



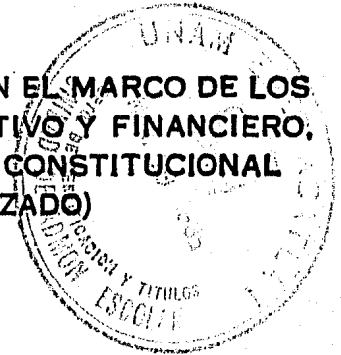
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"

DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS

**" DEL FIDEICOMISO PUBLICO COMO INSTITUCION
ADMINISTRATIVA PARAESTATAL "**

(ALGUNOS ASPECTOS, EN EL MARCO DE LOS
DERECHOS ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO,
EN CUANTO DERECHO CONSTITUCIONAL
CONCRETIZADO)



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARCELA B. FERNANDEZ IBARRA

Asesor: Dr. León Cortiñas Peláez

Acatlán, Edo. de México

1985.



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 está 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.

SUMARIO GENERAL
= = = = =

	PAGS.
Preámbulo	6

INTRODUCCION GENERAL

A).	La noción del fideicomiso en derecho comparado y positivo mexicano	
Capítulo I.	La noción en derecho comparado	10
Capítulo II.	La noción en derecho positivo mexicano	26
Sección I.	Elementos del fideicomiso privado	32
Sección II.	Elementos del fideicomiso público ...	54
B).	El fideicomiso en el marco del derecho constitucional y administrativo	
Capítulo III.	El fideicomiso en el marco del derecho constitucional	66
Capítulo IV.	El fideicomiso en el marco del derecho administrativo	76

PRIMERA PARTE

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Capítulo V.	Su estructura	88
Sección I.	Primeros antecedentes y legislación ..	88
Sección II.	Estructura del fideicomiso público ...	100
Sección III.	Su funcionamiento	169

SEGUNDA PARTE

EL CONTROL DEL FIDEICOMISO

Capítulo VI.	El control del poder legislativo federal y del poder judicial federal	224
Sección I.	El control del Poder Legislativo: El Control del Congreso de La Unión....	224
Sección II.	El control del Poder Judicial Federal	250

Capítulo VII.	El control del Poder Ejecutivo Federal	262
Sección I.	El control interno administrativo	263
Sección II.	El control de la Contraloría General de la Federación	303
APENDICE	Un caso práctico: el Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN)	330
CONCLUSIONES GENERALES	354
ANEXOS	368
BIBLIOGRAFIA	472

PREAMBULO

Se puede considerar que hoy en día crece cada vez más la diversidad de figuras jurídicas, ante las imperantes necesidades prácticas, tanto del Estado como de los particulares. Precisamente en el ámbito jurídico, el fideicomiso es una figura que se ha adaptado a las necesidades, no sólo de los particulares sino también del Estado debido a su maleabilidad, permitiéndole una existencia más perdurable y un sólido arraigo en nuestras instituciones.

Sin embargo, el fideicomiso ha sido y es criticado, entre otras cosas, por ser una figura indefinida y ello en parte es propiciado por lo discutido de su origen (derecho romano y/o derecho anglosajón); la controversia respecto de los elementos que lo integran (el fideicomiso mexicano tiene, dentro de sus elementos, una característica muy especial, que la fiduciaria siempre lo es una institución bancaria); su regulación jurídica; pero sobre todo, por la diversidad de los fines para los cuales puede ser utilizado. Incluso se le ha adjudicado, que es una combinación de contratos (mandato, comodato, etc.); que a través del fideicomiso se llegan a perseguir fines indebidos, por ejemplo: eludir leyes prohibitivas o normas fiscales. A pesar de las grandes discusiones que se han suscitado sobre esta figura, la doctrina no ha unificado su criterio aún sobre algunos de sus aspectos.

Aunado a lo anterior, toma mayor realce el tema y se vuelve más polémico cuando esta figura incursiona en el Derecho Público, a través de lo que conocemos como fideicomiso público o

fideicomiso de Estado, ya que al ser utilizado por éste, toma características especiales en su integración al derecho público, tanto de forma como de fondo (que los fines específicos del Estado le han adjudicado) pero sobre todo resalta la vitalidad que esta figura jurídica nos muestra, en mayor grado, si la comparamos con otras utilizadas por el Estado dentro del derecho público.

Nos ha llamado tanto la atención el fideicomiso público, que sobre él hemos elaborado este estudio.

Nuestro trabajo está conformado por, una Introducción General, en donde se recogen del derecho comparado y positivo-mexicano, los elementos de la noción del fideicomiso, privado y público, para posteriormente ubicar al fideicomiso público en el marco del derecho constitucional y administrativo. Y dos partes: Primera Parte, se trata la estructura y funcionamiento del fideicomiso público como entidad paraestatal, y la Segunda Parte, se dedica al control a que está sujeta esta figura como entidad de la Administración pública federal. Se agrega un apéndice con un caso práctico y, por último, se elaboran las conclusiones a las que hemos llegado a través del presente trabajo.

Cabe señalar que nuestro propósito no es el de agotar el tema del fideicomiso público, sino el de tratar de estudiar el fideicomiso público, como Institución administrativa paraestatal, en sus principales aspectos, dentro del marco de los derechos constitucional, administrativo y financiero.

Para tal efecto, hemos tratado de hacer el presente estudio dentro de los límites de las normas y disposiciones jurídicas que el Ejecutivo ha emitido, para regular el fideicomiso público.

INTRODUCCION GENERAL

A) LA NOCION DEL FIDEICOMISO EN DERECHO COMPARADO Y POSITIVO MEXICANO

CAPITULO I

LA NOCION EN DERECHO COMPARADO

S U M A R I O

=====

- 1.- La noción preliminar.
- 2.A).- Derecho romano.
 - 3.a) "Fiducia cum creditore" (fiducia con el acreedor)
 - 4.b) "Fiducia cum amico" (fiducia con el amigo)
 - 5.c) Otro antecedente: el fideicomiso testamentario.
- 6.B).- Derecho germánico.
 - 7.a) La prenda inmobiliaria.
 - 8.b) La manusfidelis
 - 9.c) El salman o "Treuhand"
- 10.C).- Derecho anglosajón.
 - 11.a) El "uso" antes de la Ley sobre Usos de 1534.
 - 12.b) La "Ley sobre Usos"
 - 13.c) Los efectos de esta Ley.
 - 14.d) El trust moderno.
- 15.D).- Derecho angloamericano.
 - 16.a) División del trust angloamericano.
 - 17.aa) Fideicomiso expreso (express "trust")
 - 18.bb) Trust implícito (implied "trust")
 - 19.aaa) "Resulting trust"
 - 20.bbb) "Constructive trust"
 - 21.b) Clasificación de los trust.
 - 22.aa) Públicos.
 - 23.bb) Privados.
 - 24.c) Formas de integración del trust angloamericano.
- 25.E).- América Latina.
 - 26.a) Países que utilizan la figura del fideicomiso.
 - 27.b) Influencia de otras legislaciones en el Proyecto Alfaro.
 - 28.c) Países que utilizan las Comisiones u Operaciones de Confianza.

INTRODUCCION GENERAL

A) LA NOCION DEL FIDEICOMISO EN DERECHO COMPARADO Y POSITIVO MEXICANO.

CAPITULO I

LA NOCION EN DERECHO COMPARADO

1. La noción preliminar.- Al hablar de los antecedentes históricos de nuestro derecho o de cualquier figura jurídica, se recurre al estudio de las reglas antiguas, por ser indispensables para la comprensión del derecho actual, ya sea porque éstas^{se} hayan mantenido puras o porque, debido a las circunstancias, se hayan modificado. A este respecto cabe señalar, que haremos una breve mención de los diversos sistemas jurídicos que tuvieron influencia sobresaliente en la creación de la figura del fideicomiso.

2.A) Derecho romano.- La palabra fideicomiso se formó con dos raíces latinas: "fidei", que significa confianza y "committere", encomendar(1). Varios autores coinciden(2) que, en Roma, el antecedente más directo del fideicomiso son la Fiducia y los fideicomisos testamentarios.

La fiducia se divide en dos formas:

- a) "Fiducia cum creditore"
- b) "Fiducia cum amico"

3.a) "Fiducia cum creditore" (fiducia con el acreedor).- Era para garantizar el pago de determinadas obligaciones, y por virtud del pactum fiduciae, se retransmitía la garantía al deudor, cuando éste hubiere pagado su crédito.

(1) LÓPEZ CONTRERAS, Alfredo, "Antecedentes históricos y jurídicos del fideicomiso en el derecho romano", en la obra colectiva Panorama actual y perspectivas del fideicomiso en México, memoria, México: Asociación de Banqueros de ciudad de México, p. 5.

(2) Ver VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Doctrina general del fideicomiso, ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. ed., 1982, pp.2-4; LÓPEZ CONTRERAS, Alfredo, ob.cit., p. 6.

4.b) "Fiducia cum amico" (Fiducia con el amigo).- Consistía en la entrega del bien por parte del Tradens (hoy fideicomitente), a otra persona de confianza (hoy fiduciario), quien recibía el bien transmitido, y lo podía usar y disfrutar gratuitamente en provecho propio, pero con la obligación de cumplir con un fin determinado, y restituirlo una vez logrado dicho fin.

Se podría afirmar que éste es el antecedente inmediato de los contratos de prenda, depósito y comodato, así como del fideicomiso como institución.

5.c) Otro antecedente: el fideicomiso testamentario.-

Por medio de él se podían realizar ciertos propósitos como:

a) Beneficiar a una persona que no tenía "testamentum factio", es decir el derecho de recibir herencia. Por lo cual, el testador rogaba a su heredero diera al incapaz de heredar, una parte o toda la herencia.

b) Cuando no se podía otorgar testamento con todas las solemnidades requeridas por la Ley. Entonces se recomendaba por escrito a su heredero ab-intestato o a su legatario que entregara, la herencia o legado, a determinada persona.

c) Los testadores imponían su voluntad más allá de su vida, sobre los bienes que dejaban en herencia.

Este fideicomiso se utilizó pues para retener los bienes de la herencia dentro de la misma familia, por medio de la transmisión de un fideicomisario de la familia a otro de generación en generación.

El fideicomiso testamentario fué utilizado para evadir las incapacidades establecidas por la ley para suceder por testamento; degenerando finalmente en las sustituciones fiduciarias, por medio de las cuales se producía la vinculación de la propiedad a perpetuidad.

Por lo anterior, se puede considerar que los elementos esenciales del fideicomiso derivan de las dos figuras jurídicas creadas por el derecho romano, la fiducia y el "testamentum factio".

6.B) Derecho germánico.- Ahora nos ocuparemos de mencionar dentro del derecho germánico las figuras que tuvieron influencia respecto de la figura del fideicomiso mexicano actual.

Coinciden LANDERO y VILLAGORDOA(3) en señalar que estas fueron: a) La prenda inmobiliaria; b) La manusfidelis; y c) El Salman o Treuhand.

7.a) La prenda inmobiliaria.- Se constituye cuando el deudor, por medio de una carta venditionis, otorgaba un bien inmueble en garantía, pero con una contracarta se obligaba al acreedor, a la restitución del primer documento y del inmueble transmitido, cuando se cumplía con la obligación de pagar.

8.b) La manusfidelis.- Es una donación inter-vivos o post-obitum. El propietario transmite la cosa o materia de la donación al manusfidelis, mediante una carta venditionis, el cual,

(3) LANDERO SIGRIST, Ricardo "Antecedentes históricos y jurídicos del fideicomiso en el derecho germánico", en la obra colectiva, Panorama actual y ob. cit., pág. 10; VILLAGORDOA LOZANO, Doctrina general del... ob. cit., pág. 15-22.

ese mismo día, retransmitía al verdadero beneficiario.

9.c) El salman o "Treuhand". - En el derecho antiguo es quien recibió las facultades del enajenante y a su vez se obligaba frente a él, en forma solemne, para la transmisión de los bienes al destinatario. Existe una variante, ahora en el Derecho moderno el salman (que es el fiduciario) recibe sus facultades del destinatario (o sea beneficiario).

Se ha hecho referencia a estas figuras de manera somera, sin entrar a los pormenores de como eran utilizadas para evaluar las disposiciones legales establecidas, ya que lo interesante para nuestro estudio es la semejanza de sus elementos y su relación con la figura del fideicomiso actual.

10.C) Derecho anglosajón. - De acuerdo con RABASA(4), el estudio del trust en derecho anglosajón se divide principalmente en 4 etapas: a) El "uso", antes de la Ley sobre Usos de 1534; b) La Ley sobre Usos; c) Los efectos de esta Ley; d) El trust moderno.

11.a) El "uso", antes de la Ley sobre Usos de 1534. - "Los anglosajones la llaman USE, palabra que aparentemente podría pensarse deriva del latín Usus pero que en realidad deriva de la palabra Ad Opus, que en latín vulgar de los siglos VII Y VIII es equivalente a "en su representación". La expresión Ad Opus pasó al francés arcaico como al oes ves, que al pronunciarse por las

(4) RABASA, Oscar, El Derecho angloamericano, estudio expositivo y comparado del "common law", ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. edición, 1982, pp. 270-291.

bocas inglesas se convierte en use, conservando en los documentos escritos la original forma del bajo latín Ad Opus(5)".

La figura del "uso" funcionaba de la siguiente manera: el propietario de una tierra traspasaba el dominio de ella a otra persona, el "feoffe to use", que significa "feudatario de uso"; esto era, el cesionario del dominio, es decir sujeto al derecho de uso a favor de un tercero o sea el beneficiario. El "feudatario de uso" era el dueño legítimo de la casa, pero existía previamente el entendimiento, que una tercera persona llamada cestui que use(6), a quien se quería favorecer con el "uso", es quien tenía derecho a gozar y disfrutar de todos los beneficios y prerrogativas del legítimo propietario en relación al mismo bien.

Esta figura, aplicada al fideicomiso actual, queda integrada de la siguiente manera:

El cedente (fideicomitente) transmitía el "uso" de la propiedad al "feoffee to use" (fiduciario), quien la poseía para "uso" exclusivo del "cestui que use" (beneficiario).

Al igual que, como pasó con las figuras romanas, ésta también se utilizó en algunos casos para actos inmorales.

La práctica de los "usos" se convierte en derecho consuetudinario pero posteriormente, debido a los inconvenientes que presentaba para los privilegios y prerrogativas tanto al rey como a los terratenientes se expidió, en el reinado de Enrique VII, la "Ley sobre Usos" del año 1534.

(5) CAMACHO, José Antonio, "Antecedentes históricos y jurídicos del fideicomiso en el derecho anglosajón", en la obra colectiva, Panorama actual y..., ob. cit., pág. 13.

(6) Barbarismo derivado del viejo francés normando, que significa "el que tiene el uso de la casa".

12.b) La "Ley sobre Usos".- Esta ley disponía que, quien gozara del "uso", sería considerado como propietario de pleno derecho. Con esta ley, la transmisión de la propiedad, tanto la legal (derecho común) como la beneficiosa (derecho-equidad) era directamente al beneficiario del uso: con lo que se eliminaba al intermediario o interpósita persona. La consecuencia de esta ley se denominó "ejecutar el uso".

13.c) Los efectos de esta ley.- El objeto era la eliminación de los dos tipos de propiedad que habría, uno conforme al derecho común y otro respecto del derecho de equidad; formas de propiedad que habían fomentado abusos, tanto en orden legal como moral.

Los efectos de esta ley, no fueron los que originalmente los autores quisieron; por el contrario esto permitió que esa dualidad de intereses siga hasta nuestros días y con ello, quedó finalmente anulado el propósito de la Ley sobre Usos, que quiso prescribirlos; pero sobre todo, dio la pauta para que se creara la figura del trust.

14.d) El "trust" moderno.- La institución del "uso" estaba profundamente arraigada en Inglaterra y, por otro lado, el tribunal de equidad de Inglaterra (superior a los tribunales de derecho) preservó la institución de los "usos", cambiándole el nombre por el de "trust", por lo cual el "feoffe to use" pasó a ser "trustee" (fiduciario) y el "cestui que use" se convirtió en "cestui que trust" (beneficiario).

15.D) Derecho angloamericano.- El antecedente del trust

moderno, en derecho angloamericano, deriva del trust del sistema jurídico inglés; el cual al adoptarse en EE. UU. se convierte en el trust angloamericano. El trust es así, producto de una larga evolución y las normas que lo rigen forman un cuerpo jurídico, las cuales fueron inducidas paso a paso por los jueces de los tribunales de equidad ingleses, en los casos que se les presentaban. Pero este cuerpo es también producto de un proceso deductivo que partía de la aplicación de principios éticos de equidad, hasta en tonces fuera del campo de la "Common law"(7).

El trust constituye una de las modalidades particulares del derecho de propiedad en el sistema jurídico de los EE.UU., porque de este tipo de propiedad se derivan dos patrimonios distintos: uno de carácter legal, el del trustee, reconocido por la Common law (derecho común) y otro de carácter equitativo, el del cestui que trust reconocido por el régimen de la equity (derecho de equidad).

16.a) División del trust angloamericano.- Por la forma en que son creados se les puede dividir básicamente en dos: el fideicomiso expreso y el trust implícito, y éstos a su vez tienen variantes.

17.aa) Fideicomiso expreso (express "trust").- "Los fideicomisos expresos pueden ser creados de cualquiera de estos tres modos: 1) Una persona hace transmisión de una propiedad o un

(7) Véase RODRÍGUEZ RUIZ, Raúl, El fideicomiso y la organización contable fiduciaria, ciudad de México: Ediciones contables y administrativas, S.A., 5a. ed., 1981.

derecho a otra, en fideicomiso (in trust), a favor del propio otorgante; 2) Una persona hace la transmisión a otra en fideicomiso a favor de tercero; 3) El otorgante, dueño de la cosa o titular del derecho, se declara fiduciario de sus propios bienes en beneficio de un tercero"(8).

18.bb) Trust implícito (implied trust) - Los "trusts implícitos son creados por presunción y ministerio de ley (Ley-equidad), lo que implica que la existencia de estos trusts derivados de los hechos se debe a los tribunales de equidad, por su origen se les divide en: "resulting trust" y "constructive trust".

19.aaa) "Resulting trust" - Son creados cuando la ley presume, o considera implícita, la intención de las partes de crear un trust expreso, pero que debido a ciertas circunstancias no llegó a formalizarse. Debido a que el tribunal presume, también se les conoce como trusts presecutivos.

20.bbb) "Constructive trust" - Cuya existencia es declarada por los tribunales aún en contra de la intervención de las partes de crear relaciones fiduciarias, todo ello con el objeto de evitar fraudes, reparar actos ilícitos, etc.

Raúl RODRIGUEZ RUIZ, en su obra El fideicomiso y la organización contable fiduciaria hace referencia a los juristas norteamericanos SCOTT y KEETON que substancialmente coinciden, en que el trust... es una relación fiduciaria con respecto a bienes,

(8) RABASA, Oscar, ob. cit., pág. 301.

que impone a la persona titular del derecho de propiedad obligaciones en equidad de disponer de la propiedad para beneficio de otra persona, relación que surge como resultado de la manifestación de la intención de crearla"(9).

Se hace referencia al concepto anterior para tener idea de como se define al trust en EE. UU., de donde derivamos que hay cierta similitud con los elementos que señala nuestra Ley general de títulos y operaciones de crédito, en vigor(10).

21.b) Clasificación de los trust. - El derecho angloamericano los clasifica en públicos y privados. Los veremos seguidamente en ese orden.

22.aa) Públicos. - Son los que se instituyen para fines de beneficencia pública o privada, y tienen por objeto la realización de un objeto puramente caritativo o de utilidad social. Se pueden constituir a perpetuidad, el fideicomiso no necesita estar determinado y no son creados por el Estado sino por los particulares.

23.bb) Privados. - Se crean para beneficio y utilidad de persona o personas determinadas, en toda clase de operaciones civiles y mercantiles, para transmitir bienes a título gratuito u oneroso; la designación del fideicomisario debe ser cierta y definida, su tiempo de duración es por el plazo fijado por la ley.

Los trust se pueden constituir oralmente o por escrito, según lo señale la ley; en el caso de los trust creados por testa-

(9) Idem. pág. 54 .

(10) 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".

mento o los otorgados entre vivos en que el objeto es un bien inmueble, se exige la formalidad de la escritura, simple o solemne.

El Estado, conforme al derecho público angloamericano, no puede ser fiduciario, porque como ente soberano, no está sometido a la jurisdicción ordinaria de los tribunales y, por lo tanto, no se puede demandar el cumplimiento de esta clase de obligaciones, pero si se llegara a hacer, el único recurso que tendría el fideicomisario sería el de una simple petición, y no el de una acción judicial. Respecto a los extranjeros, no existía autorización para ser fiduciario; en la actualidad, lo pueden ser salvo disposición expresa de la ley en el caso concreto(11).

Cuando el trust no estaba regulado legalmente se consideraba que las personas colectivas no podían actuar como fiduciarias, porque se decía que no tenían una conciencia moral; sin embargo, el hecho de que el trustee recibe una compensación por su labor hace que ésta, tienda a profesionalizarse cada vez más. Baste comparar con el trustee individual inglés: éste no percibe compensación alguna.

24.c) Formas de integración del trust angloamericano.-

La vida del trust americano está íntimamente vinculada con el crecimiento industrial y financiero del país; las grandes empresas aseguradoras lo acogen, después las instituciones bancarias y, en general, ha sido un útil instrumento jurídico para las grandes operaciones financieras, especialmente para las de sentido monopolístico.

(11) Cfr. RABASA, Oscar, ob. cit., pág. 306.

La industria angloamericana, desarrollada sobre las bases de unidades de proporciones extraordinarias, ha recurrido con frecuencia a la técnica del trust para formar grandes empresas monopólicas, ya para buscar una fusión de empresas industriales, ya para aminorar la competencia; para distribuir los mercados entre los diferentes productores, para integrar monopolios verticales o para sostener precios remuneradores de la producción.

En el año de 1818, la Massachusetts Hospital Life Insurance Co. estableció el primer fideicomiso o mejor dicho el primer departamento fiduciario. Cuatro años más tarde lo hizo también la Farmer's First Insurance and Loan Co. Pero el incremento de las compañías fiduciarias o de los departamentos fiduciarios de las instituciones bancarias empieza realmente después de la Guerra de Secesión y alcanza proporciones de primera magnitud en la práctica bancaria y financiera de los Estados Unidos del Norte a fines del siglo pasado y en los años del presente siglo.

Por su extraordinaria importancia en la vida jurídica y económica angloamericana, conviene hacer breve referencia a las cuatro formas del fideicomiso utilizadas para establecer un manejo de bienes de significación corporativa y que, en esa virtud, desempeñan funciones análogas a las sociedades mercantiles entre nosotros.

En el trust de inversión (investment trust), varias personas aportan bienes para constituir un fondo común cuyo manejo se confía a una trust company.

En el trust de voto (voting trust) un grupo de accionistas o participantes en una empresa encomiendan a una compañía

fiduciaria representarlos en común. De esta manera, consolidan una mayoría de votos que imprime su voluntad a la marcha de la empresa en forma más o menos permanente. Por este medio, la trust company llega a controlar numerosas empresas y se constituye en una institución dirigente de la economía privada.

El trust creado con francos fines de monopolio (holding trust), se constituye cuando una compañía fiduciaria recibe aportaciones de personas individuales o colectivas, dedicadas a actividades similares y manejando empresas distintas, para la realización de un fin económico común.

Por último tenemos el trust creado con fines de garantía, al cual recurrió el sistema ferroviario para superar el estado de postración financiera en el que cayó a fines del siglo pasado. Se emite un empréstito, poniéndose a la venta bonos o certificados que están garantizados por los bienes de la empresa emisora; ésta los entrega a una compañía fiduciaria para que, con su producto, se paguen los intereses y se redima paulatinamente la emisión"(12).

25.E) América Latina(13).- Sólo mencionaremos aquellos países, que utilicen el fideicomiso o una figura jurídica equivalente.

26.a) Países que utilizan la figura del fideicomiso.- Respecto de Panamá, el caso de este país es muy especial debido a

(12) KRIEGER, Emilio, Manual del fideicomiso mexicano, ciudad de México: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., 1976, pp. 17-18.

(13) Cfr. todo el apartado en BATIZA, Rodolfo, "Proyecto de Ley Uniforme sobre fideicomiso", en la obra colectiva, Estudios sobre fideicomiso, ciudad de México: Asociación de Banqueros de México, 1980, pág. 61; del mismo autor, Principios básicos del fideicomiso y de la administración fiduciaria, ciudad de México: Porrúa S.A. la edición, 1977, pp. 13-27.

que el proyecto Panameño Alfaro de 1920, sirvió de inspiración al proyecto mexicano de Vera Estañol de 1926.

Puerto Rico, en su ley de 1928, utiliza la figura del fideicomiso. Se tiene la referencia de que los demás países que a continuación se mencionan, utilizan la figura del fideicomiso: El Salvador, Venezuela, Nicaragua, Guatemala, Honduras.

27.b) Influencia de otras legislaciones en el Proyecto Alfaro.- Se trata del Proyecto del Dr. Ricardo J. Alfaro, contenido en su obra "El fideicomiso. Estudio sobre la necesidad y conveniencia de introducir en la legislación de los pueblos latinos una institución nueva, semejante al "trust del derecho inglés"" (Panamá, Imprenta Nacional, 1920).

Se inspiró en el Código Civil colombiano, que es igual al Código Civil chileno de don Andrés BELLO, en el Código Civil panameño y en un sólo artículo, de la Encyclopedia of Law Procedure, The American Law Book Company, Nueva York, 1901.

28.c) Países que utilizan las Comisiones u Operaciones de Confianza.- Es el grupo de países sudamericanos, que siguieron las recomendaciones de la Misión Kemmerer, introduciéndolas dentro de su legislación como una variedad de operación bancaria. A su vez, la legislación sobre "comisiones u operaciones de confianza" que planteaba la Misión Kemmerer, no se inspira en el trust como institución jurídica, propiamente, sino en los servicios fiduciarios de las trust companies, y los países involucrados son los siguientes, en el orden cronológico:

Colombia, en julio de 1923;

Bolivia, en julio de 1928, pero en suspenso hasta 1955;
Perú, en mayo de 1931;
Costa Rica, en noviembre de 1936;
Venezuela, en enero de 1940;
Nicaragua, en octubre de 1940;
Guatemala, en diciembre de 1946;
Ecuador, en agosto de 1948;
Honduras, en febrero de 1950.

