se puede apreciar en la actualidad, las fiduciarias no realizan el fin del fideicomiso sino que únicamente dan asesoría para que este fin se lleve a cabo.

3.-La creación de nuevos fideicomisos deberá sujetarse a las reglas de una sociedad anónima para que sean productivas, porque la situación económica actual requiere de utilidades.

4.-En los casos de atención especial a un sector de - la población no se requiere de fideicomisos sino de ajustes al presupuesto, mediante la autorización respectiva.

5.-El concepto de fideicomiso público vertido en esta obra contiene los elementos que conforman a este organismo y que se refiere a ser un organismo paraestatal, regulado por leyes administrativas y comunes, en el que la Administración Pública Centralizada es el fideicomitente y la fiduciaria una institución Nacional de Crédito, interviniendo en este concepto los bienes o derechos destinados a un fin determinado en el que el beneficiario es el estado.

6.-Los elementos del fideicomiso público son tres y siempre existen, aún cuando dos son esenciales y uno no.

7.-El fideicomitente único es la Secretaría de Programación y Presupuesto, reservando al Ejecutivo Federal la decisión de señalar a cualquier otra entidad para que lo represente como fideicomitente.

8.-La administración Pública Federal, se divide en Administración Pública Centralizada y en Administración Pública Paraestatal, por lo tanto la representación de la Administración Pública Centralizada corresponde a la SPP, pero no hay representación elegida para la Administración Pública Paraestatal, quedando a la decisión discrecional de los funcionarios de las paraestatales la constitución de fideicomisos.

9.-La personalidad Jurídica de el Departamento del Distrito Federal, para efectos de formalización de los contratos de fideicomiso, es únicamente como representante del Presidente de la República, ya que en el concurren el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal.

10.-El fiduciario se encuentra muy restringido en el desarrollo de su labor, requiriendo del personal ajeno a la institución fiduciaria para cumplir con los fines de la encomienda ocasionando gastos para el patrimonio fideicomitado debiendo correr por su cuenta, toda vez que cobra una comisión por su desempeño.

11.-Las restricciones a la labor de la fiduciaria se realizan por medio del fideicomitente, que impone a un comité técnico y en lo conducente por una serie de leyes, acuerdos y decretos que se han emitido con el fin de ejercer un control y administrar el funcionamiento de estas entidades.

12.-La experiencia adquirida por los actuales empleados de los fideicomisos públicos se puede aprovechar ingresando a estos empleados a la SPP, para que la Dirección y Subdirección administrativa que corresponda se ocupe de la administración, control y desarrollo de los programas especiales que ordene el ejecutivo, evitando el constituir nuevos fideicomisos que originan enormes gastos y desperdicio de Recursos Materiales, Económicos y Humanos.

13.-El Fideicomiso Público carece de Personalidad Jurídica propia, por lo que la representación para ejercitar las acciones de derecho que correspondan estará a cargo de la institución fiduciaria.

14.-El estado recibe los beneficios del fideicomiso público por lo que hablamos del estado como fideicomisario consideranco al primero como un grupo de hombres asentados en un territorio que les es propio, con un regimen legal -

exclusivo.

15.-El patrimonio del fideicomiso público se integra con bienes del poder público, que son los que pertenecen a la federación o a los municipios.

16.-El objeto del fideicomiso es considerado como el aprovechamiento de los recursos técnicos, materiales y humanos de que dispone la fiduciaria.

17.-El fin del fideicomiso público es tan diverso como la imaginación lo permita, aunque generalmente se orienta al auxilio de los cometidos públicos en una diversidad de áreas.

## CAPITULO II

1.-Las principales leyes que regulan la actividad del fideicomiso público son nueve teniendo su base constitucional en el artículo 89 fracción I de nuestra carta magna, - de la cual emanan las leyes cuya importancia recae principalmente en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, así como también en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2.-Los decretos son las órdenes escritas emitidas por las autoridades administrativas que deberá ser refrenado - por el secretario del ramo o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda para ser obedecido.

3.-La variedad de leyes que rige al fideicomiso público, nos indica la cantidad de restricciones administrativas y operativas así como de control que se aplican a esta entidad paraestatal.

4.-Las mencionadas leyes coinciden únicamente en que norman administrativamente a estos organismos sin definirlos.

CAPITULO III

1.-El Fideicomiso Público se constituye por medio de un contrato, en el que intervienen la institución fiduciaria y el fideicomitente o su representante debidamente facultado, que será el responsable de dar cumplimiento a los requisitos fijados por el Jefe del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

2.-Para efectuar un control más efectivo de la constitución de los fideicomisos públicos, se lleva un registro en la SPP tanto de las constituciones como de las modificaciones e incrementos que se verifiquen en los mismos.