CAPITULO II

LA NOCION EN DERECHO POSITIVO MEXICANO

S U M A R I O

=====

- 29.A).- Antecedentes históricos del fideicomiso en México
 - 30.a) Antecedentes legislativos
 - 31.b) Ley general de títulos y operaciones de crédito.
 - 32.c) Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.
- 33.B).- Noción preliminar.
 - 34.a) El fideicomiso como negocio jurídico.
 - 35.b) El fideicomiso como contrato.
- 36.C).- Concepto.

SECCION I

ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO PRIVADO

- 37.A).- Los elementos contractuales.
 - 38.a) De existencia.
 - 39.b) De validez.
- 40.B).- Los elementos del fideicomiso: integración y función.
 - 41.a) Sujetos.
 - 42.aa) El fideicomitente.
 - 43.aaa) El comité técnico (o de distribución de fondos).
 - 44.bb) La fiduciaria.
 - 45.aaa) Los delegados fiduciarios.
 - 46.bbb) Contabilidad de las instituciones fiduciarias.
 - 47.ccc) Información que debe rendir la institución fiduciaria.
 - 48.ddd) La responsabilidad de la fiduciaria.
 - 49.cc) Fideicomisario.
 - 50.aaa) Derecho y obligaciones del fideicomisario.
 - 51.bbb) La figura del tercero en el fideicomiso.

52.b) Objeto.

53.aa) Patrimonio fiduciario.

54.c) Forma.

54.1) Por testamento.

54.2) Acto mercantil.

55.d) Fin.

56.C).- Causas de extinción.

57.D).- Su régimen jurídico

SECCION II

ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO PUBLICO

58.A).- Concepto.

59.B).- Configuración del fideicomiso público.

60.a) El fideicomitente.

61.aa) El comité técnico.

62.b) La fiduciaria.

63.aa) Los delegados fiduciarios especiales.

64.c) Patrimonio.

65.d) Objeto.

66.e) Forma.

67.f) Duración.

68.C).- Regulación legal.

CAPITULO II

LA NOCION EN DERECHO POSITIVO MEXICANO

29.A) Antecedentes históricos del fideicomiso en México.-

Para hablar del origen del fideicomiso, es necesario remontarnos a la antigua Roma lugar en que tiene su origen, y es con la "fiducia romana" y los "fideicomisos testamentarios", que esta figura llega a nuestro país, según la doctrina y el derecho positivo mexicano, tal es el caso por ejemplo de la Ley general de títulos y operaciones de crédito(14) que en su Exposición de motivos expresa que "en México sólo se encontraba el fideicomiso romano vinculado a disposiciones testamentarias...".

En este orden de ideas, y siguiendo los autores más autorizados sobre el particular(15), se puede decir que el fideicomiso mexicano deriva en su esencia del trust angloamericano y británico y que el nexo con las figuras romanas es sólo en cuanto a la similitud fonética. Aceptando lo anterior, y siguiendo la evolución de esta figura, se dice que el trust anglo-sajón se nos impuso por la necesidad del momento o, como dice VELASCO, "la necesidad de que en nuestro sistema legal tomara carta de naturalización la institución anglosajona del trust, se vio palpable, cuando se empleó esta misma institución en los arreglos de la deuda pública exterior de México; y, especialmente, en la emisión de obligaciones para la consolidación de la deuda de los ferrocarriles na =

(14) Publicada en el Diario Oficial (D.O.) de la Federación de 27 de agosto de 1932.

(15) PINA, Jorge, "Antecedentes históricos del fideicomiso", en la obra colectiva, Las instituciones fiduciarias y el fideicomiso en México, México: Banco Mexicano Somex S.A., 1983, pp. 1 y 2.

cionales, varios años antes de que nuestra legislación diera cabida al fideicomiso, como típica operación de crédito(16)".

Respecto de la influencia de la figura del trust es palpable la siguiente referencia:

"...Los legisladores tuvieron que importar el trust anglosajón, aunque en forma restringida, en vista de que únicamente se transplantó a nuestro régimen jurídico el trust expreso(17).

En conclusión, el fideicomiso en México, aplicado incidentalmente en materia mercantil, deriva del "trust" del Derecho angloamericano e inglés, y el legislador utilizó la palabra fideicomiso para denominar, en una forma latina, a esta figura jurídica y poder incorporarla en nuestra legislación, pues no se la podía trasplantar con todas sus características a nuestro país, dada la diferencia de nuestro régimen jurídico con el sistema jurídico angloamericano e inglés.

30.a) Antecedentes legislativos.- En materia legislativa el primer antecedente que tenemos del fideicomiso, utilizado para actos de comercio, es la Ley general de instituciones de crédito y establecimientos bancarios, de fecha 24 de diciembre de 1924, donde aparece el fideicomiso por primera vez, denominando como bancos de fideicomiso a los que tenían entre sus misiones servir en sus intereses al público administrando sus capitales, representación común

(16) VELASCO, Emilio, "Los instrumentos de trust y los Ferrocarriles Nacionales" Revista General de Derecho y Jurisprudencia, México, Año III, Núm. 3 julio a septiembre de 1932, pág. 384 y siguientes.

(17) Exposición de motivos de la Ley general de títulos y operaciones de crédito, en vigor.

de sus suscriptores o tenedores de bonos hipotecarios.

A la expedición de esta ley, en el año de 1926 siguió el Proyecto Vera Español, el cual no fue tomado en cuenta; posteriormente, en ese mismo año pero con fecha 30 de junio, la Ley de bancos de fideicomiso, misma que quedó incluida en la Ley General de Instituciones de Crédito y establecimientos bancarios de 31 de agosto(18) del mismo año, siguiendo los lineamientos del jurista Alfaro(19). Ello en el sentido de que el fideicomiso era un mandato irrevocable, por medio del cual se entrega al banco con carácter de fiduciario determinados bienes, para su disposición de acuerdo a la voluntad del fideicomitente, en beneficio del llamado beneficiario; la diferencia de fondo, de la Ley con el proyecto, radica en que la primera habla de la entrega de bienes y el segundo de la transmisión de los mismos.

A la Ley general de instituciones de crédito de 28 de junio de 1932, siguió la Ley general de títulos y operaciones de crédito, de 26 de agosto de 1932(20), el legislador en la exposición de motivos expresa que se trata del mismo fideicomiso de la ley de 1926", procurando corregir los errores o lagunas más evidentes "agregando que se importa el fideicomiso expreso porque" los fines sociales que el fideicomiso implícito llena en países de organización jurídica diversa de la nuestra, pueden ser cumplidos aquí, con notorias ventajas, por el juego normal de otras instituciones jurídicas mejor constituidas. En cambio, el fideicomiso

(18) D.O. de la Federación, 29 de noviembre de 1926.

(19) Ver VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Doctrina general del..., ob.cit., p. 4.

(20) D.O. de la Federación. 27 de agosto de 1932.

expreso puede servir a propósitos que no se lograrían sin él, por el mero juego de otras instituciones jurídicas o que exigirían una complicación extraordinaria en la contratación(21)".

31.b) Ley general de títulos y operaciones de crédito.- Esta ley actualmente vigente, regula el fideicomiso en su capítulo V, Del fideicomiso en 14 artículos del artículo 346 al 359.

32.c) Ley general de instituciones de crédito y organizaciones Auxiliares(22).- De 3 de mayo de 1941, en vigor, reglamenta las operaciones fiduciarias en sus artículos 44 a 46, 126 y 135 a 138. Pero debido a la nueva regulación del Servicio de Banca y Crédito, el Legislador expide la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (L.R.S.P.B. y C.), que aparece publicada en el D.O. 14 de enero de 1985 y la cual en su artículo Segundo Transitorio deroga a la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares; esta ley regula también al fideicomiso en varios de sus artículos.

33.B) Noción preliminar.- En la doctrina no hay un concepto unificado respecto de la naturaleza jurídica del fideicomiso. Las opiniones se encuentran divididas principalmente en dos posiciones: las que lo consideran un negocio, y quienes lo consideran un contrato.

34.a) El fideicomiso como negocio jurídico.- En este sentido, DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ señala "el fideicomiso es un negocio jurídico porque la simple lectura de los 15 artículos que se contienen en el capítulo de la Ley de títulos y operaciones de crédito, correspondientes a fideicomiso, pone inmediatamente de manifiesto al campo tan grande en el que puede desplazarse la autonomía de la voluntad privada, cuando tiene lugar la celebración de

(21) Cfr. VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Doctrina general del..., ob.cit., p. 44.

(22) D.O. de la Federación, 31 de mayo de 1941.

una de esas operaciones; más aún, precisamente por ello, no hay otra figura jurídica en toda la legislación perteneciente al Derecho privado que cuente con la versatilidad de ésta. Pues bien, la reglamentación tan liberal del fideicomiso, en los términos que la realiza la Ley de títulos y operaciones de crédito, debido a la pluralidad de posibilidades por ella permitidas, ha abierto la puerta a una serie innumerable de operaciones de tal naturaleza, comunes y simples algunas, extraordinarias y complejas otras. Lo mismo se fideicomite un inmueble que títulos de crédito, derechos de crédito, e inclusive hasta los mismos derechos de fideicomisario. Además, los fines que se proponen mediante la celebración de un fideicomiso, van desde una transmisión de propiedad, pasando por la garantía de una prestación y la administración de un capital, hasta la liquidación de una universidad para después de la muerte de su titular. En fin, todas las consideraciones anteriores sólo permiten afirmar que el fideicomiso debe considerarse como una especie de los negocios jurídicos, en oposición a los actos stricto sensu"(23).

Al respecto, VILLAGORDOA LOZANO expresa: "el fideicomiso es un negocio de carácter fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes o derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y ejercer los derechos de acuerdo únicamente con las estipulaciones pactadas y en beneficio de un tercero, que es el fideicomisario(24).

(23) DOMÍNGUEZ-MARTÍNEZ, Jorge A., El fideicomiso ante la teoría general del Negocio Jurídico, México: Porrúa, 1982, págs. 34 y 35.

(24) VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Doctrina general del... ob. cit., pág. 161.

35.b) El fideicomiso como contrato.- Pueden citarse como opiniones opuestas respecto de las anteriores, las de BATIZA y ACOSTA-ROMERO, quienes lo consideran un contrato.

En opinión de BATIZA "el legislador mismo, en realidad, reconoció indirectamente la naturaleza contractual del fideicomiso, pues en diversas partes de la exposición de motivos de la ley general de títulos y operaciones de crédito, se hace referencia a 'formas contractuales' y 'contratación' (25).

Según ACOSTA ROMERO "es un instrumento legal mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a la institución fiduciaria, para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señala en el contrato respectivo(26).

36.C) Concepto.- El fideicomiso queda positivamente regulado por la Ley general de títulos y operaciones de crédito (LGTO de C.) (27), en el Título II, Capítulo V, artículo 346, de la siguiente manera: "en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

En consecuencia, nos adherimos a la posición contractual y podemos decir lo siguiente: el fideicomiso es un contrato

(25) Citado por Jorge A. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, El fideicomiso ante la teoría general del negocio jurídico, ciudad de México: Porrúa S.A., pág. 43.

(26) ACOSTA ROMERO, Miguel, "Naturaleza jurídica del fideicomiso", en la obra colectiva Las instituciones fiduciarias y el fideicomiso en México, ciudad de México: Banco Mexicano Somex, S.A., 1982, pág. 166.

(27) D.O. de la Federación, 27 de agosto de 1932.

por medio del cual una persona física o moral (fideicomitente) transmite la propiedad de sus bienes o derechos a una institución bancaria (fiduciaria), para la realización de un fin lícito determinado, en beneficio de un tercero (fideicomisario).

Para explicar, de manera más amplia, el concepto originario, en derecho privado, del fideicomiso y su naturaleza contractual, describiremos sus elementos.

SECCION I

ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO PRIVADO

37.A) Los elementos contractuales. - Los elementos contractuales del Fideicomiso derivan de su naturaleza jurídica (nosotros lo consideramos un contrato): por ello, consideramos necesario una referencia a la división que hace el Código Civil del Distrito Federal, de los elementos de existencia y de validez de los contratos. Comentaremos ahora la integración de cada uno de ellos.

Dentro de estos elementos no se incluye al fideicomisario (quien recibe los beneficios del fideicomiso) pues éste puede ser el mismo fideicomitente o no estar determinado (caso de un fideicomiso para la asistencia pública).

38.a) De existencia. - Para la celebración del contrato, se requiere de elementos de existencia, de conformidad a lo establecido por el Código Civil para el Distrito Federal(28); recorda-

(28) D.O. de la Federación, 26 de marzo de 1928, en vigor a partir del 1º de octubre de 1932, según decreto publicado en el mismo Diario del 1º de septiembre de 1932.

remos que éstos son dos: el consentimiento y el objeto materia del contrato.

En lo que se refiere al consentimiento, se requiere de los sujetos que intervienen en la constitución del fideicomiso y para realizar el fin del mismo.

El objeto que pueda ser materia del contrato de fideicomiso, lo son tanto los bienes como los derechos que integran el patrimonio fideicometido; con la característica de que los bienes deben existir en la naturaleza y ser propiedad del fideicomitente y que, de los derechos, únicamente se excluyen los estrictamente personales (por ejemplo, el derecho de voto, etcétera).

39.b) De validez.- Estos elementos, señalados por la ley y aplicados al contrato de fideicomiso, son cuatro: 1) Capacidad, 2) ausencia de vicios del consentimiento, 3) objeto y 4) forma.

Abundando, podemos decir:

1) Capacidad. Es relativa a cualquiera de las partes; al fideicomitente, de quien se requiere capacidad de goce y de ejercicio, es decir, que tenga la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica: a la fiduciaria, que debe reunir los requisitos señalados por la ley para ejercer facultades de fiduciaria.

2) Ausencia de vicios del consentimiento.- Con fundamento en el artículo 1812 el consentimiento no es válido si ha sido dado por error, arrancado con violencia o sorprendido por dolo de alguna de las partes que intervienen en el fideicomiso.

3) Objeto. - El Código Civil(29) al referirse al tercer elemento de validez comprende dos aspectos: el objeto que es el elemento material y por otro, el motivo o fin. Por lo tanto, para cumplir con el tercer elemento de validez, se requiere que materia del fideicomiso, motivo o fin sea lícito, o jurídicamente sea posible tanto al objeto como el fin.

4) Forma. - El artículo 352 de la Ley general de títulos y operaciones de crédito, en su texto señala: el "fideicomiso deberá siempre constar por escrito"; en caso de incumplimiento de este elemento, se producirá su nulidad, pero es susceptible de confirmación, al cumplirse con este requisito.

Además, podemos señalar como características de este contrato, que es bilateral, puesto que siempre debe de existir un fideicomitente y una fiduciaria, no necesariamente uno y uno, el número no lo determina la Ley pero, por cuestiones prácticas, se sugiere que en el caso de la fiduciaria sea una sola institución bancaria.

"No es un contrato tipo ni uniforme, ni tampoco inmutable; es por ello que da origen a que la doctrina con frecuencia divague al tratar de precisarlo, puesto que es tan amplio y puede abarcar tantas posibilidades que además entraña una serie de actos de administración, de dominio, de pleitos y cobranzas que debe desempeñar el fiduciario, pues no siempre el contrato de fideicomiso es simple, sino que a veces su complejidad es mucha por la característica de su gran flexibilidad; por ello hay que entenderlo como uno de los pocos contratos que todavía se redactan, se discuten

(29) Véase art. 1824.

entre las partes y cuya gama de posibilidades para establecer derechos y obligaciones es enorme"(30).

Podemos señalar que la característica más importante y muy particular de un contrato de fideicomiso es la transmisión de la titularidad de los bienes y derechos, en favor de la fiduciaria, la cual no se da en ningún otro tipo de contrato de los contemplados por la ley.

40.B) Los elementos del fideicomiso: integración y función.- Los elementos que componen la figura del fideicomiso derivado del texto del artículo 346 de la Ley general de títulos y operaciones de crédito y demás disposiciones aplicables son cuatro: A saber, los sujetos, el objeto, la forma y el fin.

Los cuales se analizan a continuación.

41.a) Sujetos.- Los sujetos, en la relación fiduciaria, generalmente son tres, salvo algunas excepciones como se verá más adelante (infra, §§ 59 y 95).

Así tenemos que, típicamente, los sujetos de la relación fiduciaria son: el fideicomitente, la fiduciaria y el fideicomisario.

42.aa) El fideicomitente.- Es la persona titular de los bienes o derechos, que se transmiten a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y, desde luego, debe tener la

(30) ACOSTA-ROMERO, Miguel, "Naturaleza jurídica del fideicomiso", en la obra colectiva Las instituciones fiduciarias y el..., ob. cit., pág. 166.

capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes. Conforme al artículo 349 de la Ley general de títulos y operaciones de crédito, sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica; entre ellos se encuentran, 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.

El artículo al referirse a personas jurídicas lo hace como sinónimo de personas colectivas y recordemos que, según el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, son personas morales: la Nación, los Estados y los Municipios; las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; las sociedades civiles y mercantiles; los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución federal; las sociedades cooperativas y mutualistas, y las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin, lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

El fideicomitente debe tener poder de disposición sobre los bienes o derechos que constituyan el patrimonio fideicometido.

43.aaa) El comité técnico (o de distribución de fondos).- No existen antecedentes sobre la denominación de este órgano. La ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxilia =

res, de 1941, es el primer antecedente que se tiene, al incorporar en su artículo 45, fracción IV, último párrafo, la formación de lo que se denominó comité técnico o de distribución de fondos señalando:

"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 o 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"(31).

Derivado del texto anterior, se entiende que la formación del comité de referencia es potestativa o discrecional del fideicomitente, el cual fijará las reglas y facultades del comité, y si la fiduciaria actúa ajustándose a los dictámenes o acuerdos del comité, estará libre de toda responsabilidad, pero siempre conforme a derecho; de lo contrario, evidentemente, también incurrirá en responsabilidad.

La creación del comité técnico en los fideicomisos privados es muy restringida, probablemente por el costo que generarían sus funciones y, por otra parte, dada la cuantía de los fideicomisos no se le requiere, salvo raras excepciones.

44.bb) La Fiduciaria.- Desempeñan esta misión las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito, denominadas instituciones de crédito, constituidas por Decreto del Ejecutivo Federal con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de la nueva legislación bancaria.

BATIZA(32) señala que desde la primera iniciativa, el Proyecto Limantour, se ha

(31) El subrayado es nuestro e indica que conforme al art. 61 último párrafo de la nueva L.R.S.P.B. y C., fue omitido en su texto.

(32) BATIZA, Rodolfo, El fideicomiso. Teoría y práctica, ciudad de México: Porrúa S.A., 1976, 2a. edición, pp. 165 y 166.

exigido que la fiduciaria sea persona moral. Los proyectos Creel y Vera Estañol, así como diversas leyes, han impuesto que la fiduciaria sea una institución de crédito autorizada. Esta limitación es una característica en común con la legislación de los diversos países sudamericanos, y que distingue a la legislación mexicana del derecho angloamericano y del Proyecto Alfaro, ya que el trustee puede ser una persona física o un grupo de personas, y conforme al Proyecto Alfaro pueden desempeñarse como fiduciarias personas físicas y personas morales.

El fideicomitente es quien ordinariamente designa la institución fiduciaria que realizará el fin del fideicomiso, atribuyéndole para tal efecto la propiedad de los bienes fideicomitados. El fundamento jurídico de que la fiduciaria sea una institución bancaria, está en el art. 350 de la Ley general de títulos y operaciones de crédito, y la L.R.S.P.B. y C. en su art. 30 frac. XV, señala como una operación que sólo podrán realizar las instituciones de crédito.

La fiduciaria puede ser una o más instituciones bancarias; en la práctica, siempre es una la que realiza el fin (el cual siempre debe ser lícito) que le ha sido encomendado por el acto constitutivo del fideicomiso; su cargo es indelegable, aunque cuenta con dos tipos de cuerpos organizados para desempeñarlo: los delegados fiduciarios y el comité técnico (supra, 43.aaa).

45.aaa) Los delegados fiduciarios.- La institución Fiduciaria ejerce sus facultades por medio de servidores públicos especiales, estos servidores públicos, están previstos por la ley general de instituciones de crédito en su artículo 45, fracción IV, y en el mismo texto se señala que "La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros podrá en todo tiempo vetar la designación de los funciona =

rios que hubiere hecho la institución, o acordar que se proceda a la remoción de los mismos". Con fundamento en el mencionado precepto la Comisión Nacional Bancaria, emitió la circular núm. 274, de fecha 26 de junio de 1944, que señala los elementos con que debe contar para poder fundar su resolución, y saber si ejercita o no el derecho de veto. El artículo 24 frac. IV párrafo tercero de la L.R.S.P.B. y C. señala que también dicha Comisión podrá proceder a la remoción o suspensión de los delegados fiduciarios cuando considere que tales personas no cuentan con la suficiente calidad técnica o moral para el desempeño de sus funciones, oyendo previamente al interesado.

Los delegados fiduciarios son personas determinadas, nombradas por el banco; plenamente responsables puesto que, de sus comportamientos, responde en forma directa e ilimitada, la institución bancaria, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que puedan incurrir en lo personal.

Estas facultades no se pueden delegar en cualquier persona pues, de ser así, se hará nula la supervisión oficial.

Los delegados fiduciarios se dividen en generales y especiales; los primeros desempeñan su actividad, dentro del departamento fiduciario de la institución, ya sea en los fideicomisos constituidos o en los negocios fiduciarios, se les llama generales porque intervienen en varios fideicomisos a la vez. A los delegados fiduciarios especiales (infra, § 63) se les denomina de esta manera porque se dedican en exclusiva a un solo fideicomiso; dentro de los fideicomisos privados casi nunca se da este tipo de delegados.

46.bbb) Contabilidad de las instituciones fiduciarias.-

Las instituciones fiduciarias registrarán en su contabilidad y en

las contabilidades especiales que deberán abrir por cada contrato de fideicomiso, el dinero y demás bienes, valores o derechos que se les confían, así como los incrementos o disminuciones, por los productos o gastos, debiendo coincidir invariablemente, los saldos de las cuentas controladoras de la contabilidad de la institución, con los de las contabilidades especiales. En ningún caso estos bienes están afectos a otras responsabilidades que las derivadas del fideicomiso mismo, o las que con ellos correspondan a terceros de acuerdo con la ley (art. 45, frac. III, de la Ley general de instituciones de crédito y artículo 60 de la L.R.S.P.B. y C.).

47.ccc) Información que debe rendir la institución fiduciaria.- También con los otros sujetos del fideicomiso tiene la fiduciaria el deber de dar avisos, notificaciones, suministrar información, llevar y rendir cuentas, además de guardar el secreto bancario (así se deduce del art. 45, frac. IX de la Ley de Instituciones de Crédito).

El llevar y rendir cuentas es un deber que surge del derecho común; pero además la Ley general de instituciones de crédito en el artículo 138 y 65 de la L.R.S.P.B. y C. preceptúa que procederá su remoción: cuando la institución fiduciaria, al ser requerida, no rinda las cuentas de su gestión dentro de un plazo de quince días hábiles, cuando sea declarada por sentencia ejecutoria o en el caso de negligencia grave, resulte culpable de las pérdidas o menoscabos que sufran los bienes dados en fideicomiso.

48.ddd) La responsabilidad de la fiduciaria.- Las acciones para pedir, o exigir la responsabilidad de las instituciones fiduciarias, en su caso, la remoción, corresponderán al fideicomiso-

rio o a sus representantes legales y, a falta de éstos al Ministerio Público, sin perjuicio de que el fideicomitente pueda reservarse en el acto constitutivo del fideicomiso, o en las modificaciones del mismo, el derecho para ejercitar esta acción.

A la institución fiduciaria le están prohibidas, conforme a la Ley de instituciones de crédito (art. 45 y 46 en sus respectivas fracciones): los fideicomisos de inversión, pues las instituciones o departamentos fiduciarios se abstendrán de aceptar fondos destinados al otorgamiento de créditos, que no se ajusten a las disposiciones de carácter general; realizar las llamadas operaciones interdepartamentales; operaciones por cuenta propia (hecha la salvedad del art. 45 frac. XIII y Art. 46 frac. I), y otras. Por lo que se refiere a la L.R.S.P.B. y C. en su artículo 84 frac. XVIII, a la institución de crédito le está prohibido lo siguiente: a) Celebrar operaciones con la propia institución en el cumplimiento de fideicomisos; y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar, mediante acuerdos de carácter general la realización de determinadas operaciones cuando no impliquen un conflicto de intereses; b) Responder a los fideicomitentes del incumplimiento de los deudores por los créditos que se otorguen o de los emisores por los valores que se adquieran, salvo que haya culpa (según lo dispuesto en el art. 356, de la Ley general de títulos), o garantizar la percepción de rendimientos por los fondos cuya inversión se les encomienda. Al término del fideicomiso cubrir el importe de los créditos no liquidados por los deudores, se deberán transferir (los créditos) al fideicomitente o fideicomisario, según el caso; c) Utilizar los fondos o valores de los fideicomisos con el fin de otorgar créditos a personas que presten sus servicios a la institución

o a personas que presten sus servicios a determinado nivel de jerarquía en el fideicomiso o familiares cercanos; y d) Administrar fincas rústicas, a menos que hayan recibido la administración para distribuir el patrimonio, entre los beneficiarios o en su caso pago o garantía de una obligación, y en estos casos la adquisición no podrá exceder de dos años.

La Fiduciaria responde civilmente por daños y perjuicios; por el dolo y culpa, que son las dos "especies de la culpabilidad", el límite que tiene la responsabilidad es el caso fortuito y/o causas de fuerza mayor, en los términos del art. 45 frac. XII de la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, y de la L.R.S.P.B. y C., en su artículo 65.

49.cc) Fideicomisario.- Es la persona que recibe el beneficio (no siempre existe) del fideicomiso, o la que recibe los remanentes, una vez cumplida la finalidad (de acuerdo con el artículo 348 en su primer párrafo, de la Ley general de títulos y operaciones de crédito).

BATIZA señala que al exigir capacidad a los fideicomisarios, este artículo debe interpretarse en el sentido, no de aludir a la capacidad activa para ser fideicomitente sino, más bien, a la ausencia de incapacidad especial derivada de la ley, puesto que el fideicomiso, por ejemplo, puede lícitamente constituirse a favor de incapacitados y aún de los no nacidos(33).

El artículo 347 de la citada ley refiere que: "El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario

(33) Cfr. BATIZA, Rodolfo, Principios básicos del fideicomiso y de la administración fiduciaria, ciudad de México: Porrúa S.A., 1977, pág. 51.

siempre que su fin sea lícito y determinado". Por lo tanto, se admite la validez del fideicomiso sin la existencia del fideicomisario; para la ejecución de este tipo de fideicomiso se recurre a lo señalado por el artículo 355, párrafo segundo de la misma ley, y la S.R.S.P.B. y C., en su artículo 65 párrafo segundo también señala que el Ministerio Público ejerce los derechos correspondientes. En caso de incapaces; será el que ejerza la patria potestad, el tutor o, a falta de éstos, el Ministerio Público.

También cabe la creación de un comité técnico o de distribución de fondos, para el ejercicio de los derechos y obligaciones, cuando no exista un fideicomisario determinado.

Otro supuesto de este tipo de fideicomisos es el que señala BATIZA, cuando manifiesta que no hay objeción legal contra el fideicomiso en provecho de personas inciertas, pero desde luego será necesaria la indicación de hechos o circunstancias para su adecuada identificación(34). El Código Civil establece que "Toda disposición en favor de persona incierta o sobre cosa que no pueda identificarse será nula, a menos que por algún evento puedan resultar ciertas (art. 1390).

50.aaa) Derecho y obligaciones del fideicomisario.-

1. Están limitados por el acto constitutivo. En principio, tiene derecho a recibir los rendimientos, o los remanentes, que queden a la extinción del fideicomiso, salvo pacto en contrario.

2. Derecho a exigir rendición de cuentas.

3. Derecho a modificar el fideicomiso, si es irrevocable por parte del fideicomitente.

(34) Cfr. BATIZA, Principios básicos del...ob.cit., pág. 53.

4. Facultad para transferir sus derechos de fideicomisario.

5. Derecho a revocar, y dar por terminado anticipadamente, el fideicomiso.

51.bbb) La figura del tercero en el fideicomiso.- Es diferente a la del fideicomisario, por lo que no deben confundirse ambas figuras y esto se desprende del artículo 351, último párrafo, de la Ley general de títulos y operaciones de crédito que preceptúa:

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

El tercero y el fideicomisario en este caso son diferentes, en cuanto que el fideicomisario o beneficiario recibirá según el fin del fideicomiso, beneficios; en cambio, con el tercero la situación cambia, el artículo expresa "en fraude de terceros", confiriéndoles por consiguiente la acción pauliana o revocatoria (acción para garantizar los derechos de acreedor frente al deudor de mala fe)(35).

52.b) Objeto.- El 2º elemento se deriva del artículo 351 de la citada ley, que señala en el primer párrafo:

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

Se interpreta del artículo que el objeto del fideicomiso se relaciona con los bienes y derechos o sea, el elemento material

(35) El Código civil para el D.F., en su art. 2163, expresa: "Los actos celebrados por un deudor en perjuicio de su acreedor pueden anularse, a petición de éste, si de esos actos resulta la insolvencia del deudor, y el crédito en virtud del cual se intenta la acción es anterior a ellos".

que constituye la materia del fideicomiso.

Por consiguiente el objeto, en este sentido, son toda clase de bienes que se encuentren dentro del comercio; y los derechos, como lo señala el artículo, que no sean de ejercicio personal, debido a que éstos (derechos) son intransmisibles.

Al respecto se señala(36) que los bienes que se encuentran fuera del comercio, pueden estarlo por su naturaleza o por disposición de la ley. Están fuera del comercio, por su naturaleza, los que no pueden ser poseídos por algún individuo exclusivamente, como lo es el aire, la luz y por disposición de la ley, los que ella declara irreductibles a propiedad individual, como lo son el ejido y los bienes afectos a patrimonio de la familia. Estos bienes forman el grupo que la doctrina denomina como "inalienables" (artículo 727, 748 y 749 del Código civil). Por otro lado, pueden ser materia del fideicomiso, cualquier especie de derechos, siempre y cuando no sean estrictamente personales de su titular, como lo son las garantías individuales, los derechos de familia, el derecho político del voto, etc. Sin embargo, hay algunos bienes o derechos que no reúnen los requisitos anteriores y que no pueden ser transmitidos al fiduciario, por encontrarse afectos a algún gravamen a favor de terceros y que, de constituirse el fideicomiso para transmitirse al fiduciario, conservan dicho gravamen;

(36) VILLAGORDOA LOZANO, ob. cit., pág. 178.

pero, en el caso de que se constituyera, se requiere el consentimiento expreso del tercero a favor de quien se encuentran afectos tales bienes o derechos (para que tenga fuerza legal), en caso contrario se estaría en el caso de un acto en "fraude de terceros".

53.aa) Patrimonio Fiduciario.- Anteriormente se mencionó el objeto, que son los bienes y derechos en los que se puede constituir el fideicomiso; una vez constituido éste, los bienes afectados al fin del fideicomiso forman una masa, a la cual se ha dado en llamar patrimonio fiduciario.

La Ley general de títulos y operaciones de crédito no menciona textualmente "patrimonio fiduciario"; sin embargo, en su artículo 351, segundo párrafo, dice refiriéndose a él:

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

Es la Ley general de instituciones de crédito y organismos auxiliares la que utiliza el término: en su art. 45 fracción XIV, hace referencia textualmente al "patrimonio dado en fideicomiso", motivo por el cual trataremos de dar un concepto de éste.

En la doctrina, existen diversas definiciones del patrimonio; pero consideramos más apropiada la que establece: el patri=

monio es "un conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valoración pecuniaria que constituyen una universalidad de derecho"(37). Sin embargo, respecto del patrimonio fiduciario, por las características de la figura jurídica que le da origen es de hacer notar que existen principalmente dos tesis, la del patrimonio-personalidad(38) y la del patrimonio afectación(39).

Por otro lado, DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ(40), en desacuerdo con las teorías anteriores, concluye que los bienes fideicomitidos, integran una masa de bienes cuyo conjunto forma una universalidad jurídica, que es, a su vez, una fracción del patrimonio de una persona.

En este sentido, BATIZA opina que el fideicomiso ha producido más aún presupone, un desmembramiento del derecho de propiedad, un nuevo derecho real con caracteres distintos propios, lo que podría denominarse 'propiedad fiduciaria' cuya reglamentación rebasa el marco de las leyes mercantiles, y que corresponde estrictamente al Código civil(41).

Una doctrina reciente señala que los bienes y derechos dados en fideicomiso entran a formar parte de un patrimonio, el patrimonio fiduciario, son bienes y derechos afectados en forma temporal y con la limitación, para el fiduciario, de realizar solamente

(37) ROJINA VILLEGAS, Rafael, Derecho civil mexicano, T. III, Bienes, Derechos reales posesión, ciudad de México: Porrúa S.A., 1981, pp. 62 y ss.

(38) En la que se considera que el patrimonio, es en función de la persona. Véase a este respecto, DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge A., ob. cit., pp. 192 y ss; FUENTES TORRES, Ignacio, "Elementos reales del fideicomiso", en la obra colectiva, Las instituciones fiduciarias y el...ob.cit., pág. 180.

(39) Esta teoría se basa en la afectación de bienes a un fin lícito determinado. Véase a este respecto, idem., pp. 197 y ss.; idem., pp. 181 y ss.

(40) Ob. ult. cit., pp. 200 y ss.

(41) BATIZA, El fideicomiso. Teoría y práctica, ob. cit., pág. 207.

aquellos actos exigidos en el cumplimiento del fin para cuya realización se hayan destinado(42).

De acuerdo con lo anterior, constituido un fideicomiso, el fideicomitente transmite a la fiduciaria la titularidad de los bienes o derechos objeto del fideicomiso y que constituyen el patrimonio fiduciario, para la realización del fin del fideicomiso; de acuerdo con la doctrina, si no hay transmisión de bienes no se constituye el fideicomiso y se estaría en presencia de otro tipo de servicios fiduciarios(43).

Entendiéndose por titularidad, que la fiduciaria tiene el carácter de sujeto activo de todos los derechos y acciones relacionados con tales bienes, por tener derecho a disponer de los mismos, única y exclusivamente para la realización del fin del fideicomiso.

En conclusión, podemos decir: el fideicomitente al constituir un fideicomiso destina bienes o derechos de su propiedad y transmite la titularidad de ellos a la fiduciaria, pero se reserva ciertos derechos, lo que implica que no se desprende totalmente de ellos, y aun cuando el fideicomiso sea irrevocable, lo hace con las limitaciones del fin para el que fue constituido, por lo cual se dice en sentido figurado que la fiduciaria tiene la propiedad plena, en los términos y consideraciones del acto constitutivo, es decir, únicamente para la realización del fin y en benefi

(42) En este sentido el jurista RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, citado por ROJINA VILLEGAS, Rafael, Derecho civil mexicano, T. III, "Bienes, Derechos reales posesión", ciudad de México: Porrúa S.A., 1981, pp. 62 y ss.

(43) ACOSTA-ROMERO, Miguel, "Naturaleza jurídica del fideicomiso", en la obra colectiva, Las instituciones fiduciarias y el..., ob. cit., pág. 172.

cio siempre de un sujeto diverso de ella, considerándose, que la fiduciaria es la titular del patrimonio fideicomitado, pero que éste se diferencia de su patrimonio personal.

54.c) Forma.- El fideicomiso puede constituirse por acto entre vivos, es decir por acto que surtirá sus efectos en vida de las partes o por testamento, para que surta sus efectos a la muerte del fideicomitente, de lo cual se derivan dos formas: Por testamento y por acto mercantil.

54.1) Por testamento. Para constituir válidamente un fideicomiso testamentario, deben llenarse todas las solemnidades requeridas por el Código Civil, es decir, satisfacer requisitos de forma y de fondo, según la clase de testamento de que se trate, además de las siguientes formalidades.

En el caso de bienes inmuebles, escritura pública de constitución del fideicomiso, otorgada por el albacea de la sucesión o el juez en su caso (consignado el antecedente de la declaración de voluntad del testador de constituir el fideicomiso). Si son bienes muebles, bastará con la adjudicación y entrega de los bienes al fiduciario.

54.2) Acto mercantil.- Se constituye el fideicomiso mediante un contrato, el cual se inscribirá en el Registro Público, tratándose de bienes inmuebles.

Por otra parte, si es dinero, o valores al portador o cosas corpóreas, es necesario que se haga constar por escrito la constitución y la entrega a la fiduciaria.

Por último, en el caso de títulos nominativos, constituir el fideicomiso por escrito, endosar el documento a la institución fiduciaria y, en su caso, la anotación en el registro del emisor.

Pero conviene señalar, que el fideicomiso al no ser un acto solemne en sí mismo, los vicios de forma pueden ser subsanados, ya que por regla general su constitución produce efectos. La excepción son los fideicomisos por testamento, teniendo en consideración la solemnidad del testamento público abierto, se privaría de toda eficacia al testamento que no se hace con estricto apego a los requisitos formales establecidos por el Código Civil y la nulidad del testamento en que se consignan, trae aparejada la invalidez del fideicomiso

55.d) El fin.- En ocasiones se confunde el objeto del fideicomiso con el fin. Debido a que en el Derecho Civil se utiliza la palabra objeto en dos sentidos, como cosa y como el fin o intento(44).

Por lo anterior, queremos señalar que, en el fideicomiso, el objeto (art. 351) es la materia, lo que se utiliza para constituir el fideicomiso y, una vez constituido, pasa a formar el patrimonio fiduciario, por lo que algunos consideran que objeto es sinónimo de patrimonio.

Dentro del fideicomiso podemos definir el fin de la siguiente manera: el fin es la actividad jurídica que realiza la

(44) Código Civil para el D.F. arts. 1795, frac. III; 1824 y sig.

fiduciaria por instrucciones del fideicomitente, a través del ejercicio obligatorio de los derechos que le transmite dicho fideicomitente(45) y ello en beneficio de un fideicomisario (determinado o no), persona diversa de la fiduciaria.

Ahora bien, ya hemos hecho referencia a los elementos que constituyen el fideicomiso; en seguida, enunciaremos sus causas de extinción.

56.C) Causas de extinción.- Las causas de extinción del Fideicomiso las podemos considerar en dos aspectos, las señaladas por la Ley y las convenidas por las partes; en lo que se refiere a las primeras, se encuentran contenidas en el artículo 357 de la Ley general de títulos y operaciones de crédito y las enunciamos a continuación.

- I. Por la realización del fin para el cual fue constituido;
- II. Por hacerse éste imposible;
- III. Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa, o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de veinte años siguientes a su constitución;
- IV. Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto;
- V. Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario;
- VI. Por revocación hecha por el fideicomitente, cuando

(45) VILLAGORDOA-LOZANO, ob. cit., pág. 179.

éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso; y

VII. En el caso del párrafo final del artículo 350.

57.D) Su régimen jurídico: Generalidades.- La Ley general de títulos y operaciones de crédito en vigor, regula al fideicomiso en su Título Segundo Capítulo V, en 14 artículos. Ahora bien, el fideicomiso, no se encuentra regulado por un ordenamiento jurídico único, las disposiciones legales pertinentes se encuentran dispersas, debido a la diversidad de situaciones que contempla en la configuración de su estructura.

Los principales ordenamientos jurídicos que rigen al fideicomiso en México son los siguientes:

Ley general de títulos y operaciones de crédito (D.O. de 27 de agosto de 1932);

Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares (D.O. de 31 de mayo de 1941);

Ley federal de instituciones de fianzas;

Ley general de instituciones de seguros;

Ley de Quiebras y Suspensión de pagos;

Leyes orgánicas de las instituciones nacionales de crédito.
Código de Comercio.

Código Civil para el Distrito Federal;

Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera (frac. I y IV del artículo 27 constitucional);

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (D.O. 14 de enero de 1985).

Reglamento del Registro Nacional de inversiones extranjeras;

Código Fiscal de la Federación;

Ley del impuesto sobre la renta;

Ley del impuesto al valor agregado;

Ley del impuesto sobre adquisiciones de inmuebles;

Reglamento del Registro Público de la propiedad y del comercio;

Ley general sobre derechos de autor; y

La Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hasta ahora, hemos hablado del fideicomiso en general, es decir sus antecedentes y su aplicación en nuestro derecho positivo, pero esta figura no sólo es utilizada por los particulares en sus relaciones reguladas por el derecho civil y mercantil; también el Estado ha utilizado esta figura de derecho privado para aplicarla dentro del derecho público; esto no obsta para que, en esencia, el fideicomiso conserve la integración de sus elementos que se le reconoce.

Sin embargo para diferenciarlos, cuando el fideicomiso es utilizado por el Estado se le denominará fideicomiso público o de Estado, generalizándose en la práctica el término fideicomiso público, motivo por el cual utilizaremos dicho término(46).

Como una pequeña introducción al tema y siguiendo la estructura del fideicomiso, enunciaremos las características del fideicomiso público, en forma general y como punto de partida para nuestro tema.

(46) Tanto la legislación, como diversas disposiciones jurídicas que se han emitido para regular esta figura, no utilizan el término de fideicomiso público, lo señalan como fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal; por ejemplo, véase el Decreto publicado en el D.O. de la Federación, 27 de febrero de 1979.

SECCION II

ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO PUBLICO

58.A) Concepto.- Se le ha dado este calificativo a los fideicomisos constituidos por los entes públicos. ACOSTA-ROMERO, define el fideicomiso público como un "contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general instituciones nacionales de crédito), para realizar un fin lícito, de interés público"(47).

Del concepto anterior podemos derivar que el fideicomiso público, alude a dos aspectos, la figura jurídica y lo público; el primero, la figura jurídica ya ha sido tratada en cuanto a su concepto, elementos que lo integran y su función; ahora haremos referencia al segundo aspecto, el público, que alude fundamentalmente al fideicomitente y control por parte del Estado.

El fideicomiso público objeto de nuestro estudio, no cambia en su esencia, pero se amplía en su aspecto jurídico, político y económico tradicional, al utilizar en parte el derecho administrativo y en parte el derecho común, como entidad paraestatal, por lo que se hace necesario presentar en forma breve su configuración.

59.B) Configuración del fideicomiso público.- Entre el

(47) ACOSTA-ROMERO, Miguel, Teoría general del derecho administrativo, ciudad de México: Porrúa S.A., 6 a. ed., 1984, pp. 256 y 257.

sin número de organismos de la administración paraestatal, se encuentra el fideicomiso (público) que, a grandes rasgos y según su normatividad, reúne los siguientes elementos: a) fideicomitente, aa) comité técnico (órgano de gobierno).- b) La fiduciaria, aa) Delegados fiduciarios especiales.- c) Patrimonio.- d) Objeto.- e) Forma.- f) Duración

60.a) El fideicomitente. - Puede tener este carácter: el gobierno Federal (por lo que interviene el Ejecutivo, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público); las demás Secretarías y departamentos administrativos; las entidades del sector paraestatal, refiriéndonos a las descentralizadas (que tienen personalidad jurídica propia, ejemplo es Petróleos Mexicanos); empresas de participación estatal, por conducto de sus órganos de administración y representación que, por lo general, es el director; los gobiernos de las entidades federativas, por conducto del gobernador del Estado; o los municipios, por medio de los ayuntamientos y, en su representación, el presidente municipal.

Diversas disposiciones legales(48) señalan que el

(48) La Ley orgánica de la administración pública federal (LOAPF), D.O. de la federación 31 de diciembre de 1976; esta ley en su art. 49 primer párrafo, establecía "...la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada...".

El artículo de referencia fué reformado por decreto del 30 de diciembre de 1981, publicado en el D.O. de la federación de 4 de enero de 1982. El cual establece ahora en su segundo párrafo, "La Secretaría de Programación y Presupuesto representará como fideicomitente único a la Administración Pública centralizada, en los fideicomisos que ésta constituya".

Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público, D.O. de la federación, 31 de diciembre de 1976; Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, D.O. de la federación, 31 de diciembre de 1970; el Decreto que establece las bases para la constitución, modificación, organización funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el gobierno federal, D.O. de la federación, 27 de febrero de 1979.

gobierno federal, al constituir fideicomisos, lo hará por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de fideicomitente(49). Sin embargo, no existe disposición que prohiba a los demás organismos de la administración pública centralizada y paraestatal, constituir fideicomisos, siempre que reúnan los requisitos señalados por la ley para su constitución.

61.aa) El comité técnico.- Tiene su base de creación en el art. 45 fracción IV último párrafo (supra, § 43) y se le concibe como un cuerpo colegiado; se integra, en el caso del fideicomiso público, por representantes del fideicomitente y de los demás sectores interesados; sus funciones son de acuerdo a lo que señale el fideicomitente en el contrato constitutivo del fideicomiso o, en su caso, por lo señalado en otras disposiciones legislativas; su creación y funcionamiento es potestativo y discrecional del fideicomitente (se crea por razones de administración y política) (infra, § 141).

Las actividades del Comité Técnico no se pueden señalar con precisión, debido a que éstos quedan al arbitrio del fideicomitente, sobre todo en función del objeto del fideicomiso, pero en esencia se puede decir que es un órgano auxiliar de administración. Por las funciones que han llegado a realizar se le compara (por cierta similitud) con el consejo de administración de las empresas.

^{hacer}
(49) Cabe notar que la sustitución del fideicomitente en la Ley Orgánica de la Administración pública federal (LOAPF), afecta a todas las leyes que hagan referencia al fideicomitente único de la administración pública centralizada, aún en el supuesto de que no se haya realizado la modificación dentro del texto.

62.b) La fiduciaria.- Cualquier institución de crédito que tenga el carácter de sociedad nacional de crédito puede desempeñar el papel de fiduciaria, pues conforme a la L.R.S.P.B. y C. estas instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito, tienen incluido entre sus servicios el de fideicomiso.

El Gobierno Federal al constituir fideicomisos principalmente lo ha hecho en las instituciones nacionales de crédito, las cuales ante la reestructuración del sistema bancario, han adquirido el carácter de sociedades nacionales de crédito y forman la banca de desarrollo. Derivado de las actividades y operaciones que la L.R.S.P.B. y C., les señala a estas sociedades denominada en su conjunto banca de desarrollo, consideramos que seguirán siendo las utilizadas preferentemente por el Gobierno Federal para constituir los fideicomisos públicos.

Como referencia de las funciones de la fiduciaria dentro de los fideicomisos públicos, se transcriben a continuación los considerandos del decreto publicado en el Diario Oficial del 27 de febrero de 1979 que señalan lo siguiente:

"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 afectos a los mismos, independientemente de las facultades que la ley concede a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público así como a los coordinadores 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 acuerdos de los comités técnicos o de distribución de fondos en cuyas facultades deben quedar debidamente señaladas en los contratos de fideicomiso..."

(50) Sobre esto, véase: ACOSTA ROMERO, Miguel, La banca múltiple, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1981, pp. 203 a 209; idem, Derecho bancario, ciudad de México: Porrúa S.A., 1983, pág. 374.

Las instituciones fiduciarias ejercen sus funciones dentro de los fideicomisos a través de funcionarios designados para tal efecto, a los cuales se conoce con el nombre de "delegados fiduciarios generales" (supra & 45) y "delegados fiduciarios especiales".

63.aa) Los delegados fiduciarios especiales.- No existe una definición, ni en derecho positivo ni en la doctrina; sin embargo en el uso bancario se les llama delegados fiduciarios especiales a aquellas personas que se designan específicamente para actuar como delegados fiduciarios, en los fideicomisos que establece el gobierno federal, como fideicomitente. En muchos casos, se encuentran precedentes sobre su nombramiento, en los decretos o leyes que ordenan la creación de fideicomisos o en los contratos respectivos; inclusive se prevé la posibilidad de que se le designe también con otro nombramiento, el de director general del fideicomiso.

En relación a lo anterior citaremos como ejemplo el "fideicomiso para la Operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Gro.(51); en su texto se prevé que a propuesta del Presidente del Comité Técnico, la institución fiduciaria designará al Delegado Fiduciario Especial, que tendrá el carácter de Director General y no sólo al Delegado Fiduciario Especial, sino que también al Secretario del Comité Técnico. En muchos de los fideicomisos, el nombramiento del Delegado Fiduciario Especial, al que llaman Director General, corresponde a uno de los siguientes órganos:

- a) Al Presidente de la República; b) Al Secretario

o Jefe de Departamento de Estado que encabeza el sector respectivo, y c) Al Comité Técnico del fideicomiso.

A nuestro modo de ver, estos funcionarios son de carácter político, porque: su nombramiento tiene esos matices; acuerdan con el Jefe de Estado o funcionario cabeza de sector, existe relación jerárquica y están agrupados por sectores (ver decreto de 31 de marzo de 1981). Lo anterior provoca que las instituciones no tengan opción para nombrar a esos Delegados Fiduciarios Especiales, en tales fideicomisos, sino que es propiamente un nombramiento discrecional del Poder Público, que recae en una persona determinada, por lo que creemos resulta una excepción a las reglas aplicables a los delegados fiduciarios normales"(52).

64.c) Patrimonio.- La transmisión de la titularidad de los bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, o de fondos públicos de acuerdo con la Ley Cambiaria, deberá seguir la forma de transmisión que se requiere para cada tipo de bienes; pero si se trata de bienes del dominio público, se tendrá presente que éstos deberán desafectarse de dicho dominio, y pasar al dominio privado de la Federación, mediante el respectivo decreto de desincorporación dictado por el Ejecutivo. Constituye el patrimonio fiduciario el conjunto de bienes de las entidades que ya hemos mencionado y que pueden consistir en:

a) Bienes del dominio público, previa desincorporación; b) bienes del dominio privado; c) bienes inmuebles; d) bienes

(52) ACOSTA-ROMERO, Miguel, Teoría general del derecho administrativo, Porrúa S.A., México, 1984, 6a. edición, pág. 281.

muebles; e) dinero en efectivo; f) subsidios; g) derechos.

El patrimonio del fideicomiso puede estar constituido por cualquiera de los bienes antes citados o por una combinación de ellos, dentro de la más amplia gama de posibilidades. Por efecto del fideicomiso, esos bienes se transfieren a la fiduciaria para que con ellos se realice el objeto y las finalidades que se pacten en el contrato respectivo(53).

65.d) Objeto. - Es el fin perseguido. El fideicomiso surge con el objeto de resolver problemas de índole económica, social o cultural del país, pues a través de la Administración pública, se busca el logro de los objetivos y prioridades nacionales orientadas al desarrollo integral; en este contexto el fideicomiso público constituye uno de los medios con los que cuenta la Administración pública para cumplir con esos fines, ya que se trata de un instrumento flexible y eficaz para responder a demandas o prioridades concretas, las cuales pueden tener por objeto la inversión, manejo y administración de obras públicas, prestación de servicios, la producción de bienes para el mercado, desarrollo de cuestiones culturales, etc. En resumen, se pueden decir que puede ser cualquier actividad lícita determinada y de interés público.

66.e) Forma. - Para la creación de los fideicomisos es necesario que primero se emita el acto jurídico (la ley, decreto, o acuerdo presidencial) que le dará vida; después la Secretaría de Programación y Presupuesto expedirá un acuerdo en el que se esta =

(53) Cfr. ACOSTA-ROMERO, Teoría General del... ob. cit., pág. 258 y 259.

blecen las bases de creación del fideicomiso, como son: las causas de creación, denominación, el fideicomitente, la fiduciaria, la creación del comité técnico, el o los fideicomisarios, la integración del patrimonio, los fines del fideicomiso y tiempo de duración.