3.-El incremento de capital para el organismo de referencia está debidamente regulado en las diversas leyes --- aplicables al efecto.

4.-La modificación de estas entidades deberá ajustarse a los lineamientos en el Decreto del 27 de Febrero de 1979.

5.-Respecto a la extinción de los fideicomisos públicos, se sujeta a las causas señaladas en el artículo 357 de la LGTOC haciendo notar que en el caso que nos ocupa, la extinción en la práctica siempre es por convenio expreso entre fiduciario y fideicomitente habiéndose este reservado el derecho a revocar.

CAPITULO IV

1.-Existe en la LGICOA la previsión de formar un Comité Técnico o de distribución de fondos, que funcionaría como un órgano colegiado, relevando de responsabilidad a la fiduciaria, cuando esta actua conforme a las órdenes recibidas por el primero, siempre y cuando estas órdenes encuadren en las condiciones pactadas en el contrato.

2.-La inclusión de un Comité Técnico en cada uno de los fideicomisos públicos, produce los efectos de un consejo de administración en las empresas privadas o bien un plantel de ejecutivos que acuerdan sobre las acciones principales de la empresa, por lo que deberá estar bien informado

BIBLIOGRAFIA

OBRAS DE CONSULTA

ACOSTA ROMERO MIGUEL  
LAS INSTITUCIONES FIDUCIARIAS  
Y EL FIDEICOMISO EN MEXICO  
PRIMERA EDICION  
EDITORIAL FOMENTO CULTURAL SOMEX  
MEXICO 1982.

ACOSTA ROMERO MIGUEL  
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO  
EDITORIAL PORRUA  
TERCERA EDICION  
MEXICO 1979.

BATIZA RODOLFO  
EL FIDEICOMISO  
EDITORIAL PORRUA  
CUARTA EDICION  
MEXICO 1980.

FAYA VIESCA JACINTO  
FINANZAS PUBLICAS  
EDITORIAL PORRUA  
SEGUNDA EDICION  
MEXICO 1981.

KRIEGUER VAZQUEZ EMILIO  
MANUAL DEL FIDEICOMISO MEXICANO  
EDITORIAL BANOBRAS  
PRIMERA EDICION  
MEXICO 1976.

---

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
EDITORIAL PORRUA  
SEPTUAGESIMA QUINTA EDICION  
MEXICO 1985.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES  
EDITORIAL PORRUA  
CATORCEAVA EDICION  
MEXICO 1985.

CODIGO DE COMERCIO Y LEYES COMPLEMENTARIA  
EDITORIAL PORRUA  
CUADRAGESIMA CUARTA EDICION  
MEXICO 1985.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA FEDERAL  
EDITORIAL PORRUA  
CATORCEAVA EDICION  
MEXICO 1985.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO  
DEL DISTRITO FEDERAL  
EDITORIAL PORRUA  
OCTAVA EDICION  
MEXICO 1983.

LEGISLACION BANCARIA  
EDITORIAL PORRUA  
VIGESIMA OCTAVA EDICION  
MEXICO 1985.

---

OTRAS FUENTES

BETETA MARIO RAMON  
EL FIDEICOMISO PUBLICO COMO INSTRUMENTO  
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL (PONENCIA)

DECRETO POR EL QUE LAS ENTIDADES  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL  
SE AGRUPAN POR SECTORES.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION  
17 DE ENERO DE 1977 MEXICO.

DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN  
BASES PARA LA CONSTITUCION, INCREMENTO,  
MODIFICACION, ORGANIZACION, FUNCIONAMIENTO  
Y EXTINCION DE LOS FIDEICOMISOS ESTABLECI-  
DOS O QUE ESTABLEZCA EL GOBIERNO FEDERAL.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION  
27 DE FEBRERO DE 1979.

GUDINO TOSCANO JOSE LUIS  
LOS FIDEICOMISOS DE FOMENTO  
EN EL DESARROLLO ECONOMICO  
TESIS PROFESIONAL  
FACULTAD DE CONTADURIA Y  
ADMINISTRACION. UNAM  
MEXICO 1977.

MANUAL DE ORGANIZACION DEL FIDEICOMISO  
PARA EL ESTUDIO Y FOMENTO DE CONJUNTOS,  
PARQUES, CIUDADES INDUSTRIALES Y CENTROS  
COMERCIALES.  
MEXICO 1980.

SILVA HERZOG JESUS  
EL FIDEICOMISO PUBLICO COMO  
INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO (PONENCIA)  
I CICLO DE CONFERENCIAS SOBRE  
EL FIDEICOMISO PUBLICO  
22 DE SEPTIEMBRE DE 1981.

I CICLO DE CONFERENCIAS SOBRE EL  
FIDEICOMISO PUBLICO  
22 DE SEPTIEMBRE DE 1981.