Una vez que ha sido expedido este acuerdo se procede a celebrar el contrato, por escrito, con la institución fiduciaria

El contrato es el medio por el cual el fideicomiso se formaliza, precisándose los derechos y obligaciones de las partes.

67.f) Duración. - El tiempo de existencia del fideicomiso público es de una duración máxima de 30 años, pero se hace salvedad de que cuando son instituciones de beneficencia o de orden público, su duración es indefinida. En los fideicomisos públicos su duración quedará señalada en el contrato de creación, de acuerdo a su función.

68.C) Regulación legal. - El fideicomiso es considerado dentro de la Administración pública paraestatal, sin personalidad jurídica propia, con cierta libertad, iniciativa, flexibilidad y en algunas ocasiones con espíritu empresarial (según sea el objeto del fideicomiso).

El fideicomiso público es sui géneris, motivo por el cual está regulado por diversas leyes, acorde con el interés público, haciéndose seguidamente mención de las principales:

A) Materia mercantil. a) Código de comercio; b) Ley general de títulos y operaciones de crédito; c) Ley de quiebras y suspensión de pagos.

B) Materia bancaria y de seguros. a) Ley federal de instituciones de fianzas; b) Ley general de instituciones de seguros; c) Ley orgánica del Banco de México; d) Ley orgánica de Nacional Financiera, S.A.; e) Ley orgánica del Banco nacional de obras y servicios públicos S.A.; Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

C) Materia fiscal.- a) Código fiscal de la federación, b) Ley del impuesto sobre la renta; c) Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; d) Ley del impuesto al valor agregado. (IVA); e) Ley del impuesto sobre adquisición de inmuebles.

D) Materia administrativa.- a) Ley orgánica de la administración pública federal; b) Ley de presupuesto contabilidad y gasto público; c) Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; d) Ley sobre el régimen de propiedad en condominio de inmuebles para el Distrito Federal; e) Ley general sobre derechos de autor; f) 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; g) Reglamentos del registro de la propiedad; h) Diversas disposiciones que crean fideicomisos; y los fondos respectivos de garantía y apoyo.

E) Materia de regulación económica.- a) Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera (fracción I y IV del artículo 27 constitucional); b) Reglamento

del Registro nacional de inversiones extranjeras.

F) Materia crediticia.- a) Ley general de deuda pública.

G) Otras legislaciones.- a) Ley Federal de la reforma agraria.

H) Jurisprudencia del Poder Judicial federal(54).

Para el análisis de sus aspectos técnicos utilizaremos el decreto de fecha 10 de enero de 1979 (D.O. 27 de febrero de 1979, debido a que en este decreto el Gobierno federal establece bases para la constitución, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el propio Gobierno federal.

Es de hacer notar que este decreto es una disposición administrativa, aparentemente rebasada por algunos cambios legislativos, pero representativa de las características que adopta el fideicomiso de Estado.

(54) Ley de Amparo Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal. Título Cuarto, de la Jurisprudencia de la Suprema Corte, Capítulo Único, Artículo 192: "La jurisprudencia que establezcan las Salas de la Suprema Corte de Justicia sobre interpretación de la Constitución, leyes federales o tratados celebrados con las potencias extranjeras, es obligatoria para las mismas salas y para los Tribunales Colegiados y de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, jueces de Distrito, Tribunales de los Estados, Distrito y Territorios Federales y Juntas de Conciliación y Arbitraje. Las ejecutorias de las salas de la Suprema Corte constituye jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se encuentre en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros", 193 y 193 bis".

B) EL FIDEICOMISO PUBLICO EN EL MARCO DEL DERECHO
CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

69. Propósitos de esta exposición.

CAPITULO III

EL FIDEICOMISO EN EL MARCO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

S U M A R I O

=====

70. Aspectos.

71.A) El artículo 90

72.B) El artículo 93

73.C) El artículo 123

74.D) Conclusión.

B) EL FIDEICOMISO EN EL MARCO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO.

69. Propósito de esta exposición.- En el apartado anterior se ha hecho referencia a los antecedentes históricos y legislativos del fideicomiso, así como a sus elementos.

Corresponde hacer ahora, en el presente apartado, el enfoque del fideicomiso público en el marco del derecho constitucional y administrativo, el cual está conformado por dos capítulos:

El capítulo III, titulado, el fideicomiso en el marco del derecho constitucional y el capítulo IV, titulado el fideicomiso en el marco del derecho administrativo con el objeto de tratar uno de los aspectos más controvertidos de esta figura, su integración como entidad paraestatal.

CAPITULO III

EL FIDEICOMISO EN EL MARCO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

70. Aspectos.- En el Capítulo III, titulado ubicación del fideicomiso en la Constitución, hacemos referencia al marco constitucional que el fideicomiso público tiene, señalando los artículos relacionados con la institución, e incluso, los que por utilizar el término, podrían inducir a que ellos lo regulan. Por otro lado, estamos ciertos de que es prácticamente imposible que todas las instituciones y figuras jurídicas utilizadas por la administración pública tengan necesariamente una base constitucional expresa.

71.A) El artículo 90.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no determina específicamente las facultades del Congreso de la Unión o del titular del Ejecutivo para crear entidades paraestatales. Pero esto no significa que se deje de reconocer la base constitucional de la Administración pública

paraestatal, contenida en el artículo 90, así como las demás referencias a dichas entidades en el texto de nuestra Carta Magna.

Por lo que se refiere al artículo 90 de la Constitución, es en este artículo en donde se le otorga carta de naturalización a la Administración pública paraestatal, al lado de la centralizada al señalar:

La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

72.B) El artículo 93.- El artículo 93, en su segundo y tercer párrafo, faculta al Congreso en estos términos:

"Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

La modificación a este párrafo, según señala la exposición de motivos correspondiente, destacó la necesidad de establecer contacto permanente con los organismos y empresas, dada la creciente

importancia de los asuntos que les son encomendados, ya sea por ley o por disposición del Ejecutivo Federal.

Para tal efecto, se faculta a las Cámaras para citar a los directores o gerentes de organismos descentralizados y empresas de capital público mayoritario relacionadas directamente con las áreas social y económica, con el objeto de que informen sobre los asuntos cuyo manejo les está encargado, o para ampliar el criterio del Ejecutivo Federal respecto de la discusión de leyes que se refieran directamente a la modificación de la estructura orgánica o a las actividades que dichos organismos realizan.

Asimismo, la búsqueda de fórmulas que permitan poner una mayor atención y vigilancia a las actividades de los integrantes de este sector, se considera en la modificación al último párrafo en cuestión, para efectos de que cualquiera de las dos Cámaras Diputados o Senadores en uso de la facultad que les confiere el artículo señalado, puedan integrar comisiones para investigar su funcionamiento y se traduzca esta facultad en nuevos puntos de equilibrio, que se reflejen en una mejor administración pública; quedando el texto de la siguiente manera:

"Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria".

En este mismo sentido, para no romper el orden constitucional, además de no invadir las facultades del Poder Ejecutivo, en lo que se refiere a la dirección del sector paraestatal, se consideró

necesario respetar formalmente el principio de la división de poderes; por tal motivo se señala en la última oración del citado párrafo:

"Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".

Derivado de lo anterior, las Cámaras le informarán de los resultados de sus investigaciones, para que en uso de sus facultades sea el titular del Ejecutivo, quien determine las medidas administrativas a seguir y el desglose de las responsabilidades que resulten.

73.C) El artículo 123.- Este artículo 123(55) incorpora en su texto, de manera expresa, la palabra "fondo", y tomando en consideración que la palabra "fondo" es uno de los calificativos que se utiliza para designar a los fideicomisos, es de particular interés para nosotros.

En efecto, el apartado A, en su fracción XII, párrafo segundo, señala:

"Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda(56). Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas."

(55) Para mayor referencia, ver CUEVA, Mario de la, El nuevo derecho mexicano del trabajo, ciudad de México: Porrúa S.A., 8a. ed., 1982, pp. 402-409.

(56) El subrayado es nuestro e indica que se trata del INFONAVIT.

El mismo artículo en su fracción XXXI, expresa:

"La aplicación de las Leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: ...b) Empresas.

1.- Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal".

Continuando con este mismo artículo, pero con su segunda parte que se integra con el apartado B) y sus disposiciones sobre el trabajo burocrático; al regular las relaciones laborales de los servidores del Estado en su fracción XI, apartado F), señala la siguiente prestación.

"XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda(57) a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley

(57) El subrayado en nuestro e indica que se trata del FOVISSSTE.

y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

De la lectura del citado artículo 123, en sus apartados A y B, fracciones correspondientes, podemos deducir que: el hecho de que se incorpore en su texto la palabra "fondo" de ninguna manera establece relación con los fideicomisos; por lo consiguiente si analizamos la estructura de uno de los fondos nacionales de vivienda que establece el precepto en cuestión, por ejemplo el INFONAVIT(58),

(58) EL INFONAVIT, es un organismo creado por ley, que tiene su base constitucional en la frac. XII del artículo 123 (apartado "A") de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, complementado por la Ley Federal del Trabajo en su Capítulo III, arts. 136 al 153. La ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores fué publicada en el D.O. 24 de abril de 1972.

Este organismo es de composición tripartita, por estar compuesto de representantes estatales, obreros y patronos, y estos representantes a su vez integran los principales órganos del Instituto, como son la a) Asamblea General (integrada por 45 miembros: 15 designados por el Presidente de la República, 15 por las organizaciones nacionales de los trabajadores y 15 por las organizaciones nacionales de los trabajadores) a la cual se le ha denominado autoridad suprema del organismo y tiene dentro de sus atribuciones dirigir la política y funciones del Instituto. b) Consejo de Administración (integrado por 15 miembros designados por la Asamblea General: 5 a proposición de los representantes gubernamentales, 5 a proposición de los representantes patronales y 5 a proposición de los representantes obreros) sus funciones son sobre todo las de inversión y manejo de operaciones así como las demás que le señale su ley. c) Comisión de vigilancia (se integra de 9 miembros: designados por la asamblea general, le corresponde a cada representación proponer a 3 candidatos).

Tiene un Director General propuesto por el Presidente de la República y es ratificado por la Asamblea General, asiste con voz pero sin voto a las sesiones, los requisitos para desempeñar el puesto así como sus facultades son señaladas por la Ley del Instituto.

En el caso del Instituto su sistema es de financiamiento, que se forma con el monto de las aportaciones, provenientes de un porcentaje que los patronos entregan sobre el salario que los trabajadores devengan, y las sumas acumuladas forman depósitos individuales que se integran al Fondo, para que el Instituto como administrador cumpla con sus objetivos, para efectos de que los patronos cumplan se obliga a que las aportaciones se remitan por la vía fiscal, en caso de incumplimiento las aportaciones y descuentos (hechos a los trabajadores por concepto de créditos habitacionales) podrán ser sujetos de recargos y en su caso, de gastos de ejecución conforme al Código Fiscal, es por ello que se ha considerado al Instituto como una entidad de solidaridad social u organismo fiscal autónomo. Cfr. RAMÍREZ REYNOSO, Braulio, "La vivienda obrera y la empresa en México", revista Vivienda, Vol. 7, núms. 5-6, México: septiembre/diciembre de 1982, pp.502-535.

deducimos que lo que se podría denominar patrimonio de este organismo, en ningún momento se constituye en materia de un fideicomiso para que una institución fiduciaria lo administre; por lo tanto si en ocasiones se ha considerado a los fondos como sinónimo de fideicomisos, la estructura del organismo en cuestión nos da la pauta para saber que el hecho de que en su denominación se incluya la palabra "fondo" no hace alusión a un fideicomiso, sino a su forma de integración, y en el caso que nos ocupa el legislador consideró oportuno institucionalizar mediante ley la aportación de los fondos de los trabajadores.

Del citado artículo, en sus dos apartados (A y B), podemos señalar que los fondos, como en este caso, se pueden crear por leyes; por lo tanto, el Congreso que tiene la facultad de expedir leyes puede crear organismos descentralizados para la administración de esos fondos.

74.D) Conclusión.- Podemos concluir respecto de todo lo anterior que

a) No existe disposición constitucional que faculte expresamente al Congreso de la Unión o al titular del Poder Ejecutivo Federal a expedir leyes o decretos, respectivamente, para crear entidades paraestatales.

b) Se elevan a rango constitucional, disposiciones en relación al control de las entidades paraestatales; sin que, por ello, otras partes de su proceso operativo dejen de regularse por las leyes respectivas. Como es el caso de la responsabilidad del director de un fideicomiso público, en su misión de servidor público (art. 108 y ss. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Toda vez que ya se ha hecho la relación entre el fideicomiso y el texto constitucional ahora nos corresponde abordar en el siguiente capítulo, titulado el fideicomiso en el derecho administrativo a la Administración pública paraestatal y el fideicomiso.

CAPITULO IV

EL FIDEICOMISO EN EL MARCO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

S U M A R I O

=====

- 75. Señalamiento
- 76.A) La integración de la Administración pública paraestatal
- 77.B) Algunas observaciones, al respecto de este tipo de Administración.
- 78.C) El fideicomiso como entidad paraestatal: su indeterminación.

CAPITULO IV

EL FIDEICOMISO EN EL MARCO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

75. Señalamiento.- En este capítulo esbozaremos en forma breve, algunos aspectos jurídicos de lo que se ha denominado la Administración pública paraestatal, en relación al fideicomiso. Con el fin de hacer hincapié, en lo que es un tema controvertido la institucionalización de la figura del fideicomiso. Para tal efecto empezaremos, por la integración de la Administración pública paraestatal, mencionando las figuras jurídicas que utiliza, para continuar con algunas observaciones al respecto de este tipo de administración, finalizando con el fideicomiso como entidad paraestatal.

76.A) La integración de la Administración Pública Paraestatal.- La Administración Pública Federal tiene su base constitucional en el artículo 90, el cual en su texto señala que ésta "será centralizada y paraestatal conforme a la Ley orgánica que expida el Congreso", la Ley orgánica a que se refiere el texto anterior es la Ley orgánica de la Administración pública Federal, que en su artículo primero, párrafo segundo expresa:

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

Sobre el mismo punto, el artículo 3º de la citada ley agrega que "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".

77.B) Algunas observaciones, al respecto de este tipo de Administración.- Simultáneamente, que el Estado por medio de la Administración, asuma cometidos o intervenga en otros que antes le eran ajenos, da origen, para que al lado de las instituciones que componen la Administración pública tradicional, a lo que la Ley Orgánica denomina centralizada, surjan otras(59), respecto de las cuales no existen criterios definidos sobre los elementos específicos que las han de configurar, los géneros y las especies respectivas, propiciando instituciones con características heterogéneas que hacen difícil su clasificación y, por consiguiente, su marco jurídico de aplicación. Esto se debe en parte a la insuficiencia de figuras jurídicas de derecho público así como a la necesidad del Estado de cumplir con sus fines; y motiva que éste se procura figuras jurídicas a través de su creación, o combinación de tipos legales e incluso la adopción de figuras extranjeras.

Por lo que al fideicomiso se refiere este no escapa a lo antes señalado y es conveniente resaltar la problemática que representa

(59) Artículo 3º de la L.O.A.P.F.

ta su estudio sistemático y metódico como entidad paraestatal.

Esta figura, como ya vimos (supra, §§ 2-29) en la primera parte de este trabajo, los elementos que lo integran no son de creación reciente, y por otro lado, es de señalarse que siendo una figura utilizada por el derecho privado, en nuestro país, se aplicó al derecho público.

La institucionalización de la figura del fideicomiso en la Administración pública, presenta dos aspectos: a) Los fines para los cuales el Estado lo utiliza, por ejemplo como instrumento para el desarrollo, o utilizarlo para asuntos de interés general, etc., y b) La voluntad de asegurar al fideicomiso autonomía y agilidad de gestión, lo cual se traduce en la descentralización administrativa(60) y se formaliza con la integración en la administración pública paraestatal.

Por otra parte, podemos señalar que derivado del crecimiento coyuntural, por agregación, aleatorio y asistemático de los fideicomisos en función de las necesidades que se han ido presentando en nuestro país, se hace difícil precisar sus características específicas y, a partir de ello, determinar entre otros aspectos, su normatividad, la situación de los particulares frente a ellos, la no existencia de un criterio unificado para denominarlos, el acto jurídico que los crea, su organización y funcionamiento, su control, su participación económica y social, su patrimonio; sin embargo, tra

(60) Para ACOSTA-ROMERO, "en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público". Teoría general del..., ob. cit., pág. 197.

taremos de abordar éstos y otros temas, en los siguientes capítulos, a efecto de analizar, el fideicomiso como entidad paraestatal.

78.C) El fideicomiso como entidad paraestatal: su indeterminación.- En la doctrina mexicana, no existe un concepto jurídico del término paraestatal; empíricamente se ha tratado de unificar criterios para dar una definición pero, a pesar de los esfuerzos realizados, no se ha tenido resultado alguno en este sentido.

La multiplicidad y heterogeneidad de las disposiciones que rigen a las instituciones integrantes de la denominada Administración pública paraestatal, implica, entre otras consecuencias, un sinnúmero de denominaciones; por ejemplo, bajo el calificativo de fideicomiso encontramos incluidos otros términos que le son afines, como lo son los fondos; o, el caso de los fideicomisos que destinados a la realización de un objetivo preciso, de un programa determinado en el tiempo se transforman en una organización o empresa pública, como es el Fondo de Cultura Económica(61); o de algunos que han sido simultáneamente, fideicomisos y organismos descentralizados, como ocurrió con el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FO.NA.F.E.)

Cabe hacer hincapié en que quizá uno de los factores que influye en este tipo de indeterminaciones, sea el hecho de la Administración paraestatal apareció y se desarrolló en México como respuesta fundamental a problemas económicos, políticos y sociales.

La Administración paraestatal implica una forma distinta de organización, sobre todo por los distintos regímenes de las entida-

(61) Ver D.O. del 4 de octubre de 1982.

des que la integran; y en su evolución, a diferencia de la Administración centralizada, ha carecido de una doctrina rectora.

La preocupación de darle una base jurídica propia se vió reflejada en la reforma al artículo 90 constitucional (supra, § III) pero hay que hacer resaltar —en lo que al tema se refiere— su segundo párrafo, que señala:

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos"(62).

Como podemos apreciar, en este párrafo se establece que las relaciones entre la Administración pública centralizada y paraestatal estarán sujetas a las leyes; ello implica que se empieza a sistematizar la normatividad de las entidades(63), haciendo a un lado la manera convencional o arbitraria en que se venía haciendo como resultado de la insuficiencia legislativa. Además, hay que agregar que, con la reforma al artículo 90 constitucional, se fortalece la facultad del Congreso de la Unión, para legislar en esta materia.

Por otro lado, podríamos afirmar que la reforma al citado artículo constitucional tiene como antecedente inmediato y directo, la división que hace la L.O.A.P.F., en Administración pública centralizada y paraestatal, la cual a su vez, se inspira en la Ley para el control, por parte del gobierno federal, de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

(62) Ver D.O. 21 de abril 1981.

(63) Como es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece las bases de regulación para la Administración Pública centralizada y paraestatal.

De lo anterior podemos señalar que si, en un principio, se pensó, que al aspecto jurídico se le daba un papel secundario, lo cierto es que, tanto las nuevas disposiciones jurídicas como los esfuerzos que se han venido realizando doctrinalmente demuestran el impulso que se le está dando al marco teórico y normativo, para que sea acorde con nuestras circunstancias, y no excluimos la posibilidad de un ordenamiento genérico de la Administración Paraestatal.

78.C.1) Del fideicomiso público como institución administrativa. - El término institución es utilizado frecuentemente en diversos sentidos, por ejemplo en sentido figurado se habla de la institución de la prensa o, en el lenguaje técnico-jurídico, se habla de la institución del matrimonio o de la compra-venta. Es evidente que el término institución se va extendiendo cada vez más; sin embargo, el concepto de institución es poco valorado, por ello se ha considerado oportuno hacer una breve referencia a este concepto en relación a nuestro tema.

De la teoría de la institución se han ocupado diversos autores, entre ellos el gran jurista francés MAURICE HAURIUO, quien la perfiló de manera relevante para la doctrina.

HAURIUO, formula su teoría de la institución en varios de sus escritos, pero ahora, sólo haremos referencia al contenido de su obra, Teoría de la institución y de la fundación, París, 1925.

78.C.1.a) Teoría institucional de HAURIUO. - Para este autor existen dos tipos de instituciones, las que no se personifican y las que se personifican, como a continuación veremos.

1) Las instituciones cosas (las que no se personifican), las que pertenecen a la categoría de las cosas inertes. En este tipo de

instituciones hay dos elementos, el del poder organizado y el de las manifestaciones de comunión de los miembros del grupo, las cuales no se interiorizan en el marco de la idea de obra o empresa a realizar y, aunque existen en el medio social, permanecen exteriores a la idea, por ejemplo: la regla de derecho, socialmente establecida, que es institución porque, en tanto que es idea, se propaga y vive en el medio social, pero ella no engendra, visiblemente, una corporación que le sea propia, vive en el cuerpo social en el Estado, por ejemplo tomando de éste su poder de sanción y aprovechando las manifestaciones de comunión que se producen en él, pero no puede engendrar una corporación porque no es un principio de acción o de empresa, sino por el contrario, un principio de limitación.

Es decir que Maurice HAURIUO separa a las instituciones que pertenecen a la categoría de las cosas inertes, de aquellas otras que forman verdaderos cuerpos sociales.

2) Las instituciones personas o de los cuerpos constituidos.

Es un poder organizado y las manifestaciones de comunión de los miembros del grupo se interiorizan en el marco de la idea de la obra; después de haber sido el objeto de la institución corporativa, la idea deviene el sujeto de la persona moral que se desarrolla en el cuerpo constituido.

HAURIUO, en su obra citada, estudia solamente las instituciones corporativas, analizando sus elementos y observando su vida; debido a los elementos que él les atribuye, son de especial interés para nosotros en relación a nuestro tema, por ello enunciaremos la manera en que este autor concibe a las instituciones corporativas.

tuciones tienen tres elementos: 1) La idea de la obra o empresa a realizar en un grupo social (denominado idea directriz de la empresa); 2) El poder organizado, puesto al servicio de esta idea para su realización; 3) Las manifestaciones de comunión que se producen en el grupo social, respecto de la idea y de su realización. Pero, además, hay que agregar el fenómeno de incorporación, el cual se refiere a la interiorización del elemento "poder organizado" y del elemento "manifestaciones de comunión" de los miembros del grupo, dentro del marco de la idea a realizar, conduciendo esta incorporación a la personificación.

El nacimiento de las instituciones corporativas se produce en una operación de fundación por voluntad común, que requiere de los siguientes elementos: 1) manifestación de voluntad común con intención de fundar; 2) la redacción de los estatutos; 3) organización de hecho de la institución corporativa y, 4) reconocimiento de su personalidad jurídica.

El elemento más importante es la manifestación de voluntad común con intención de fundar, que es realizado en comunión, constituyendo un haz consensual que produce el efecto jurídico deseado, es decir, que jurídicamente opera la fundación. Para la formación del haz de los consentimientos, en la fundación por voluntad común, concurren tres factores: 1) la unidad en el objeto de los consentimientos; 2) la acción de un poder; 3) el vínculo de un procedimiento.

Ahora bien, todas las instituciones corporativas ^{son} para durar largo tiempo, ^{pero} son perecederas como todas las existentes; algunas veces su muerte es determinada por razones internas de mala organización, de deterioro de la idea, accidentes exteriores, etc., presentándose esta muerte, en principio, bajo forma de acto jurídico.

Se llega, por último, a la conclusión que el verdadero elemento objetivo del sistema jurídico es la institución, y que si bien éste contiene un germen subjetivo que se desarrolla por el fenómeno de la personificación, el elemento objetivo subsiste en el corpus con su idea directriz y su poder organizado. Para HAURIUO, en oposición a DUGUIT, la institución es muy superior en virtud jurídica a la regla de derecho, y señala que son las instituciones las que determinan las reglas de derecho y no las reglas de derecho las que crean las instituciones.

78.C.1.b) De la institución y el fideicomiso.- Como lo han señalado diversos autores, el mérito principal del Decano de Tolosa radica en haber introducido en el mundo jurídico la idea de institución en un sentido amplio y, además, el haber desligado el concepto de institución del de personalidad jurídica, que puede sobreponerse a la institución cuando se dan determinadas condiciones, pero que puede también faltar.

Hemos considerado necesario hacer esta pequeña y breve exposición de la teoría de la institución de HAURIUO, en virtud de que en nuestro trabajo se ha considerado al fideicomiso como institución. Cabe señalar que si bien utilizamos el término institución, no lo hacemos en el sentido que el administrativista francés utiliza respecto de las instituciones corporativas. En lo que atañe al fideicomiso mexicano en relación a la institución, no se trata sólo de decir si consideramos o no a esta figura como institución corporativa o institución-cosa, es un poco más profundo. Es recordar que el concepto de institución de HAURIUO es más amplio, con base en los tres elementos esenciales que maneja para la institución, y se le vincula sólo con aquella clase de organizaciones sociales que han alcanzado

ya un cierto grado de desarrollo y perfección.

Conviene destacar, por tal motivo, que hay quienes han considerado como auténticas instituciones lo que sólo son figuras jurídicas (como lo es el fideicomiso); el equívoco suele ser frecuente porque la institución supone siempre un elemento organizativo, una efectiva unidad social y la voluntad, elementos o circunstancias que en modo alguno se dan en las llamadas figuras jurídicas y de las cuales podríamos decir que sólo son los tipos en que se exterioriza el germen jurídico contenido en la institución, las formas en que actúa y de las que se sirve.

No creemos pueda llegar a considerarse como institución corporativa al fideicomiso mexicano, pues en el caso del fideicomiso privado cada vez se acerca más a la operación bancaria y, en el caso del fideicomiso público, si contemplamos a la administración pública global como un ordenamiento jurídico o institución es posible entender, por qué en nuestra opinión no es el fideicomiso una institución sino sólo una de las figuras a través de las cuales se concreta la actuación de la Administración pública en cuanto institución.

Empero sí se puede hablar del fideicomiso como institución en el sentido de las instituciones-cosas, es decir, hablar de institución como figura jurídica, en virtud de que se ha ido formando a través del tiempo; por la serie de conceptos teóricos que han servido para darle estructura a la figura en nuestra legislación vigente. El caso del fideicomiso como figura no coincide fielmente con el pensamiento romano y en el caso del mexicano, no refleja con nitidez el proceso histórico a través del cual se han ido resolviendo los problemas concretos a los que se ha enfrentado, ni las soluciones que se han dado, ya que sobre el tema en doctrina mexicana es poco lo que se ha estructurado en principios y definiciones abstractas.

PRIMERA PARTE
ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

79. Puntos a tratar. En esta primera parte trataremos dos aspectos, de gran importancia en el fideicomiso público, el primero de ellos su funcionamiento, si bien es cierto que en términos generales conocemos los elementos que integran el fideicomiso, también lo es que como entidad paraestatal adquiere cada uno de esos elementos características especiales, lo que hace necesario su estudio de manera más detallada y conforme a las disposiciones emitidas por el Legislativo y Ejecutivo en forma reciente. Por lo que trata al segundo aspecto, el de su funcionamiento, éste se refiere a la forma en que, preponderantemente lo utiliza el Estado, esto es, como instrumento financiero de la Administración Pública.

80. Desarrollo.- Esta primera parte queda dividida en dos capítulos, el V titulado Su estructura y el VI denominado su funcionamiento.

En el capítulo V, trataremos de explicar la estructura del fideicomiso público conforme a la legislación vigente y las disposiciones jurídico-administrativas, para tal efecto, este capítulo lo hemos dividido en dos secciones, en la Sección primera, se señalan las principales leyes y el decreto que regulan la institución, a efecto de concretizar su marco jurídico; la Sección segunda se refiere a la estructura del fideicomiso público, en cuanto a las partes que lo integran así como a las disposiciones jurídico-normativas que se refieren en especial a cada una de ellas, y señalan su funcionamiento como entidad paraestatal.

Pero no sólo nos interesa el fideicomiso en su marco legislativo y su regulación como institución nos interesa también su funcionamiento dentro de la Administración pública en el cumplimiento de sus fines. Es por ello, que en el capítulo VI, que lleva por título su funcionamiento lo tratamos como un instrumento financiero de la Administración pública y su utilización como instrumento de desarrollo.

PRIMERA PARTE
ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

CAPITULO V
SU ESTRUCTURA

81. Aspectos

SECCION I

PRIMEROS ANTECEDENTES Y LEGISLACION

82.A) Del fideicomiso público: primer antecedente y evolución.

83.B) Legislación.

84.a) Ley para el control por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

85.b) Ley general de bienes nacionales.

86.c) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

87.d) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

88.e) Ley de Obras Públicas.

89.f) Decreto de 27 de febrero de 1979.

90.g) Ley sobre adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración pública federal.

91.h) Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal.

92.i) Ley general de deuda pública.

93.j) Ley de planeación.

SECCION II

ESTRUCTURA DEL FIDEICOMISO PUBLICO

94. Aspectos generales.

95.A) Partes que integran el fideicomiso público.

96.B) El fideicomitente.

97.a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único.

98.b) El artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración

- ción Pública Federal.
- 99.aa) Su reforma.
- 100.bb) Observaciones comparativas de ambos textos.
- 101.c) La Secretaría de Programación y Presupuesto: facultades como fideicomitente.
- 102.aa) El procedimiento de creación.
- 103.bb) El contrato constitutivo.
- 104.C) El comité técnico.
 - 105.a) Como órgano de gobierno.
 - 106.b) Del Coordinador de Sector y el órgano de gobierno.
 - 107.c) El órgano de gobierno y su integración.
 - 108.aa) En las entidades coordinadas y controladas: funciones.
 - 109.aaa) Integración.
 - 110.bb) En las Entidades controladas.
 - 111.d) Su operación.
 - 112.aa) De las sesiones
 - 113.bb) De las atribuciones y responsabilidades de los representantes en los órganos de gobierno.
 - 114.cc) De los órganos auxiliares.
 - 115.e) Resumen.
- 116.D) La fiduciaria.
 - 117.a) Su funcionamiento.
 - 118.aa) Aspectos generales.
 - 119.bb) La organización contable fiduciaria.
 - 120.cc) La auditoría.
- 121.E) El delegado fiduciario especial.
 - 122.a) El director general del fideicomiso.
 - 123.aa) Su responsabilidad como servidor público.
 - 124.aaa) La responsabilidad penal.
 - 125.bbb) La responsabilidad civil.
 - 126.ccc) La responsabilidad política.
 - 127.ddd) La responsabilidad administrativa.
- 128.F) La banca de desarrollo.

SECCION III

SU FUNCIONAMIENTO

129. Puntos a tratar.

130.A) El fideicomiso como instrumento financiero de la administración pública.

- 131.B) El fideicomiso como instrumento de desarrollo.
- 132.C) Un ejemplo del funcionamiento de los fideicomisos de fomento: Nafinsa.
 - 133.a) El Fondo de garantía y fomento a la pequeña y mediana industria.
 - 134.aa) Fogain: objetivos y criterios.
 - 135.bb) Fogain: evolución.
 - 136.cc) Fogain: orientación y modalidades de los recursos.
 - 137.dd) Fogain: la gestión reciente.
 - 138.b) El Fondo nacional de fomento industrial.
 - 139.aa) Fomin: su objeto
 - 140.bb) Fomin: su intervención
 - 141.c) El Fondo nacional de fomento al turismo.
 - 142.aa) Fonatur: creación y objetivos.
 - 143.bb) Fonatur: su regulación en la Ley federal de turismo.
 - 144.cc) Fonatur: crédito y reglas de operación.
 - 145.dd) Fonatur: los subprogramas.
 - 146.ee) Otros fideicomisos de impulso al turismo.
 - 147.ff) Los fideicomisos de "segunda generación".
 - 148.gg) Fonatur: para un balance crítico.
 - 149.d) El fondo nacional de estudios y proyectos.
 - 150.aa) La especialidad institucional.
 - 151.bb) Fonep: los servicios que presta y sus requisitos.
 - 152.cc) La asesoría o consultoría
 - 153.dd) Autoridades externas competentes.
 - 154.ee) La jerarquización sectorial de los estudios y proyectos.
 - 155.ff) La carencia de proyectos adecuados de inversión: consecuencias.
 - 156.gg) Otros escollos: carencias de metodología, técnica y personal.
 - 157.hh) El triple objetivo.
 - 158.ii) El fondo, la planeación y la unidad de proyectos de la S.P.P.
 - 159.e) El fideicomiso para el estudio y fomento de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales (Fidein).
- 160.D) Resumen.
- 161.E) Los fideicomisos públicos y su registro:
 - 162.a) Del registro único de la Administración pública paraestatal.
 - 163.aa) La ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

- 164.bb) El decreto por el que se establecen las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.
- 165.cc) La Ley orgánica de la Administración pública federal.
- 166.b) Los fideicomisos inscritos.
- 167.c) Conclusión.

CAPITULO V

SU ESTRUCTURA

81. Aspectos.- Este capítulo se ha considerado conveniente dividirlo en dos Secciones, con el propósito de que en la primera quede señalado el marco legislativo del fideicomiso, hacemos referencia a las principales leyes que lo han regulado, en algunos casos, y las que aún siguen en vigor. La Segunda, para entender la estructura del fideicomiso como entidad pública se hace necesario acudir no sólo a las disposiciones legislativas sino también a la regulación jurídico-administrativa, dentro de la que impera gran anarquía, pues en algunos casos se le ha denominado normas, en otros lineamientos etc.; por consiguiente la estructura del fideicomiso se tratará también con base en estas disposiciones.

SECCION I

PRIMEROS ANTECEDENTES Y LEGISLACION

82.A) Del fideicomiso público: primer antecedente y evolución.- Poco tiempo después de que se empezaron a celebrar los fideicomisos entre particulares, por el año de 1936, según la doctrina, haciendo referencia a SANABRIA parece ser que el primer fideicomiso oficial fué celebrado en ese año entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero(64); se señala que no fue sino en 1943 cuando se organizó un sistema de fideicomisos en el Departamento de Bancos, Moneda

(64) BATIZA, Rodolfo, El Fideicomiso, teoría y práctica, ciudad de México: Porrúa S.A., 1976, 3a. ed., pág. 163.

e Inversiones de la Dirección de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y diez años después se creó una Sección de fideicomisos y para el año de 1956 en el mes de abril se habían registrado 475 contratos.

A mediados del año de 1975, los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal superaban aproximadamente en cinco veces el total de los fideicomisos manejados por instituciones privadas esta ha conducido a formular una política de coordinación sistemática y organizada; por lo anterior, se hace referencia a lo expresado por el Secretario de Hacienda en enero del mismo año, en el sentido de que la figura del "fideicomiso ha sido utilizada por el Ejecutivo Federal desde hace muchos años para atender diversas materias de importancia para el país; que actualmente, por su volumen, monto y diversidad, resulta deseable que se adopten medidas para que esos instrumentos financieros alcancen mayor eficiencia y se coordine la acción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con otras entidades de la Administración pública, evitando innecesaria duplicación de tareas.

En este sentido y por la importancia de su texto se hace referencia al oficio del 2 de enero de 1975(65), el cual señalaba lo siguiente: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su calidad de fideicomitente único del Gobierno Federal por conducto de la Dirección General de Crédito, tomará a su cargo lo siguiente: 1. Transmitir a las instituciones fiduciarias disposiciones generales

(65) Se hace referencia a la Bases 5 y 9 del oficio de 2 de enero de 1975 dirigido por el Secretario de Hacienda y Crédito Público al Director General de Crédito, "numérica", No. 6, marzo de 1975. Citado por BATIZA, idem., pp . 163 y 164.

y específicas para la constitución, operación y extinción de los fideicomisos. 2. Fijar la política a seguir en cuanto a los fideicomisos cuyas finalidades comprendan operaciones de crédito. 3. Tomar medidas para que los fideicomisos en que concurre tal situación sean absorbidos por las entidades del sector público respectivas y, siendo procedente, la ministración de fondo se haga a través del Presupuesto de Egresos de la Federación. 4. Cuidar que no se constituya fideicomisos para tareas que correspondan a entidades del sector público. 5. Liquidar los fideicomisos cuya finalidad principal se haya cumplido y su patrimonio se aplique al Gobierno Federal. 6. Girar instrucciones de carácter general y particular a sus representantes ante los comités técnicos de los fideicomisos. 7. Autorizar el suministro de fondos para los fideicomisos, su incremento o ampliación, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, estando previstos en el programa financiero de la Secretaría. 8. Mantener organizada y actualizada la información necesaria para cumplir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia de fideicomiso. 9. Cuidar que las instituciones fiduciarias y los delegados fiduciarios especiales proporcionen la información requerida, envíen oportunamente los programas de trabajo de los fideicomisos, los presupuestos de egresos para cada ejercicio, las inversiones físicas, amortización de deuda, estimaciones de ingresos, y los resultados de la operación de los fideicomisos en relación con el propósito para el que fueron constituidos.

83.B) Legislación.- El gobierno ha instrumentado en varias disposiciones legislativas el fideicomiso, por el momento sólo haremos referencia a nueve leyes y un decreto del Ejecutivo, que regulan

al fideicomiso dentro de su texto, y con las cuales consideramos queda señalado el marco legislativo dentro del cual se regula a dicha institución.

84.a) Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.- Al hablar de esta ley, se puede hacer referencia a ella en tres etapas.

La primera etapa, cuando aparece por primera vez en 1947(66), en su texto se señalan las características y formas de creación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como de su vigilancia y control; pero, en lo que se refiere a los fideicomisos públicos, señalaba que su creación debe ser con apego a las leyes mercantiles, siendo su control y vigilancia a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la segunda etapa, se considera la siguiente publicación en 1966 de esta ley(67). La nueva versión divide el control y vigilancia de los organismos que regula pero, respecto de los fideicomisos, sigue siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y en lo que se refiere a su constitución, al igual que la anterior ley, no establece ningún requisito previo para los fideicomisos que establezca el Gobierno Federal.

La tercera y última etapa es la ley en vigor(68), motivo por el cual haremos referencia en forma expresa a los dos artículos que

(66) D.O. del 31 de dic. de 1947.

(67) D.O. del 4 de enero de 1966.

(68) D.O. del 31 de dic. de 1970.

se refieren en forma directa a los fideicomisos.

Esta ley, en sus artículos 25 y 26, señala que: 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 prestación 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 de Patrimonio Nacional(69). Sin perjuicio de lo que determine la ley, decreto o instrumento jurídico que lo haya creado, los fideicomisos deberán ajustarse a las prevenciones que establece la citada ley, en todo lo que en cada caso les sea aplicable, agregando que, en su carácter de fideicomitente único del Gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda obligada a inscribir los fideicomisos en el Registro que llevará la Secretaría de Patrimonio Nacional(70) y a comunicarle dentro de treinta días, la creación, las modificaciones o reformas que afecten la constitución o estructura de los fideicomisos.

Los textos a que hemos hecho referencia no han sido reformados, pero esto no impide que estos artículos no hayan sido ampliamente superados, en diversas disposiciones legislativas que se han emitido posteriormente.

85.b) Ley general de bienes nacionales.- Su antecedente inmediato es la ley del 23 de diciembre de 1968(71), que establecía

(69) La adición del artículo 32 bis, frac. XI, a la L.O.A.P.F., (D.O. del 29 de dic. de 1982), le señala a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la competencia para hacer tal designación.

(70) Esta disposición a quedado sin efecto por la adición del artículo 49 bis de la L.O.A.P.F. (D.O. del 30 de dic. de 1983).

(71) D.O. del 8 de enero de 1982.

al final del párrafo segundo, del artículo 7º, lo siguiente:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá siempre en los contratos de fideicomisos que celebre el Gobierno Federal, el carácter de fideicomitente".

Esta disposición ha sido reformada, con la publicación en 1982 de la nueva Ley general de bienes nacionales(72) que en su artículo 2º transitorio abroga a la ley anterior, en el texto y en el numeral, al pasar del artículo 7º, párrafo segundo, al artículo 8, fracción VII, en su última parte, para quedar como sigue:

"La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá siempre en los contratos de fideicomiso que celebre el gobierno federal, el carácter de fideicomitente".

De esta manera, la ley de referencia tiene congruencia con lo que dispone la Ley orgánica de la Administración pública federal.

Con esta Ley general de bienes nacionales se unifican en un solo instrumento, diversas disposiciones jurídicas que regían la administración de los bienes que constituyen el patrimonio del gobierno federal, independientemente de la naturaleza jurídica de la entidad pública que los administre o utilice, para obtener el mejor aprovechamiento, control y vigilancia de la propiedad, tanto mueble como inmueble. Regula las adquisiciones de los bienes inmuebles de los bienes de dominio público; de la zona federal marítima terrestre y de los terrenos ganados al mar; de los inmuebles y muebles de dominio privado; el registro público de la propiedad federal. Además el control del catálogo e inventario de los bienes, de los recursos

(72) D.O. del 8 de enero de 1982.

de la nación y las sanciones.

86.c) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.-

Esta ley fue publicada en el D.O. del 23 de diciembre de 1958 (que rige hasta el año de 1976); como su nombre lo indica, sólo regulaba a lo que ahora denominamos, la Administración centralizada. Esta ley, entre otras cosas, transforma la Secretaría de bienes nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría de Patrimonio Nacional y le señala, dentro de su competencia, el controlar y regular, financiera y administrativamente, la operación de los organismos, que regulaba la Ley para el control de 1947 (supra, § 84); esta facultad, que se le otorgaba a la Secretaría de referencia, era para fortalecer el control de la Administración ahora llamada paraestatal, que en un principio era sólo facultad de la Secretaría de Hacienda.

Con la expedición de esta nueva ley, se dividen las funciones de control y vigilancia de la siguiente manera: la planeación a cargo de la Secretaría de la Presidencia (que fue creada por esta ley); el control, sobre todo administrativo, a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional y el presupuesto a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero en ocasiones se creaban con fusiones, motivo por el cual se consideró la conveniencia de crear una junta de gobierno(73), que coordinara las facultades de estas tres Secretarías y que sería competente(74) para la aplicación de la

(73) Creada por Decreto del 13 de marzo de 1959 (D.O. del 31 de marzo de 1959).

(74) Para ver más ampliamente las funciones de esta junta de gobierno, consúltese obra de CARRILLO-CASTRO, Alejandro y otro, Las empresas públicas en México ciudad de México: Miguel Angel Porrúa S.A., 1983, pág. 53.

Ley para el control de 1947. Constituyéndose la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en el antecedente de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública.

87.d) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.-

Su antecesora es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; con la emisión de la Ley orgánica de la Administración pública federal (L.O.A.P.F.), se regula la Administración pública centralizada y paraestatal; esta ley incorpora en la Administración pública paraestatal a los fideicomisos y lo hace en forma textual, en sus artículos 1º y 3º, al señalar como entidad paraestatal a los fideicomisos. Por lo que se refiere al artículo 49 éste presenta especial interés, por ser el que en forma íntegra hace referencia al fideicomiso, preceptuando textualmente:

"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".

De lo anterior podemos derivar dos tipos de fideicomisos;

- a) Los establecidos por la Administración pública centralizada y,
- b) Los de la Administración pública paraestatal.

En el segundo párrafo queda señalado que la Secretaría de Programación y Presupuesto será la Secretaría que representará al

Gobierno federal, como único fideicomitente, en los fideicomisos que éste constituya.

Pero no sólo de estos dos artículos se deriva la regulación del fideicomiso en la Ley orgánica, también en:

a) Los demás artículos que componen el Título Tercero, con su Capítulo único de la Administración pública paraestatal, en lo pertinente y

b) Los diversos artículos contenidos en su Título Segundo, de la Administración pública centralizada.

88.e) Ley de Obras Públicas.- Esta ley(75), en su artículo 2º transitorio, aboga la ley de inspección de contratos y obras públicas(76) que en su contenido facultaba al Ejecutivo federal para intervenir en los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como para inspeccionar y vigilar esas obras cuando eran llevadas a cabo por las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos públicos y las empresas de participación estatal.

Ahora, en su nuevo texto, la Ley de Obras públicas, tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública que realicen: las unidades de la Presidencia de la República, la Administración pública centralizada y paraestatal, y el Departamento del Distrito Federal.

(75) D.O. del 30 de diciembre de 1980.

(76) D.O. del 4 de enero de 1966.

89.f) Decreto de 27 de febrero de 1979.- En este decreto se encuentran las principales disposiciones de los fideicomisos públicos, por contener las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los mismos, a pesar de que, debido a diversas disposiciones legislativas se podría pensar que éste, ha sido rebasado en cuanto a la regulación legal que hace; sin embargo, no se ha expedido una disposición que regule al fideicomiso como lo hace este Decreto (ver anexo III).

90.g) Ley sobre adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración pública federal. Esta ley(77), en su artículo segundo transitorio, aboga a la Ley de Inspección de Adquisiciones, publicada en el D.O. el 6 de mayo de 1972. En su contenido, esta ley regula las operaciones de las dependencias y entidades (incluyendo los fideicomisos) de la Administración pública federal relativos a adquisición de mercancías, materias primas y bienes inmuebles; así como la adquisición del arrendamiento de bienes muebles; contratación de servicios relacionados con bienes muebles, y almacenes. Regula también las facultades y competencia de la Secretaría de Comercio en esta materia.

91.h) Ley de presupuesto, contabilidad y gasto Público federal.- Esta ley constituye un paso importante en la reforma administrativa de la Administración pública y, en su artículo 2º transitorio, aboga la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En su artículo 1º, se señala que esta ley será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto; en su artículo 2º, se establece cómo se integra el gasto público y quiénes lo realizan; quedando comprendidos en su fracción VIII los fideicomisos.

Esta ley regula también los presupuestos de egresos, el ejercicio del gasto público federal, la contabilidad de las entidades, y señala la Secretaría de programación y presupuesto, para que dicte las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades paraestatales.

92.i) La Ley general de deuda pública.- Con la expedición de esta ley(78), se unifican las disposiciones emitidas en esta materia. En su artículo 1º, se señala que la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directo o contingentes derivados de financiamientos y a cargo de varias entidades, enumerándolas en seis fracciones; en la fracción VI se señala a los fideicomisos. Esta Ley señala las normas para obtener el financiamiento requerido por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria (incluye asimiladas) y los fideicomisos; para estos efectos los coordinadores de sector deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público todos los proyectos y programas de las entidades correspondientes, debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto (cuando requieran de financiamiento para su realización); de esta manera las dependencias

coordinadoras y las entidades paraestatales coordinadas quedan obligadas a permitir las visitas de la Secretaría de Hacienda y rendir los informes que se les requieran, para comprobar la debida aplicación, contratación y manejo de la deuda.

Esta ley en su artículo 30 crea la Comisión Asesora de financiamientos externos y señala el funcionamiento de la misma; debido a la creación de esta Comisión, la Ley de Deuda pública en su artículo 2º transitorio deroga el artículo 26 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, S.A., relativo a la Comisión especial de financiamientos exteriores.

93.j) Ley de planeación.- Esta ley(79) contiene las "normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal" (art. 1º fracc. I) y faculta al Ejecutivo Federal para conducir la planeación nacional del desarrollo, con la opinión del Congreso de la Unión, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por lo que se refiere a las entidades paraestatales, sobresalen entre otras disposiciones el artículo 9º y 17 de la citada Ley que señalan lo siguiente: el deber de planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

También deberán participar en la elaboración de los programas sectoriales, elaborar su respectivo programa institucional

(79) D.O. 5 de enero de 1983. Cabe aclarar que esta ley, en su artículo 3º transitorio, ~~abroga~~ abroga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930, publicada en el D.O. de la misma fecha.

(cuando se determine expresamente por el Ejecutivo Federal), así como también el anual (para la ejecución del programa sectorial y en su caso institucional) tomando en consideración su ámbito territorial; asegurar la congruencia, entre el programa institucional y sectorial respectivos; además de verificar periódicamente la relación que guardan sus actividades; así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

SECCION II

ESTRUCTURA DEL FIDEICOMISO PUBLICO

94. Aspectos generales.- Hemos anticipado (supra, § 59) los elementos que integran el fideicomiso público, de acuerdo a lo señalado por la Ley general de títulos y operaciones de crédito, en comparación a la integración del fideicomiso privado. Desde el punto de vista formal, y siguiendo las normas establecidas por este ordenamiento jurídico, concluimos: que la Ley general de títulos y operaciones de crédito, en el capítulo que regula el fideicomiso, formalmente no ha sido modificada, y en el caso de los fideicomisos privados, no se hace necesario pero, debido a la aplicación por parte del Estado de la figura del fideicomiso en la Administración pública federal sí se hace necesario que se reforme dicho ordenamiento, o bien se emita una nueva ley que regule en forma unificada el fideicomiso público; hasta el momento, su legislación se encuentra en diversas disposiciones, y es a través de todos los ordenamientos jurídicos que continuamente emite el Ejecutivo, que nos damos cuenta que la fuente de creación ha sido ampliamente superada en algunos aspectos.

En atención a lo anterior, analizamos las partes que integran la estructura del fideicomiso público, de acuerdo a las diversas disposiciones que se han emitido.

95.A) Partes que integran el fideicomiso público.- Utilizaremos, para analizar las partes que integran el fideicomiso público(80), entre otras disposiciones, el decreto de 27 de febrero de 1979, por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezcan el Gobierno federal y las disposiciones legislativas complementarias; por lo tanto, haremos referencia a los elementos del fideicomiso en el siguiente orden:

- a) Fideicomitente,
- b) Fiduciaria,
- c) Delegado fiduciario especial,
- d) Comité técnico.

96.B) El fideicomitente.- El fideicomitente, como elemento del fideicomiso, merece especial atención, en virtud de que es lo que caracteriza al fideicomiso cuando es constituido —que es el tema que nos ocupa— por el Gobierno federal (a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto) o de alguna entidad paraestatal.

La legislación de carácter administrativo faculta al poder Ejecutivo Federal para constituir, modificar, incrementar o extinguir los fideicomisos sin que, por ello, los principios fundamentales en la legislación mercantil dejen de ser aplicables.

(80) En lo sucesivo, sólo utilizaremos la palabra fideicomiso para referirnos al fideicomiso público.

Para efectos de control y manejo de la Administración pública, la L.O.A.P.F. señala como único fideicomitente de la Administración pública centralizada a una Secretaría de Estado, con las modalidades que más adelante señalaremos.

Abundando un poco más sobre lo anterior, podemos agregar que es el Gobierno Federal el que actúa propiamente como fideicomitente, por ser el titular del patrimonio fideicometido y de la personalidad jurídica pública, toda vez que se encuentra representada por el Poder Ejecutivo será, a través de la Secretaría de Estado señalada en la legislación administrativa quien desempeñe las atribuciones correspondientes como único fideicomitente; con la salvedad de los fideicomisos públicos constituidos por las entidades paraestatales.

97.a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único.- Desde que se constituyeron los primeros fideicomisos, por el Ejecutivo federal, había sido tradicional que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencia responsable del manejo y cuidado de los fondos públicos, fungiera como fideicomitente único del Gobierno Federal, facultad que se encontraba contenida en el texto del artículo 25 de la Ley para el control, mismo que expresa:

"Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del gobierno federal...".

Con la publicación de la L.O.A.P.F., la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública para representar al Gobierno

Federal, como fideicomitente único, queda contenida en el artículo 49 primer párrafo, que al efecto expresaba en su tenor originario de 1976:

"Los fideicomisos a que se refiere esta ley serán los que se establezca por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único de la administración pública centralizada...".

Se consideró que la designación, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno federal, era congruente con las atribuciones de la citada Secretaría, que quedaron contenidas en el artículo 31 de la L.O.A.P.F. y a la cual, de acuerdo al texto vigente de la presente ley, en sus fracciones respectivas, le corresponde:

"IX.- Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

X.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

XI.- Dirigir la política monetaria y crediticia;

XIII.- Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes de instituciones de crédito, seguros y fianzas...".

De igual manera, el Decreto de fecha 27 de febrero de 1979, en el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno federal y la Ley de Presupuestos Contabilidad y Gasto Público, señalan que al desempeñar la citada Secretaría funciones de fideicomitente, será ella en consecuencia la dependencia encargada de otorgar los contratos

de fideicomiso que constituya la Federación y de fijar en los mismos los términos a que debe someterse la encomienda fiduciaria conforme a las instrucciones del propio Ejecutivo, emitidas por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por otro lado, la Ley general de deuda pública, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para elaborar el programa financiero del sector público, autorizar a las entidades del sector público paraestatal a contratar créditos (sin este requisito carecen de validez); cuidar que los recursos procedentes de financiamiento se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes —de desarrollo económico y social— que generen ingresos para su pago o que mejoren la estructura del endeudamiento público y para vigilar que la capacidad de pago de las entidades sea suficiente, para cubrir los compromisos que se quieran contraer.

La Secretaría de Programación y Presupuesto en el desempeño de sus atribuciones en términos de la L.O.A.P.F. y del Decreto de 27 de febrero de 1979, está facultada como conducto del Ejecutivo Federal para intervenir en la constitución, incremento y extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal; así como sugerir modificaciones a los contratos constitutivos, estructura, bases de organización y operación, sin perjuicio de las facultades que le corresponden en la planeación, programación y presupuestación de todas las entidades de la Administración pública paraestatal. Ahora bien, según las facultades que contiene el Decreto de 27 de febrero de 1979, en favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la de Programación y Presupuesto, el Ejecutivo deja todavía en 1979

que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conserve su calidad de fideicomitente, pero divide las atribuciones contenidas en este Decreto, entre las dos Secretarías ya citadas, para efectos de un mejor control.

Por lo tanto, para efectos de la constitución de un fideicomiso por el Gobierno Federal, de acuerdo a lo antes señalado, había intervención para un mismo acto de dos secretarías de Estado, es por ello que, a pesar de las facultades que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desempeña y las que le confieren las leyes, el legislador consideró conveniente cambiar la representación que el Gobierno federal había depositado en esta Secretaría a otra dependencia, reformando el artículo 49 de la L.O.A.P.F.

98.b) El artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- El primer texto, antecedente del artículo en cuestión, es el artículo 25 de la Ley para el control(81), que señala:

"Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del gobierno federal..."

Con la publicación de la L.O.A.P.F., el contenido de este artículo, en su esencia, queda vertido en el artículo 49 de la nueva Ley Orgánica, cuyo texto decía:

(81) D.O. del 31 de dic. de 1970. El texto completo del artículo 25 de esta Ley para el control expresa: "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 prestación 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 de 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".

"Los fideicomisos a que se refiere esta ley serán los que se establezcan 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 representante del fideicomitente, cuando menos, formará parte del comité técnico".

Como notamos, en los dos textos aparece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único, con la variante de que en el primero actúa como fideicomitente "del gobierno federal" y, en el segundo, lo hace como fideicomitente de "la administración pública centralizada", sin que esta diferencia afecte la esencia del precepto.

Por lo que se refiere a la diferencia en el término utilizado en los citados artículos, un autor mexicano señala que la Administración pública centralizada no es sinónimo de Gobierno Federal, puesto que la primera, es sólo parte del instrumental que utiliza el Poder Ejecutivo federal, para ejercitar las facultades que la Constitución le confiere; debido a esto, él considera más adecuada la terminología del texto del primer párrafo del artículo 49 de la L.O.A.P.F.(82).

99.aa) Su reforma.- Posteriormente en el año de 1981, y

(82) Cfr. VILLAGORDOA LOZANO, ob. cit., págs. 293 y 294.

debido a que coincidían las facultades y competencias que desempeña la Secretaría de Programación y Presupuesto, contenidas en la L.O.A.P.F. (art. 32), con las facultades que le señala el Decreto del 10 de enero de 1979(83), se empieza a pensar en el cambio de fideicomitente y por consiguiente del precepto que lo señala en la L.O.A.P.F.

Interés especial ofrece el proceso legislativo de la reforma del artículo 49 de la L.O.A.P.F., que a continuación describiremos.

La iniciativa de reforma del artículo 49 de la L.O.A.P.F.(84), parte de la Cámara de Senadores(85), exponiendo para dicha reforma lo siguiente:

"El artículo 49 confiere a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la representación de la Administración pública como fideicomitente único, en los fideicomisos que constituya, facultad que la norma en vigor confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El cambio es prudente, en virtud de que la Secretaría de Programación y Presupuesto es el conducto del Ejecutivo que señala los fines de los fideicomisos, así como su decisión para crearlos, modificarlos, o suprimirlos, en los términos del artículo 9º (86) de

(83) D.O. 27 de febrero de 1979.

(84) En la misma fecha que sale publicada en el D.O. la reforma al art. 49 de la L.O.A.P.F., se reforman o adicionan otros artículos de la misma ley pero, por no ser de interés a nuestro tema, sólo haremos referencia al citado artículo.

(85) Publicado en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, No. 30, el 17 de diciembre de 1981.

(86) El artículo 9º de la citada ley dice: "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 propondrá al Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos cuando así con venga al interés público.

la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público federal, y es responsable de la afectación del Presupuesto Federal".

Siendo requisito una segunda lectura del dictamen emitido por las Comisiones respectivas(87), resulta aprobada la iniciativa en su texto(88)

Ahora bien, al pasar a la Cámara de Diputados, es aprobada sin modificaciones la minuta del proyecto de Decreto que reforma la Ley orgánica de la administración pública federal(89) enviada por la Cámara de origen; el correspondiente Decreto del Congreso de la Unión fué remitido al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales, siendo finalmente publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1982, quedando el texto reformado del artículo 49 de la siguiente manera:

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".

(87) El dictamen lo rindieron las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera y de Estudios legislativos. Quinta Sección (también de la primera lectura).

Publicada en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, No. 34 del 23 de diciembre de 1981.

Publicada en el Diario Oficial de los Debates de la Cámara de Diputados el 30 de diciembre de 1981, año III, t. III, No. 48.

100.bb) Observaciones comparativas de ambos textos.- La lectura del artículo 49 vigente permite hacer, en comparación con el texto anterior, algunas observaciones:

a) La importancia de la reforma al citado párrafo radica en que establece, en forma clara, que los fideicomisos regulados por la Ley orgánica de la Administración pública federal son aquellos en los cuales el fideicomitente es la Administración pública centralizada, o los creados con recursos de algún organismo descentralizado, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organización auxiliar nacional, aseguradora nacional, afianzadora nacional o por un fideicomiso estatal.

b) Se criticaba la redacción del primer párrafo, por señalar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de tal manera que hacía parecer que era ella la que establecía los fideicomisos de la Administración pública centralizada; por otro lado, algunos autores(90) a este respecto señalan que era un error, si consideramos que las Secretarías de Estado no tienen personalidad jurídica, por ser dependencias del Poder Ejecutivo federal(91), el cual representa al Gobierno federal; en este sentido, y en relación al nuevo texto del segundo párrafo, éste corrige el error al señalar que la Secretaría de Programación y Presupuesto "representará" a la Administración centralizada, en los fideicomisos que ésta constituya.

Abundando un poco más en este punto, podemos decir que el que una Secretaría de Estado represente a la Administración contra-

(90) Cfr. VILLAGORDOA LOZANO, Doctrina general del... ob. cit., pág. 294.

(91) El art. 2º de la L.O.A.P.F., señala: "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios de orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada: I. Secretarías de Estado, y II. Departamentos Administrativos.

lizada, para la constitución de fideicomisos, es en relación a la afectación de bienes —recordaremos que el fideicomitente debe tener capacidad (supra, § 42) para la afectación de bienes que exige el fideicomiso—; si bien es cierto que el Gobierno federal es el titular de los bienes, éste es representado por el Poder Ejecutivo, el cual a su vez, faculta en el artículo 49 de la L.O.A.P.F. a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que lo represente, resultando así, que la actuación del Poder Ejecutivo en materia de los fideicomisos que forman parte de la Administración pública paraestatal se realiza por conducto de un órgano de la Administración centralizada, la Secretaría de Programación y Presupuesto.

c) En lo que toca al contenido del texto anterior del citado artículo y en relación a su segundo párrafo(92), se advierte un proceso de "deslegalización" en cuanto que éste contenía la integración del Comité técnico, mismo que por formar parte de una figura flexible que se adecuaba a las necesidades del Ejecutivo, con la reforma pasa a ser regulado por disposiciones de carácter secundario como lo es el Decreto de 10 de enero de 1979, el cual trata de integrar las normas para regular a los fideicomisos y por consiguiente de todos los elementos que lo integran, entre ellos, el comité técnico. Por lo tanto, al ser normas contenidas en disposiciones secundarias y dejar de tener el carácter legislativo que implica la ley, desaparece la posibilidad de ser discutidas en el Congreso.

(92) El texto anterior del art. 49, señalaba: "Los fideicomisos a que se refiere esta ley serán lo que se establezcan 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 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 representante del fideicomitente, cuando menos, formará parte del comité técnico.

Para reafirmar la consideración anterior, podemos señalar, como ejemplo, el oficio circular No. 212-879(93) dirigido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a los ciudadanos titulares coordinadores del Sector, por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y función de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal; como vemos, a través de un oficio circular, se regula la integración y función de un órgano de enorme importancia y trascendencia para las entidades paraestatales, y si tomamos en consideración una de las características de las circulares(94), es la de que mediante ellas se precisan interpretaciones de los órganos superiores, en este caso de las dependencias, hacia las entidades coordinadas por éstas; en tal situación cabe preguntarse qué estabilidad puede tener, una disposición emitida bajo tal circunstancia.

d) Por otra parte, procede señalar que al entrar en vigor las reformas del artículo en cuestión, quedaron sin efecto las disposiciones contenidas en diversos ordenamientos jurídicos(95) que señalan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la Administración pública centralizada.

101.c) La Secretaría de Programación y Presupuesto: facultades como fideicomitente.- Para describir las facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único de la Administración pública centralizada, se hace necesario señalar el procedimiento de creación de los fideicomisos.

(93) D.O. 11 de octubre de 1983.

(94) Cfr. ACOSTA ROMERO, Teoría general del... op. cit., pág. 481.

(95) Como es el caso de: la Ley para el control, art. 25; Ley de Presupuesto, art. 9º, último párrafo; Decreto del 10 de enero de 1979, art. 2º etc.

102.aa) El procedimiento de creación.- Se inicia cuando se emite el decreto o "instrumento jurídico" que autoriza su creación.

Ahora bien, el artículo 25(96) de la ley para el control así como alguna doctrina(97) señalan a la ley formal como fuente de creación de los fideicomisos; por su parte, ACOSTA ROMERO expresa que la ley sólo ordena la creación y se requiere de un acto posterior, el contrato(98). Por otro lado, consideramos que un motivo que limita la creación de fideicomisos por ley, podría ser que el legislador utiliza la ley para la creación de entidades de mayor importancia y con carácter más permanente, como es el caso del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores conocido como el INFONAVIT (n.58).

Cabe señalar que la legislación de carácter administrativo faculta al Poder Ejecutivo federal para crear, incrementar, modificar o extinguir fideicomisos; en la práctica, hemos encontrado que

(96) 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 prestación 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 de 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". (El subrayado es nuestro).

(97) Cfr. VILLAGORDOA LOZANO, Doctrina general del... ob. cit., págs. 210, 312. ACOSTA ROMERO, Miguel, "Naturaleza jurídica del fideicomiso", en la obra colectiva Las instituciones fiduciarias... ob. cit., pág. 162.

(98) El autor de referencia cita como ejemplo la ley de 31 de diciembre de 1954 que ordenó la creación del fondo para la agricultura, ganadería y avicultura, y que por sí misma no constituyó el fideicomiso, sino que fue complementada con el contrato de fideicomiso celebrado el 24 de junio de 1955 en el que el fideicomitente es el gobierno federal y la institución fiduciaria el Banco de México S.A..., ibidem (subrayado nuestro).

en su mayoría han sido creados por decreto(99) o acuerdo(100) del Ejecutivo. Esto se puede deber también a que, en la práctica administrativa y legal, se toma en consideración el acuerdo que autoriza la creación y no a la ley (en caso de que exista) que ordena su creación, para efectos prácticos del control y manejo de estas entidades.

El acuerdo que autoriza la creación del fideicomiso tiene su fundamento en el artículo 9º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en cuyo cumplimiento el Secretario de Programación y Presupuesto expide una autorización, que en ciertos casos puede implicar también la creación (cuando son creados por acuerdo) y señala en el texto de ésta los términos y características de constitución del fideicomiso.

El acuerdo de autorización debe señalar:

1. La autorización (causas que motivan la creación del fideicomiso).
2. La denominación del fideicomiso(101).

(99) Citaremos como ejemplo de un fideicomiso creado por decreto: "Decreto por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a la constitución de un fideicomiso destinado exclusivamente a la operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Gro.", publicado en el D.O. de 28 de junio de 1977, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(100) Podemos citar como ejemplo de un fideicomiso creado por acuerdo: "Acuerdo por el que se autoriza la constitución del fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA)", publicado en el D.O. 11 de marzo de 1983.

(101) Se integra con una palabra o conjunto de ellas para designar en este caso al fideicomiso, pero es tradicional que la denominación incluya el tipo de actividad del fideicomiso; la denominación no es un requisito de la ley para la constitución del fideicomiso, pero el fideicomitente lo incluye para identificarlo jurídicamente y manejar su registro; en ocasiones, derivado de utilizar nombres largos o por cuestiones prácticas, se utilizan siglas, por ejemplo, el fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios, que se le conoce comúnmente como FICORCA.

3. Los elementos del fideicomiso: fideicomitente, fiduciaria y fideicomisarios(s).
4. Los fines del fideicomiso.
5. La integración del fideicomiso: señalará la cantidad que la Secretaría de Programación y Presupuesto aportará con cargo a la partida presupuestal asignada, y demás cantidades que el fideicomiso pueda percibir por el ejercicio de su objeto o en su caso se le señale.
6. Las operaciones y actividades que pueda realizar el fideicomiso pero siempre con sujeción a sus "Reglas de Operación"(102).
7. La integración del comité técnico o de distribución de fondos, de acuerdo a las funciones del fideicomiso.
8. Las facultades del comité técnico, y demás características del fideicomiso, se determinarán en el contrato que al efecto celebre el fideicomitente con la fiduciaria.
9. El tiempo de duración.
10. En ese mismo acuerdo se señalará, en sus artículos transitorios, en qué tiempo deberá quedar formalizado el contrato que constituya el fideicomiso.

(102) Las "Reglas de Operación", son disposiciones de carácter interno, por su forma las podríamos equiparar a un reglamento interior; como ejemplo podemos citar las "Reglas de Operación" del Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (FOSOC) ver anexo II. Estas reglas de operación generalmente son fijadas por el comité técnico y autorizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, como fideicomitente.

103.bb) El contrato constitutivo.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su calidad de fideicomitente, le corresponde el ejercicio de las facultades que le señala el decreto del 10 de marzo de 1979 principalmente(103) y entre éstas, la de formalizar el contrato —a que está sujeta la creación del fideicomiso— con la fiduciaria. Para tal efecto, le corresponde:

1. Constituir y contratar los fideicomisos.
2. Seguir las instrucciones del Ejecutivo, para señalar las características del fideicomiso, en su creación o modificaciones.
3. Cuidar que en los contratos se precisen los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, 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.
4. Reservar al Gobierno federal, en los fideicomisos constituidos por éste, la facultad expresa de revocarlos, con excepción de los constituidos por ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.
5. Determinar de acuerdo con la naturaleza del fideicomiso, si corresponde o no suprimir las notificaciones a que

(103) Otros ordenamientos jurídicos también le señalan facultades como fideicomitente.

se refiere el artículo 45 fracción IX (104) de la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, sin excluir la obligación que tiene la fiduciaria, de llevar el registro especial al que se refiere el mismo artículo.

6. Precisar las facultades que se transmitan, cuando la fiduciaria se vea en la necesidad de otorgar mandatos, para el cumplimiento de funciones secundarias; cuidando que no incluyan poderes que impliquen la expresión de voluntad de mando o decisión. De igual manera, se pactará que en ningún poder se otorgarán facultades a los mandatarios, para sustituir los poderes que se les conferían, salvo que se trate de mandatos para pleitos y cobranzas.
7. Incluir, cuando menos, un representante de ella (de la Secretaría de Programación y Presupuesto en su calidad de fideicomitente) en los comités técnicos.
8. Incribir los fideicomisos que constituya en el Registro de la Administración Pública Paraestatal (105) y, en su

(104) Art. 45, frac. IX.- "De toda percepción de rentas, frutos o productos de liquidación que realice la institución en el cumplimiento de sus cometidos, dará aviso al beneficiario en el término de las cuarenta y ocho siguientes a su cobro. Igualmente notificará toda operación de inversión, adquisición o sustitución de bienes, dentro del mismo plazo, comunicando el detalle necesario para la identificación de los bienes adquiridos. En caso de que por la naturaleza del fideicomiso o por disposición expresa del fideicomitente, comitente o mandante deba suprimirse esta notificación, la institución deberá dentro de igual plazo, inscribir la operación con el detalle anteriormente indicado en un registro especial, foliado y sellado, que llevará la institución con carácter rigurosamente secreto.

"Con respecto a las operaciones de pago que realicen por cuenta ajena se procederá del mismo modo".

(105) La Secretaría de Programación y Presupuesto llevará por medio de la Dirección General de Asuntos Jurídicos el registro de los fideicomisos que ésta constituya; ver art. 49 bis de la L.O.A.P.F. (infra, § 161).

caso, las modificaciones o reformas de los fideicomisos que afecten la constitución o estructura de los mismos.

9. Emitir su opinión para la modificación o extinción de los fideicomisos.

Además:

La Secretaría de Programación y Presupuesto está facultada para interpretar (cuando así lo señalen) las disposiciones legislativas para efectos administrativos, así como para expedir las disposiciones complementarias que se requieran.

104.C) El comité técnico.- Al hablar de las características de este órgano del fideicomiso, es necesario recordar la Ley General del 28 de junio de 1932 que, si bien al regular las instituciones bancarias, habla de las de fideicomiso, pero no hace ninguna referencia al órgano en cuestión y no es sino con la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de 1941 (en vigor) que en su artículo 45 fracción IV, último párrafo se señala:

"En el acto constitutivo del fideicomiso, o en sus formas, 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. Cuando la institución fiduciaria obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos de este comité, estará libre de toda responsabilidad".

Del párrafo anterior^y/del texto del art. 61, párrafo tercero, de la L.R.S.P.B. y C. que coincide en su contenido con el artículo

antes mencionado, se derivan las características generales de este órgano, que a continuación se enuncian:

- a) Su creación es facultad discrecional del fideicomitente.
- b) El fideicomitente señala sus facultades y reglas de funcionamiento.
- c) En el contrato de creación del fideicomiso se establecen sus reglas y se fijan sus facultades.
- d) También se le puede denominar comité de distribución de fondos.
- e) Cuando la fiduciaria actúe ajustándose a los dictámenes o acuerdos del órgano quedará libre de responsabilidad.

Por lo general, en los fideicomisos privados, el comité técnico se integra con un representante propietario y un suplente del fideicomitente, igual representación para el fiduciario e idéntica para el fideicomisario; de su integración deriva que se le considere como un órgano colegiado. El objetivo principal de este órgano es colaborar con la fiduciaria para llevar a cabo el fin del fideicomiso y determinar la distribución de fondos, de acuerdo a lo señalado en el mismo fideicomiso.

Por otro lado, respecto del comité técnico en el fideicomiso público, su creación se hace conforme a la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, pero en su integración adquiere modalidades que son establecidas en disposiciones administrativas.

En el campo del derecho administrativo, un antecedente respecto de la regulación de este órgano en el fideicomiso público, lo

constituye el decreto del 10 de enero de 1979 (106), que ha sido ampliamente superado por otras disposiciones.

Ahora bien, a través de las nuevas disposiciones que se han emitido, hablaremos del comité técnico como órgano de gobierno, así como de su integración y funciones.

(106) Este decreto, en tres de sus artículos regula al comité técnico. Ellos expresan:

Artículo 2º., párrafo tercero.- "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".

Artículo 8º. "En los comités técnicos de los fideicomisos siempre se incluirá por lo menos, un representante del coordinador de sector y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 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 correspondiera la presidencia del comité técnico, la misma se entenderá conferida al representante o a uno de los representantes de la dependencia que actúe como coordinador de sector, al cual se le deberá de atribuir voto de calidad para caso de empate".

Artículo 9º. "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 la aprobación del mismo para el ejercicio de acciones y derechos que corresponden al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

La institución fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte, en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente, o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, debiendo responder de los daños y perjuicios que se 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 de sector quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice (subrayados nuestros, que evidencian la importancia de las facultades del coordinador sectorial, elemento característico del fideicomiso de Estado).

105.a) Como órgano de gobierno.- Ahora hablaremos del comité técnico como órgano de gobierno; esta nueva denominación se debe a que la Administración pública recurre a diversas figuras jurídicas para cumplir con sus cometidos, y para efectos de regulación jurídico-administrativa unifica bajo lineamientos generales a los órganos de las entidades paraestatales que desempeñan funciones similares; por ello, en las nuevas disposiciones administrativas que se han emitido, se denomina órgano de gobierno a:

Consejos de administración

Juntas de gobierno

Juntas administrativas

Juntas directivas

Comités técnicos

Y cualquier otro cuerpo colegiado que administre entidades de la Administración pública paraestatal(107).

Cabe precisar que después del decreto del 10 de enero de 1979 a que hemos hecho referencia, las disposiciones que regulan a lo que tradicionalmente conocemos como el comité técnico (la legislación mercantil y bancaria lo sigue denominando así) pero ahora denominado órgano de gobierno, sobresalen tres.

1. Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal(108).
2. Oficio-circular 212-879, dirigido a los ciudadanos titulares coordinadores del sector por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y función de los órganos de gobierno de las entidades de la Administración pública paraestatal(109).

(107) Art. 1º párrafo b), del Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo.

(108) D.O. 19 de mayo de 1983, Secretaría de la Contraloría de la Federación (ver anexo III).

(109) D.O. 11 de oct. de 1983, Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ver anexo IV).

3. Normas para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal(110).

106.b) Del Coordinador de Sector y el órgano de gobierno.-

La legislación vigente no le concede un carácter formal al Coordinador de Sector (dependencia centralizada) como elemento del fideicomiso. Sin embargo, no sucede lo mismo con las diversas disposiciones emitidas por el Ejecutivo para regular al fideicomiso, las cuales, derivado de la integración de nuestra administración pública le dan a los coordinadores sectoriales un carácter preponderante, para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos.

Es tal la importancia que va adquiriendo el Coordinador de Sector que se le ha llegado a señalar en la práctica-administrativa, como una característica del fideicomiso público mexicano.

Si bien es cierto que la entidad tiene autonomía y está sujeta a un régimen de tutela para su control, también lo es hay una subordinación de la operación del ente y de las decisiones de sus órganos bajo el esquema de la Administración en su conjunto que se materializa en directrices generales contenidas en un Plan nacional.

Si vemos el fideicomiso, en su calidad de entidad paraestatal, como órgano de elaboración y ejecución de programas para la integración de un plan (en este caso el Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988), podemos señalar que quien tiene la dirección de la enti-

(110) Respecto de esta última disposición, cabe señalar que se toma como ejemplo, en virtud de que cada cabeza de sector deberá hacer una publicación, similar respecto de las entidades que estén bajo su control (ver anexo V y VI).

dad paraestatal es el Poder Ejecutivo por conducto del Coordinador de Sector a través del Órgano de gobierno. Por lo que se refiere a las atribuciones que tiene el Coordinador de Sector respecto de las entidades paraestatales las trataremos en el apartado correspondiente (infra, §209) y las que le corresponden dentro del Órgano de gobierno las señalaremos de acuerdo al Órgano de gobierno de que se trate, en los siguientes apartados.

107.c) El Órgano de gobierno y su integración.- Para poder hablar del Órgano de gobierno (y sus relaciones con la cabeza de sector) es necesario hacer hincapié en que la integración y función de este Órgano puede variar según la entidad de que se trate —haciendo referencia al fideicomiso como entidad—. Podemos citar, como ejemplo, tres casos:

1. Las entidades coordinadas, controladoras(111) y controladas, como se señala en el siguiente esquema.

cabeza de sector

(dependencia coordinadora de entidades paraestatales)

entidad paraestatal coordinada

entidad paraestatal (coordinada) controladora

entidades paraestatales controladas

(111) Se le ha denominado entidad controladora a la entidad paraestatal que controla y regula la operación y expansión de otras entidades paraestatales, en una misma rama de la economía o que desarrollan actividades afines o complementarias.

La formación o fortalecimiento de estas entidades se justifica en relación a la forma de coordinación que existe en nuestro país; estamos hablando de un sistema de dirección múltiple, pues este sistema consiste en vincular las entidades paraestatales a la Secretaría de Estado correspondiente —a diferencia de lo que se denomina control unitario, como ejemplo Italia que concentra la coordinación y control de las empresas públicas en un ministerio— de manera que cada Secretario será responsable de las entidades agrupadas bajo su control y que formarán su sector; y el control que este Secretario ejerza sobre su sector será en relación a las distintas realidades específicas de cada entidad.

La intervención de las empresas controladoras aparece cuando una de ellas ejerce facultades que podríamos llamar de mediadora operativa, entre las entidades paraestatales controladas por ella y la coordinadora de sector o Secretaría de Estado. Se le ha denominado al grupo de entidades que están bajo el control de una entidad controladora, subsector (L.O.A.P.F., reformada, art. 50. párrafo 2º, cuyo texto preceptúa: "Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos organizarán a las entidades paraestatales bajo su coordinación, agrupándolas en subsectores cuando convenga, atendiendo a la naturaleza de sus actividades".

2. Las entidades consideradas como prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional.
3. Las entidades cuya actividad y operación sean fundamentales para la política sectorial o para considerar el desarrollo del sector a que pertenezcan.

108.aa) En las entidades coordinadas y controladoras: funciones.- En lo que se refiere a la integración del órgano de gobierno no tanto en las entidades coordinadas como controladoras, se puede decir que casi es lo mismo, salvo pequeñas variantes, por lo cual, primero haremos referencia a la integración del órgano de gobierno indistintamente y al final señalaremos la diferencia que existe respecto de estas últimas.

Por lo que respecta al número exacto de miembros que lo han de formar no se ha señalado con exactitud, pero sí la intervención que en cada caso deben tener las dependencias centralizadas como coordinadoras de sector y globalizadoras en su caso, además de otras instituciones que por sus atribuciones la lleguen a tener.

La integración del órgano de gobierno (supra, § 104) tiene su fundamento jurídico en: la L.R.S.P.B. y C. (112), L.O.A.P.F.(113),

(112) Esta ley en su artículo 61, párrafo tercero, señala: "en el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas, se podrá prever la formación de un comité técnico, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades".

(113) La Ley orgánica, faculta al Coordinador de sector para que lleve a cabo la integración del órgano de gobierno en su art. 50, párrafo segundo, expresa:

"Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos organizarán a las entidades paraestatales bajo su coordinación,..."; en su art. 51, manifiesta

"Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores...; conducir la programación, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la Administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal".

Decreto de 27 de febrero de 1979 (114), Acuerdo del 19 de mayo de 1983 (115), el Oficio-Circular No. 212-879 del 11 de octubre de 1983 (116), además y de acuerdo a lo señalado por este último, los lineamientos y normas que sobre el órgano de gobierno expidan las dependencias coordinadas de sector.

En lo que se refiere a las funciones del órgano de gobierno podemos considerar esencialmente cinco: la programación-presupuestación, organización, operación, control y evaluación y algunas de

(114) El Decreto, en su art. 8º, previene: "En los comités técnicos de los fideicomisos siempre se incluirá, por lo menos, un representante del coordinador de sector y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 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 actúe como coordinador de sector, al cual se le deberá de atribuir voto de calidad para caso de empate".

El artículo 9º manifiesta: "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 cuales asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que corresponden al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria".

(115) Es el que establece el funcionamiento de las entidades de la Administración pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, y en su artículo 3º señala la conformación de los órganos de gobierno, el cual desglosamos, en nuestro texto.

(116) Que ha sido utilizado como base para el desarrollo del tema correspondiente al órgano de gobierno.

carácter general(117).

Las funciones del Órgano de gobierno, serán esencialmente iguales en todas las entidades, y la variación se dará en la con = formación del Órgano, cantidad e importancia de los asuntos que re = suelva, pero no en sus atribuciones; con la salvedad de aquellas

(117) A este respecto la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, en las normas que regulan al Órgano de gobierno de sus entidades paraestatales coordinadas por ella (D.O. 25 de enero de 1984), respecto de las cinco funcio = nes esenciales a que hacemos referencia, señala lo siguiente:

1. Programación-Presupuestación

1.1. Establecer las políticas y prioridades que deberá observar la entidad para el desarrollo de su operación y, en el caso de las controladoras, para el desa = rrollo de la rama correspondiente, de conformidad con los lineamientos y direc = trices señaladas por el Ejecutivo Federal, las Dependencias Globalizadoras y la Coordinadora de Sector.

1.2. Autorizar los objetivos y metas anuales y de mediano plazo que deberá cum = plir la entidad en apego estricto a los programas sectoriales.

1.3. Aprobar el programa anual, el anteproyecto de presupuesto y los demás pro = gramas que la entidad deba someter a la consideración de la Coordinadora Secto = rial o, en su caso, de la controladora.

1.4. Sancionar y aprobar la orientación definitiva que la entidad deba dar al presupuesto autorizado por la Coordinadora Sectorial, o en su caso, por la con = troladora correspondiente.

1.5. Aprobar los nuevos proyectos que se sometan a su consideración, analizando su impacto en el desarrollo de la entidad y en los programas y presupuestos apro = bados, para que sean sometidos a la decisión de la Coordinadora Sectorial.

1.6. Sancionar y aprobar las modificaciones presupuestarias para ser sometidas a la autorización de la Coordinadora Sectorial.

1.7. Establecer los lineamientos a que deba apegarse la entidad en la formula = ción y presentación de sus estados financieros, de conformidad con las directri = ces que en la materia dicten las Dependencias Globalizadoras y la Coordinación Sectorial.

2. ORGANIZACION

2.1. Establecer los lineamientos que tiendan a racionalizar las estructuras de organización y el uso de los recursos disponibles, como apoyo al incremento de la eficiencia y la productividad.

2.2. Aprobar las propuestas y programas de organización y modernización adminis = trativa y los reglamentos y manuales internos, que la entidad deba presentar para su autorización a la Coordinadora Sectorial, asegurando su congruencia con sus atribuciones y objeto, así como con el programa sectorial y con el institucional en su caso.

2.3. Aprobar la designación y remoción de servidores públicos de la entidad, hasta el nivel jerárquico que el propio Órgano determine y autorizar a la direc = ción general de la entidad a someter esos nombramientos y las propuestas de repre = sentación en el propio Órgano, a la consideración de la Coordinadora Sectorial, conforme a los lineamientos que ésta determine.

2.4. Aprobar y autorizar a la dirección general de la entidad a someter Coordina = dora Sectorial las propuestas que se consideren oportunas en términos de factibili = dad económica y financiera, para la creación, fusión, disolución, liquidación, transformación, modificación al capital de la entidad de que se trate, o en su cas

entidades que por características particulares exista la necesidad de adaptaciones o ampliaciones a sus funciones, lo cual no implicará la variación sustancial de éstas.

Continuación nota anterior (117)

de las entidades agrupadas.

2.5. Implantar los Comités Técnicos Operativos y los demás Comités de Apoyo que el propio órgano requiera para su adecuado funcionamiento, de acuerdo con los lineamientos establecidos.

3. OPERACION

3.1. Establecer las políticas específicas de producción, comercialización, finanzas, investigación y desarrollo tecnológico, manejo de recursos humanos y administrativos que deberá observar la entidad para su operación y, en el caso de las controladoras, para el desarrollo de la rama correspondiente.

3.2. Emitir lineamientos que promuevan en la entidad o en la rama correspondiente el desarrollo de líneas de acción orientadas al apoyo, al mercado interno mediante las compras del Sector; desarrollo de nuevos productos; promoción de exportaciones, aumento sostenido de la productividad y saneamiento financiero entre otros.

3.3. Aprobar las propuestas de ajustes a los precios y tarifas de los productos y servicios de la entidad o de las entidades agrupadas, de acuerdo con lo que establezca el propio órgano, para que sean sometidas a la consideración de la Coordinadora Sectorial conforme a los lineamientos de ésta.

3.4. Conocer y aprobar las operaciones que considere relevantes para la marcha de la entidad, de acuerdo con las políticas lineamientos y criterios establecidos por el propio órgano.

3.5. Decidir en aquellos asuntos que, de acuerdo con los lineamientos y criterios establecidos por el propio órgano, deban ser sometidos a su aprobación previa por la dirección general de la entidad, por considerarlos relevantes para la marcha de la misma.

3.6. Conocer y sancionar los acuerdos, negociaciones y convenios que la dirección general de la entidad deba efectuar con los gobiernos estatales y municipales y con las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

4. CONTROL Y EVALUACION

4.1. Sancionar la información que la dirección general de la entidad presente al órgano de gobierno, a fin de fundamentar la adecuada y oportuna toma de decisiones.

4.2. Sancionar los informes de evaluación que presenten la dirección general de la entidad y conocer los de los auditores y comisarios, y en su caso, tomar las decisiones pertinentes.

4.3. Sancionar la utilización que se haya realizado de los recursos que la entidad tenga a su cargo, asegurando la transparencia en el manejo de los mismos.

4.4. Sancionar que los avances y resultados del programa institucional, anual y de modernización administrativa aprobados a la entidad, se desarrollen conforme a los lineamientos establecidos, para en su caso dictar las medidas preventivas y/o correctivas conducentes.

4.5. Informar al poseedor del patrimonio sobre el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, del uso de los recursos y, en general, de la situación de la entidad.

5. DE CARACTER GENERAL.

5.1. Disponer lo conducente para la modificación de las disposiciones estatutarias que se requieran con motivo de la instrumentación de las normas establecidas en el presente documento".

En las funciones que desempeña el órgano de gobierno se ha tratado de fortalecer varios aspectos principalmente en lo que se refiere a:

Las decisiones, para las cuales se toman en consideración dos aspectos fundamentales, el primero contar con la capacidad de cubrir adecuadamente el nivel de decisión que le corresponda, y el segundo que sea un instrumento ágil para la toma de las decisiones, en este sentido se pretende que el número de consejeros y su nivel jerárquico, así como el número y procedencia de las representaciones, se adecue a las características de la entidad y a su calidad de controladora o de agrupada, de modo que participen quienes deban compartir la responsabilidad de conducción de la operación de la entidad.

La responsabilidad, para hacer congruente la responsabilidad asignada con el manejo de los instrumentos disponibles para cumplirla, se establece que los representantes de la Coordinadora Sectorial presidan los órganos de gobierno de las entidades coordinadas, controladoras y de aquéllas que por su importancia estratégica o por la magnitud de sus operaciones así lo requieran a juicio del coordinador sectorial; y los representantes de las Entidades controladoras presiden a su vez los órganos de gobierno de las empresas-controladas.

La homogeneidad, se busca dárselas a los órganos de gobierno en cuanto a su estructura y operación, de las entidades para estatales, de acuerdo con las características genéricas de éstas.

Mayor eficiencia operativa, adoptando las medidas necesarias, para tal efecto se busca adecuar la estructura del órgano de gobierno a las características de cada entidad y, llevar a cabo una ade =

cuada coordinación y congruencia operativa; además, el órgano de gobierno cumpla con un papel dentro de la conducción estratégica.

Por otra parte, un aspecto de especial importancia lo es que el órgano de gobierno sea considerado como la autoridad formal ante la dirección general de la entidad.

Ahora bien, pasaremos a la integración del órgano de referencia.

109.aaa) Integración.- En lo que se refiere a la integración del órgano de gobierno, se busca que conserven una misma estructura todos los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, pero el número de participantes y órganos auxiliares, con que contarán cada uno de ellos, será el que se considere adecuado, en atención a las características e importancia de la entidad y a su calidad de controladora o de agrupada, pero siempre procurando que el número de sus participantes sea el mínimo indispensable, para asegurar la operatividad y toma de decisiones del órgano.

En forma general podemos dividir su estructura en a) consejeros, b) otros participantes en las sesiones y, c) órganos auxiliares; los que a su vez son designados de acuerdo a la representación que tengan, de la siguiente manera:

Estructura

Representación y designación.

a) Consejeros

1 Presidente
(propietario y suplente)

Corresponderá al titular de la Coordinadora Sectorial: en las entidades controladoras, o de importancia

estratégica, por la magnitud de sus operaciones.

Salvo que la designación corresponda al titular del Ejecutivo, o se establezca de manera distinta en las disposiciones legales específicas.

En el caso de las entidades controladoras éstas asumen la presidencia del órgano de gobierno de sus entidades agrupadas, con excepción de las que por su naturaleza, estén en el caso del párrafo anterior.

Podrán delegar su representación los coordinadores de sector ante el órgano de gobierno en funcionarios de la propia dependencia; excepto cuando exista disposición expresa en este sentido.

El Coordinador Sectorial cuidará que el nivel jerárquico del funcionario público sea acorde con la función que desempeñará dentro del órgano, para garantizar la Ejecución de las decisiones adoptadas, en este sentido, el nivel de los servidores públicos, para la integración y homogeneidad del órgano se estará a lo siguiente.

Srio de Estado ——— Entidades prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional.

Subsecretario ——— Entidades cuya actividad y operación sean fundamentales para la política sectorial.

Director General ——— Para las entidades cuya actividad y operación consolide el desarrollo del Sector.

En su caso los titulares de los órganos de gobierno podrán designar su plantes quienes asumirán plenamente las responsabilidades del cargo.

Consejero o miembro

La Coordinadora Sectorial tendrá un consejero o miembro propietario con su respectivo suplente en todas las entidades, incluyendo aquéllas en que también tenga un representante como presidente del órgano de gobierno.

Es facultad de la S.de P. y P., S.H. y C.P., y S.C.G.F., en su carácter de globalizadoras proponer consejeros ante los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, cuya finalidad u objeto social se relacione con las atribuciones de estas dependencias de acuerdo a lo que señalen las leyes.

En el caso de otras dependencias o entidades, pueden ser miembros o consejeros, pero sólo de aquéllas cuyas atribuciones se vinculen con la operación de la entidad a efecto de que puedan ser corresponsables en la toma de decisiones.

Para la designación de los miembros, se estará a lo siguiente: a) Si el nombramiento o propuesta corresponde al Gobierno Federal, serán designados o propuestos por el Coordinador Sectorial, b) excepto cuando corresponda expresamente al Ejecutivo o c) esté determinado de manera diferente en otras disposiciones legales.

Ahora bien, un mismo funcionario puede actuar como representante de la dependencia en varios órganos de gobierno, pero el Coordinador Sectorial cuidará que éstos sean de entidades que pertenezcan a una misma rama o sector, realicen funciones similares, sean filiales, o exista una permanente vinculación en razón de las actividades que desarrollan.

b) Otros participantes en las sesiones

El Director General de la Entidad

Por lo que respecta a su designación ya lo hemos mencionado (supra 63). Para asistir a las sesiones, se podrá acompañar del número mínimo indispensable de los servidores públicos de la entidad. Tiene voz pero no voto.

En caso de ausencia, podrá nombrar al servidor público de la entidad que lo sustituya, en caso contrario será el Coordinador Sectorial.

Comisario

El órgano de gobierno contará con uno o más comisarios o sus equivalentes, en su caso, su número será determinado por las disposiciones legales específicas. Tiene voz pero no voto.

La S.C.G. de la F. propondrá a la Coordinación Sectorial, a un comisario propietario y su respectivo suplente.

Secretario técnico de Actas

El secretario técnico de actas será nombrado por el órgano de gobierno a propuesta del presidente del mismo. No interviene en las deliberaciones del órgano. Su nombramiento podrá recaer en servidores públicos de la dependencia Coordinadora de Sector/ en quien realice estatutariamente esta función. No tiene voto.

Prosecretario técnico de actas

Sólo existe en el caso de requerirse, para apoyar al Secretario técnico de Actas en el desempeño de sus funciones. Actuará en las sesiones pero no interviene en las deliberaciones. Para su nombramiento se procede igual que para el Secretario técnico de Actas. No tiene voto.

c) Asistentes con carácter no permanente

Por cada representación, entendida ésta por un propietario y su respectivo suplente, podrá asistir a la reunión del órgano un observador como máximo, que será designado por el representante propietario. El observador no tendrá voz ni voto.

A petición de cualquier consejero o miembro propietario/ del director ge de la entidad, el presidente del ór gano podrá invitar a aquellas perso nas cuya opinión pueda aportar ele mentos de juicio para la toma de decisiones. En ningún caso la asig tencia de esas personas podrá ser de carácter permanente, ni contará con voto.

d) Organos Auxiliares

Como lo es el Comité técnico operativo(118)

Un presidente
(y su respectivo suplente)

Que será el representante de la Coordinadora Sectorial o bien designado por ella. El suplente de este presidente deberá tener el nivel jerárquico inmediato inferior al del presidente propietario, sin que en ningún caso pueda ser menor al de subdirector de área.

Un representante

De la dirección general de la entidad y su respectivo suplente. Esta representación fungirá como canal de comunicación y coordinación entre el propio comité y la dirección general de la entidad, pudiendo proponer al presidente del comité la agenda, los asuntos a estudiar y la participación en las sesiones de otros funcionarios de la entidad.

En los comités de las controladoras, el órgano de gobierno determinará las entidades agrupadas que contarán con representación en el comité.

Participantes permanentes

Serán los que el órgano de gobierno determine.

Secretario técnico de Actas

Será designado por el Comité a propuesta de la dirección general de la entidad de que se trate.

De los comités de apoyo

Estos comités, se crearán cuando se requieran para auxiliar al órgano de gobierno y de acuerdo con los lineamientos que al efecto expida la Coordinadora Sectorial. Dependerán orgánicamente del órgano de gobierno de la entidad de que se trate y no podrán participar en la toma de decisiones.

(118) La L.O.A.P.F., en el texto de su art. 55 señala lo siguiente: "Los coordinadores de sector podrán, cuando lo juzguen necesario, establecer comités técnicos especializados dependientes de los consejos de administración con funciones de apoyo en el desarrollo de estas actividades".

Existe otro tipo de comités en las entidades: nos referimos por ejemplo, al comité mixto de productividad(119), al comité de adquisiciones(120) y a aquéllos que se establezcan como parte de la organización interna de la entidad. Se mencionan en nota, por no ser órganos específicos del fideicomiso público.

(119) El comité mixto de productividad.- Con el propósito de ejercer un mayor y estricto control del sector paraestatal se reforma la L.O.A.P.F. en el (D.O. del 29 de diciembre de 1982) y se adicionan entre otros el art. 55 y 56, para otorgarle la facultad a la coordinadora de sector cuando lo juzgue conveniente establecer comités técnicos especializados (art. 55) dependientes del órgano de gobierno, y a los cuales ya hemos hecho referencia.

El artículo 56 de la ley en cuestión, al efecto expresa: "Corresponde a los Coordinadores de Sector promover el establecimiento y la vigilancia del funcionamiento de comités mixtos de productividad en las entidades de la Administración Pública Federal, con la participación de representantes de los trabajadores y de la Administración de la entidad que atenderán problemas de administración y organización de los procesos productivos, de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y el uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia de las mismas".

La creación de estos comités mixtos de productividad es definitivamente una innovación en nuestro esquema operativo, porque otorga participación en las entidades paraestatales a los obreros organizados en sindicatos, tratando la Administración pública que por este medio se pueda frenar el desorden, la descoordinación, improvisación y desviación de fondos así como los recursos del patrimonio nacional.

(120) El comité de adquisiciones.- Este tipo de comités tienen su fundamento en el artículo 134 constitucional párrafo IV; arts. 20 de la L.O.A.P.F.; 1º., 2º., 8º., y 12 de la Ley sobre adquisiciones arrendamientos y almacenes de la Administración pública federal; 1º., 2º., 4º., y 13 de la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público; así como en el Acuerdo que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los comités de compras y de las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento de la Administración pública federal (D.O. del 13 de oct. de 1980). Estos comités de compras en las entidades se integrarán con el subdirector administrativo, el responsable directo de las adquisiciones, un representante de la Contraloría, un representante del área técnica, un representante de la Secretaría de Comercio, así como los de más funcionarios de la propia entidad que ésta considere conveniente. El subdirector administrativo presidirá el comité de compras y podrá designar de entre los miembros del comité a un secretario, si se considera necesario.

110.bb) En las Entidades controladas.- Respecto de las funciones esenciales del órgano de gobierno no hay variación, por lo que se refiere a su estructura sigue casi los mismos lineamientos antes señalados, pero con algunas variantes, entre las que resaltan que los titulares de las entidades controladoras podrán ser propuestas o designadas para presidir los Organos de Gobierno de las entidades controladas, con excepción de las que por su importancia estratégica, o por la magnitud de sus operaciones corresponda al titular de la Coordinadora Sectorial; así como, el que los órganos de gobierno de las Entidades controladas, informen al órgano de gobierno de su controladora sobre su gestión y la marcha general de la entidad en los términos legales correspondientes.

111.d) Su operación.- El órgano de gobierno para cumplir con sus funciones debe realizar determinadas actividades, las que a su vez son reguladas en las normas de operación del órgano de gobierno, y supeditados al tipo de entidad de que se trate, pero de manera general podemos señalar que las actividades del órgano se dividen en dos: a) las que realiza como cuerpo colegiado, esto es sus sesiones y b) las que realizan los representantes en el órgano de gobierno relacionadas con sus atribuciones y responsabilidades.

112.aa) De las sesiones.- Estas se realizan de acuerdo a lo señalado en las normas de operación de cada uno de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, pero de manera ge-

neral podemos señalar lo siguiente(121):

"1. Las sesiones que celebre el órgano de gobierno podrán ser ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias serán bimestrales, trimestrales o cuatrimestrales, de acuerdo a la importancia o naturaleza de la entidad en todos los casos será la Coordinadora Sectorial quien determine la periodicidad aplicable. Las sesiones extraordinarias se llevarán a cabo cuando fuere necesario.

2. En la primera sesión del año se aprobará el calendario anual para la celebración de reuniones ordinarias. La fecha de cada sesión deberá ser confirmada en la sesión anterior.

3. Las sesiones extraordinarias se llevarán a cabo cuando el presidente lo considere conveniente, lo solicite por lo menos la tercera parte de las representaciones o alguno de los comisarios.

4. Las sesiones deberán sujetarse a un orden del día(122) que aprobará el órgano de gobierno a propuesta del presidente del

(121) Hemos considerado conveniente hacer referencia sobre este punto al texto de la publicación hecha por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de las normas para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, coordinadas por la citada Secretaría y publicadas en el D.O. de la Federación, 25 de enero de 1984, por considerar que las señala de manera suficiente.

(122) La nota es nuestra, y es en el sentido de señalar, de acuerdo al texto citado en la nota anterior, los aspectos más destacados de las órdenes del día, que se pueden considerar tipo en las sesiones del órgano y servirán de guía para los proyectos que el presidente del órgano, someta a la aprobación del propio órgano, pero por no ser esenciales al texto se ponen en nota.

"1. Orden del día tipo correspondiente a la sesión en que deban aprobarse los programas anuales y el anteproyecto de presupuesto que, de acuerdo con las bases y lineamientos establecidos en una sesión previa y con los calendarios establecidos por la Coordinadora Sectorial, deban ser representados a ésta por la entidad; o en la fecha en que se determine, después presentarse un cambio en la Dirección General de la entidad.

A. Lista de Asistencia.

B. Lectura y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior.

C. Aprobación de los objetivos, metas y prioridades de la entidad para el ejercicio siguiente, así como de los documentos en que quedan expresados esos conceptos como son el programa anual y los programas operativos de producción, comercialización, desarrollo del personal y modernización administrativa; los que deberán destacar los principales proyectos que afecten la operación de la entidad por su continuidad, no ficación o inicio.

Estos programas deberán contener en todos los casos en que sea relevante, apartados específicos relacionados con saneamiento financiero, productividad,

mismo, quien se auxiliará para su integración del secretario técnico de actas.

5. El secretario técnico de actas del órgano de gobierno deberá asegurarse que los miembros del mismo reciban el orden del día y la información correspondiente cuando menos con siete días de anticipación a la sesión.

6. La documentación que se proporcione a los consejeros para una reunión deberá contener la información estrictamente necesaria para la toma de decisiones, evitando el detalle excesivo. Así=

Continuación de la nota anterior (122)

austeridad, exportaciones, sustitución de importaciones y otras materias reordenación económica que considere pertinentes el Presidente del órgano de gobierno.

D. Análisis y aprobación del anteproyecto de presupuesto y de los presupuestos que lo soporten como el de efectivo, de inversión, de divisas, de gasto corriente entre otros.

E. Análisis y aprobación de la situación financiera para el corto y mediano plazo de la entidad, a través de los documentos que la muestren como balance pro forma, estado de resultados proforma, estado de flujo de efectivo proforma y estado de origen y aplicación de recursos proforma.

F. Asuntos generales.

2. Orden del día tipo correspondiente a las sesiones de seguimiento y toma de decisiones durante el desarrollo del ejercicio social de la entidad.

A. Lista de asistencia.

B. Lectura y aprobación, en su caso del acta de la sesión anterior.

C. Reporte de avance de acuerdos anteriores.

D. Revisión del avance en el cumplimiento de objetivos y metas de la entidad y resolución de medidas correctivas de carácter general.

E. Revisión de perspectivas de mercado y de producción y decisiones de ajuste en aspectos de fabricación, estrategias de comercialización, incremento de exportaciones, sustitución de importaciones, mantenimiento y conservación, racionalización de inventarios, economías de escala o aquéllos que requieran en esas materias.

F. Revisión de la situación financiera y decisiones de ajuste en precios y tarifas, manejo del financiamiento, modificaciones presupuestarias, canalización del gasto, políticas de crédito, inversiones o aquéllos que se requieran en la materia.

G. Revisión de la situación administrativa y decisiones de ajuste en estructuras orgánicas y funcionales, programas de capacitación y desarrollo de recursos humanos, políticas de sueldos, salarios y prestaciones, relaciones sindicales, programas de optimización en el uso de recursos o aquéllos que se requieran en la materia.

H. Análisis del informe anual y de aquéllos otros que elaboren el comisario o equivalente y los auditores, para considerarlos en la programación de las actividades, de la entidad.

I. Al finalizar el ejercicio, análisis y aprobación de los informes financieros correspondientes al ejercicio anterior, así como la propuesta a los poseedores del patrimonio sobre la aplicación, en su caso, de las utilidades acumuladas.

J. Solicitud de acuerdos, en su caso, del director general de la entidad".

mismo deberá incluir los análisis, dictámenes y propuestas del comité técnico operativo.

7. Para que la sesión tenga validez deberá estar presente un miembro del órgano de gobierno que represente a la Coordinadora Sectorial y por lo menos la mitad más uno de sus miembros.

8. Las resoluciones serán válidas cuando sean tomadas por la mayoría de los presentes con facultad de voto, procurando evitarse la abstención. En caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad".

113.bb) De las atribuciones y responsabilidades de los representantes en los órganos de gobierno.- Es evidente que el órgano de gobierno no puede constituirse en sesión permanente, por lo que se delegan atribuciones y responsabilidades en los diversos representantes del órgano de gobierno. Cabe señalar que estas atribuciones van a varias en sentido estricto, de acuerdo con la entidad paraestatal de que se trate, pero generalmente las que desempeñan éstos servidores públicos, son las siguientes(123):

"1. DEL PRESIDENTE:

1.1. Aprobar, previamente a la sesión, la agenda de los asuntos a tratar en la misma.

1.2. Programar, organizar y actuar como moderador de las sesiones del órgano de gobierno.

1.3. Someter a votación de los consejeros o miembros del

(123) Cfr. Normas para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (D.O. de la Federación, 25 de enero de 1984) pp. 17 y 18.

del órgano de gobierno las resoluciones a tomar, debiendo en caso de empate, decidir con voto de calidad.

1.4. Fijar las responsabilidades derivadas de los acuerdos adoptados en la sesión, debiendo especificar las mismas a fin de hacer posible su seguimiento y control posterior.

1.5. Vigilar que al término de cada sesión se elabore un proyecto del acta correspondiente, la que deberá enviarse a los miembros del órgano, al director general de la entidad y al comisario, para sus observaciones y sugerencias. Este envío deberá hacerse dentro de los 10 días hábiles siguientes a la sesión.

1.6. Vigilar que se incorporen las observaciones al proyecto de acta y que, aprobada ésta en la sesión siguiente, se proceda a su registro en el libro autorizado.

1.7. Representar legalmente y ejecutar las resoluciones que deba realizar el propio órgano de gobierno, conforme a los poderes otorgados por los poseedores del patrimonio.

1.8. Convocar a sesiones extraordinarias cuando lo considere conveniente.

2. DE LOS CONSEJEROS O MIEMBROS:

2.1. Estudiar y analizar previamente a las sesiones los asuntos a tratar, con objeto de formular las observaciones y propuestas a discutir en el órgano de gobierno.

2.2. Asistir a la celebración de las sesiones del órgano de gobierno, en el lugar, hora y fecha señaladas.

2.3. Participar en el desarrollo de las sesiones emitiendo sus opiniones y recomendaciones, las que tendrán carácter insti-

tucional de la dependencia o entidad que represente.

2.4. Votar los acuerdos que se propongan en las sesiones.

2.5. Cumplir en forma oportuna con las obligaciones y responsabilidades emanadas de los acuerdos tomados en las sesiones efectuadas por el órgano de gobierno.

3. DEL DIRECTOR GENERAL DE LA ENTIDAD:

3.1. Participar en las sesiones como responsable de la situación de la operación de la entidad.

3.2. Proporcionar al órgano de gobierno la información que requiera éste para la toma de decisiones, directamente en las sesiones o a los comités de apoyo de acuerdo a lo establecido por el propio órgano de gobierno.

3.3. Someter a decisión del órgano de gobierno aquellas operaciones y asuntos relevantes para la marcha de la entidad, exponiendo su punto de vista y proponiendo alternativas a considerar.

3.4. Ejecutar los acuerdos del órgano de gobierno e informar a éste sobre el resultado de sus gestiones al respecto.

3.5. Proponer la inclusión en la orden del día de los asuntos que considere conveniente y preparar los materiales requeridos para el desahogo de la orden del día.

4. DE LOS COMISARIOS:

4.1. Proponer que se incluya en la orden del día de las sesiones del órgano de gobierno los puntos que crean pertinentes.

4.2. Convocar a sesiones ordinarias del órgano de gobierno en caso de omisión de las autoridades competentes; y a sesiones

extraordinarias en cualquier otro caso en que lo juzguen conveniente.

4.3. Asistir con voz, pero sin voto, a todas las sesiones del órgano de gobierno.

4.4. Participar en el desarrollo de las sesiones emitiendo sus opiniones y recomendaciones.

5. DEL SECRETARIO TECNICO DE ACTAS:

5.1. Formular con la anticipación debida el orden del día que debe proponer el Presidente del órgano de gobierno, tomando en cuenta para ello los asuntos que a propuesta de los integrantes del órgano de gobierno y/o del director general de la entidad y del comisario se deban incluir en la misma.

5.2. Enviar para su estudio a los integrantes del órgano de gobierno la documentación con los asuntos a tratar, asegurándose de su recepción cuando menos siete días hábiles antes de la celebración de la sesión.

5.3. Pasar lista de asistencia y verificar que el número de asistentes sea por lo menos de la mitad más uno de los representantes.

5.4. Dar lectura para la aprobación en su caso, del acta de la sesión anterior, así como a las opiniones o puntos de vista que se hubieren expresado en la reunión para efectos de votación.

5.5. Levantar las actas de las sesiones que celebre el órgano de gobierno y asentarlas una vez aprobadas en el libro respectivo, obteniendo las firmas del presidente y de los consejeros que concurran.

5.6. Elaborar el calendario de sesiones del órgano de gobierno, aprobado por éste, distribuirlo entre los consejeros y llevar un registro de las mismas".

114.cc) De los órganos auxiliares.- Ahora bien, ante la necesidad de que la gestión de las entidades paraestatales sea mejor; se recurre a la creación de órganos de apoyo, que en ocasiones se limitan a la esfera del órgano de gobierno, y en otras pueden intervenir en forma constante, diaria directamente relacionada con la conducción o cumplimiento o fin del fideicomiso público.

Es así que se ha previsto la creación de lo que denominamos Comité técnico operativo. Ahora bien para entender que es este órgano haremos referencia(124) a su: a) Constitución y objeto; b) funciones y c) operación.

a) Constitución y objeto.- Se constituirá un Comité técnico operativo en cada entidad (de acuerdo a los lineamientos establecidos) excepto cuando el Coordinador Sectorial lo considere innecesario. El órgano de gobierno determinará en forma específica la conformación y operación del Comité técnico operativo.

Su objeto, servir al órgano de gobierno como instrumento de análisis y de apoyo para la toma de decisiones. Plantear al órgano de gobierno estrategias y propuestas de medidas correctivas, así como también ser un mecanismo

(124) Cfr. Normas para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. (D.O. 25 de enero de 1984) pp. 18 y 19.

operativo de seguimiento de los acuerdos tomados en el órgano de gobierno y de la operación de la entidad.

- b) Funciones.- Estos comités no tendrán funciones ejecutivas, ni de dirección y no participarán en la toma de decisiones en sustitución o detrimento de las atribuciones y responsabilidades del propio órgano de gobierno o de la dirección general de la entidad.

Tampoco podrán por encargo expreso del órgano de gobierno, dictaminar sobre aquellos asuntos de carácter técnico relacionados con el proceso productivo, que el director general de la entidad deba someter a la consideración del órgano de gobierno y que, por su carácter, no sea conveniente esperar a la reunión del órgano, ni amerite convocar a reunión extraordinaria. Sobre la base del dictamen correspondiente el director general decidirá lo pertinente e informará al órgano de gobierno.

Los comités dependerán del órgano de gobierno y serán independientes de aquéllos que forman parte de la organización que reporta al director general de la entidad, como el Comité Mixto de Productividad y el Comité de Adquisiciones.

También le corresponde proponer la creación de otros comités que apoyen al órgano de gobierno y coordinar su operación. Además, crear los subcomités temporales o permanentes que el comité técnico operativo requiera para el cumplimiento de sus objetivos, previa autorización del órgano de gobierno.

c) Su operación.- Para asegurar la operación homogénea de los comités técnicos operativos, se establece que sean presididos por un representante de la Coordinadora Sectorial o por quien ésta designe. Asimismo, se establece que la dirección general de la entidad tenga invariablemente un representante; en cuanto a su operación podemos señalar lo siguiente:

1. Las sesiones del comité se realizarán en forma mensual, bimestral o trimestral. El presidente del comité determinará la periodicidad.

2. Las sesiones se realizarán con base en un calendario previamente establecido. Cuando se requiera tratar asuntos que ameriten su atención inmediata, se convocará en cualquier tiempo a sesiones extraordinarias.

3. Las sesiones se sujetarán a un orden del día que aprobará el presidente a propuesta del representante de la dirección general de la entidad.

4. El Presidente del comité deberá asegurarse previamente a la sesión que la información a analizar en la misma contenga los elementos suficientes y, de ser posible por la naturaleza de los asuntos, solicitar al secretario técnico de actas del comité su entrega a los miembros del mismo con anticipación no menor de tres días hábiles.

5. Las opiniones y propuestas que el comité emita serán válidas cuando a juicio del presidente exista el consenso.

6. El comité entrega los informes que deba ver el órgano de gobierno al presidente de éste, cuando menos con doce días

hábiles de anticipación a la sesión del mismo.

7. El presidente del comité podrá invitar a las sesiones del mismo a quienes se considere que pueden aportar opiniones y elementos de juicio para el análisis que deba realizar.

8. El o los comisarios o equivalentes podrán asistir a las sesiones con voz, debiendo ser informados con anterioridad del contenido de la agenda a tratar.

9. Cuando un miembro del comité tenga asimismo, la calidad de consejero en el órgano de gobierno, su asistencia a las sesiones de éste serán con ese carácter y no como representante del comité. Podrá asistir una representación del comité cuando el órgano de gobierno lo solicite expresamente.

Ahora bien, cabe señalar que la figura central de los comités de apoyo, lo es el Comité técnico operativo, pero las disposiciones que se han emitido sobre el órgano de gobierno, también contemplan otros comités de apoyo(125), a los que no se les ha señalado una denominación en especial, pero que establecen con claridad,

(125) Por lo que respecta a la operación de estos comités, y con fundamento en las Normas emitidas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (D.O. de la Federación, 25 de enero de 1984) al respecto, podemos señalar lo siguiente:

1. Podrán existir, los comités de apoyo que el órgano de gobierno considere conveniente para el desempeño de sus propias funciones.

2. El órgano de gobierno determinará las funciones y materias que deberá analizar cada comité.

3. Los comités auxiliarán la toma de decisiones con análisis y propuestas sobre materias específicas y no tendrán, en ningún caso, funciones de ejecución.

4. En su operación se sujetarán a las normas establecidas para el comité técnico operativo.

5. Estos comités dependerán directamente del órgano de gobierno aunque, para efectos operativos, serán coordinados por el comité técnico operativo.

6. El número de miembros, su calidad y procedencia serán determinados por el órgano de gobierno.

7. No quedan incluidos en este concepto el Comité Mixto de Productividad, el Comité de Adquisiciones, ni aquéllos que se establezcan como parte de la organización interna de la entidad.

que no se les debe confundir o asimilar a los Comités mixtos de producción o Comité de adquisiciones o en su caso a aquéllos que se establezcan como parte de la organización interna de la entidad.

115.e) Resumen.- Tanto la legislación como las disposiciones administrativas emitidas para regular al fideicomiso no señalaban a quien correspondía la designación del comité técnico —la ley sólo se concreta a señalar su creación— y como se tenía que integrar, tampoco había disposiciones generales sobre las reglas que lo debían de regir, por lo cual para saber sobre el comité técnico había que recurrir al Acuerdo presidencial respectivo, o a los contratos constitutivos de cada fideicomiso para saber sobre su integración, facultades y reglas.

En la L.O.A.P.F., encontramos dos referencias al comité técnico la primera en el artículo 49, segundo párrafo(126) y el artículo 52(127)

(126) El texto del art. 49 segundo párrafo señalaba:

"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 representante del fideicomitente, cuando menos, formará parte del comité técnico".

Posteriormente modificado por Acuerdo publicado en el D.O. de la Federación 2 de enero de 1982.

(127) El texto del artículo 52 expresa:

"Cuando los nombramientos de Presidente o miembros de los consejos, juntas directivas o equivalentes, en las entidades de la administración pública para estatal, correspondan al Gobierno Federal y sus dependencias, el Presidente de la República dará a los coordinadores de sector las bases para la designación de los funcionarios que proceda".

El Decreto de 27 de febrero de 1979, al respecto (ver nota 114) sólo señalaba que se debería de incluir un representante del coordinador de sector y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otro de la fiduciaria (con voz pero sin voto) y que la presidencia del Comité, en caso de que no se haya señalado a quien corresponderá, en la Ley o decreto de creación, se entenderá conferida al representante de la Coordinadora Sectorial; y en su artículo 9º, primer párrafo, expresa:

Artículo 9º.- "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 la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que corresponden al fiduciario entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria".

Como es de verse el Decreto en cuestión no aporta mayores datos para la integración y funcionamiento del Comité técnico.

La práctica del gobierno federal ^{hasta} hace poco tiempo en los fideicomisos que constituía, era la de crear, casi invariablemente comités técnicos en cada uno de ellos, y establecer su regulación en cada contrato.

En la actualidad, el establecimiento, integración y operación del comité técnico se sujeta a disposiciones administrativas de carácter general y a las normas y lineamientos que cada Coordinador Sectorial emita para tal efecto. De acuerdo con estas nuevas disposiciones(128) podemos señalar lo siguiente.

(128) Las cuales han sido señaladas a lo largo de este epígrafe.

El comité técnico es un cuerpo colegiado, creado en el acto constitutivo del fideicomiso o posteriormente por el fideicomitente, en el cual existen representantes del fideicomitente, de la fiduciaria y en ocasiones puede haber también del fideicomisario (o de otros sectores interesados). Su estructura, integración funciones y operación se encuentran reguladas en las disposiciones administrativas respectivas.

Se le reconoce como el órgano que gobierna y administra a la entidad y ello se entiende en relación a la denominación y regulación que de él hace el Ejecutivo ya no como comité técnico sino como órgano de gobierno. De esta manera el órgano deja de ser temporal, para pasar a tener la misma vigencia que el fideicomiso pueda tener, si bien es cierto que la ley no señala la obligación de constituirlo nuestra estructura político-administrativa si lo requiere.

Respecto al carácter jurídico de sus integrantes las disposiciones administrativas sólo señalan que son representantes; cabe señalar que el órgano de gobierno del fideicomiso, no puede representar a la entidad, puesto que ella es facultad de la fiduciaria.

Bajo la estructura con que se empieza a envolver al comité técnico, se trata de crear un sistema jerarquizado con concentración y delegación de facultades de decisión y con responsabilidad operativa.

Si bien es cierto que el Ejecutivo respecto de las entidades de la Administración Pública ejerce un control de tutela, también lo es que a través del órgano de gobierno, se establece un régimen de jerarquía, por lo siguiente:

- a) Existe una obligatoriedad respecto de la política que

debe seguir cada fideicomiso, lo que implica el poder de decisión del Ejecutivo.

- b) Existe el poder de nombramiento, si bien es cierto que es matizado a través de los coordinadores sectoriales, también lo es que éstas son dependencias del Ejecutivo, en el caso de los miembros o consejeros, y de otros participantes, en el órgano de gobierno.
- c) Existe el poder de mando, en cuanto que el coordinador sectorial: encabeza el órgano de gobierno; conduce la programación (y quien en realidad aprueba en la entidad), además coordina y evalúa la operación de éstas bajo su responsabilidad, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

Para concluir y con base en lo anterior se obtiene que el control más efectivo, en nuestra consideración, se encuentra en el control político-administrativo, que deriva de la relación de jerarquía existente entre el Jefe de Estado y el Secretario, que sea Coordinador Sectorial.

En esta relación de jerarquía se dan cuestiones de nombramiento, mando y decisión que en orden jerárquico irán del Jefe de Estado al Secretario de Estado, y después de acuerdo a los lineamientos señalados por el Jefe del Ejecutivo, el nombramiento de los miembros del órgano de gobierno y de los demás funcionarios que participan dentro del mismo. A través del control político-administrativo, el Gobierno Federal como fideicomitente ejerce sus derechos, además de la Secretaría de Programación y Presupuesto en su

calidad de fideicomitente única, por conducto de la Secretaría de Estado, que se desempeñe como Coordinadora Sectorial.

116.D) La fiduciaria.- El cargo de fiduciaria(129) en México lo desempeñan las instituciones de crédito, las cuales en términos de la L.R.S.P.B. y C., artículo 2º(130), se dividen en instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo. Por lo que se refiere al cargo de fiduciaria en el fideicomiso público, este cargo lo habían desempeñado generalmente las instituciones nacionales de crédito, mismas que ante la reestructuración del sistema bancario, adquieren el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito y denominadas en su conjunto Banca de Desarrollo.

En términos de la nueva legislación, la S.N.C. integrados como Banca de Desarrollo son las que preferentemente desempeñan el cargo de fiduciarias en los fideicomisos que el Gobierno Federal constituye.

Respecto de las instituciones bancarias y como antecedentes legislativos de éstas podemos decir que han sido reguladas a través de varias leyes: principalmente por las de 1924, de 1926, de 1932, la ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxilia-

(129) Cfr. art. 350 de la Ley general de títulos y operaciones de crédito.

(130) El art. en cuestión señala: "El servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por instituciones de crédito constituidas con el carácter de sociedad nacional de crédito, en los términos de la presente Ley. Las sociedades nacionales de crédito serán:

- I. Instituciones de banca múltiple; y
- II. Instituciones de banca de desarrollo".

res, vigente desde 1941 y finalmente la nueva Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito(131); además la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros(132) como Órgano de Inspección, vigilancia y consulta desempeñará las facultades y deberes que las leyes competentes ~~le~~ señalen.

El Estado, en el desempeño de sus atribuciones, orienta la actividad de las instituciones nacionales de crédito para la captación del ahorro del público, a fin de incrementar la producción y promover la industrialización del país; esta necesidad explica una serie de medidas legislativas, que tienen sus resultados en la L.R.S.P.B. y C.

A través de las instituciones nacionales de crédito, el Estado cumple actividades que son públicas y prioritarias para el desarrollo del país. Entre sus características generales derivadas de la legislación que las regula y la práctica encontramos que: el Gobierno federal participa en su constitución(133), y como derivado de ello, se reserva la facultad de nombramiento en la mayoría del Consejo de Administración(134) por lo cual tiene la facultad de aprobar o vetar los acuerdos de éste. Son entidades paraestatales, con régimen jurídico especial, para realizar cometidos del Poder

(131) Su antecedente es la Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito (D.O. de la Federación, 31 de diciembre de 1982) y derogada al igual que la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, por el art. 2º transitorio de la nueva L.R.S.P.B. y C. (D.O. de la Federación, 14 de enero de 1985).

(132) Cfr. art. 99 de la L.R.S.P.B. y C.

(133) Art. 46 de la L.O.A.P.F.

(134) Art. 52 y 53 ibidem.

Público o de interés público; por lo tanto, su actuación está comprendida en el plan nacional de desarrollo(135).

Por otro lado, considerando a grandes rasgos —sin entrar al detalle— que nuestro sistema bancario se encuentra integrado por el Banco de México, organismo descentralizado y que tiene la misión de banco central, las sociedades nacionales de crédito, divididas en instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo estos tres tipos de instituciones, pueden desempeñar la actividad de fiduciarias; sin embargo, debido a las misiones que cada una de ellas cumple, el Estado recurre en forma constante a los dos, al Banco de México y a las instituciones de banca de desarrollo, sin que exista impedimento legal para que las instituciones de banca múltiple también lo sean (cabe aclarar que, antes de la nacionalización de la banca, la banca privada no era utilizada por el Estado como fiduciaria). Ahora bien, respecto del Banco de México, como fiduciaria, podemos señalar que desempeña este cargo en casos muy especiales: como ejemplo de un fideicomiso constituido con el Banco de México tenemos el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA)(136); en el caso de las instituciones de banca de desarrollo, la situación cambia, por ser las que normalmente desempeñan el cargo de fiduciarias.

117.a) Su funcionamiento.— Las actividades que desarrolla la institución bancaria(137), como fiduciaria, la podemos dividir en dos aspectos:

(135) Art. 9º idem.

(136) D.O. 11 de marzo de 1983.

(137) La L.R.S.P.B. y C. en su art. 30, señala las operaciones que podrán realizar las instituciones de crédito y en su fracc. XV, expresa: "Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones."

a) Las que se refieren a las operaciones que efectúa respecto de los fideicomisos (como institución fiduciaria), las cuales, desde luego, registra, clasifica y resume en su contabilidad, sobre la base de un catálogo o plan de cuentas y de acuerdo a la legislación bancaria. Estas mismas actividades, como institución bancaria y fiduciaria, se encuentran sujetas a la inspección, vigilancia y regulación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público(138) y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros(139), principalmente.

(138) Cabe señalar que el sistema financiero mexicano, está encabezado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ver anexo VII). Ello de acuerdo a las facultades que le señala la L.O.A.P.F. en su art. 31 fracc. VII, que al efecto expresa:

"Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito".

Para cumplir con estas facultades y de acuerdo a lo señalado en su Reglamento interior (D.O. 26 de agosto de 1983), artículos 71 al 83, se auxilia de la Subsecretaría de la Banca Nacional, que a su vez recibe el apoyo de: La Dirección General de Política Bancaria, con dos direcciones; la Dirección General de Banca Múltiple, con cuatro direcciones; Dirección General de Banca de Desarrollo, con cuatro direcciones.

Coadyuva también el Banco de México, conocido como banco central, ya que a él están asociadas todas las instituciones y organizaciones auxiliares del sistema financiero mexicano y, además, por las atribuciones que desempeña. Entre las más destacadas están: a) Opinar en problemas relacionados con moneda, banca, crédito y organización contable bancaria; b) La regulación cuantitativa y cualitativa del crédito público; c) Participación en la orientación de la captación del crédito; d) La emisión de billetes, la regulación del circulante monetario y toda una serie de políticas crediticias y financieras, etc.

(139) La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, es el órgano de inspección y vigilancia de todas las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares que integran el sistema bancario. Su reglamentación se encuentra comprendida en los artículos 160 a 176 de la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, en el Reglamento interior de la propia Comisión, y en el Reglamento de inspección, vigilancia y contabilidad de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares. A través de las Direcciones Generales de Inspección y de Vigilancia de la Comisión en cuestión, son revisadas todas las operaciones que efectúan los bancos y las que son llevadas a cabo con base en un Catálogo de Cuentas o Plan de cuentas, emitido por la Comisión.

b) El segundo aspecto, de las actividades de la fiduciaria, es el papel que juega la institución como banca de desarrollo, al ser utilizado el fideicomiso como un instrumento discrecional de política económica(140).

118.aa) Aspectos generales.- La fiduciaria asume, mediante el contrato de fideicomiso, el cumplimiento de las obligaciones legales y de las estipulaciones contractuales, para poder realizar los fines del fideicomiso.

En el caso de que la encomienda fiduciaria requiera la realización de actos urgentes y su omisión cause perjuicios al fideicomiso, si no es posible reunir al comité técnico, por cualesquiera circunstancias, la fiduciaria procede a consultar al gobierno federal a través del coordinador de sector, quedando facultada para ejercitar aquellos actos que éste autorice.

Respecto del proyecto anual del presupuesto —que cada fideicomiso debe realizar como entidad y al que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público(141)— el mismo será presentado por la fiduciaria, con la firma del delegado fiduciario general, a la Secretaría de Programación y Presupuesto (como dependencia globalizadora), con autorización y por conducto de la dependencia coordinadora del sector, sin perjuicio de que la fiduciaria proporcione en forma directa la información que la Secretaría de referencia le requiera.

(140) Lo que se refiere a este punto, será tratado (infra, §128) más adelante.

(141) En su artículo 24, cuyo texto expresa: "Las entidades a que se refieren las fracciones VI a VII del artículo 2º, presentarán sus proyectos de presupuesto anuales y sus modificaciones, en su caso, oportunamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para su aprobación. Los proyectos se presentarán de acuerdo con las normas que el Ejecutivo Federal establezca a través de dicha Secretaría".

Para la autorización del financiamiento, la fiduciaria deberá cumplir con las disposiciones legales o administrativas que correspondan y obtener el dictamen respectivo del comité técnico, si hay delegado fiduciario especial, por su conducto se presentarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los proyectos y programas de actividades que requieran de financiamiento, acompañados de la información que corresponda, para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los autorice y, en términos de la Ley de deuda pública, se pueda gestionar o contratar el financiamiento.

En el caso de que el financiamiento requerido no estuviera comprendido en el presupuesto anual, se requerirá la aprobación del Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La fiduciaria siempre deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte en exceso de las facultades señaladas en el contrato de fideicomiso; en caso contrario, ella responderá de los daños y perjuicios.

Cuando sea necesario, y para el cumplimiento de los fines del fideicomiso, la fiduciaria podrá contratar personal dedicado exclusivamente al fideicomiso de que se trate; casi siempre, es personal ajeno a la institución fiduciaria, designado siempre con la previa opinión del comité técnico o de distribución de fondos.

Por lo tanto y si es necesario para el cumplimiento del fin del fideicomiso la fiduciaria, con fundamento en el artículo 45 fracción IV, podrá designar un delegado fiduciario especial (infra, § 121).

Las funciones de vigilancia de los fideicomisos del gobierno federal, deberán coordinarse entre la fiduciaria y la Comisión

Nacional Bancaria y de Seguros, principalmente en lo que se refiere a la organización contable fiduciaria, independientemente de los sistemas de auditoría interna que considere adecuados la fiduciaria.

119.bb) La organización contable fiduciaria.- Ella se rige por lo que dispone la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, en sus artículos 94 y 95, y por el Reglamento de inspección, vigilancia y contabilidad de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, en su artículo 28, y por las disposiciones de carácter general que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros(142).

Respecto de la contabilidad general de la institución bancaria que ésta lleva como tal, en sus libros de contabilidad —que deberán contar con el registro legal que señalan el Código de Comercio y la Ley del impuesto sobre la renta— también deberá registrar las operaciones de los fideicomisos lo cual es independiente del registro en los libros especiales de las operaciones para cada fideicomiso, pero debiendo siempre coincidir los saldos de uno y otro.

(142) Como ejemplo de estas disposiciones de carácter general tenemos el Oficio-Circular núm. 13831-925 (de fecha 2 de marzo de 1976) emitido por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, por el cual, esta Comisión, estableció en forma obligatoria para las instituciones nacionales de crédito, ahora sociedades nacionales de crédito, el catálogo de cuentas para fondos de Fomento.

Los catálogos de cuentas a que hacemos referencia son los que contienen las contabilidades de las operaciones de cada fideicomiso; y para el caso de los fondos que no son de fomento, la fiduciaria en forma convencional utiliza catálogos de cuentas para el registro de operaciones de cada fideicomiso.

Los catálogos en ambos casos forman parte de la contabilidad de la institución, y servirán para rendir la información periódica que se requiera para: la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Banco de México, Fideicomitente comité técnico, y demás instituciones u órganos que señalen las disposiciones jurídicas respectivas.

La institución fiduciaria deberá presentar(143) a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través y con la conformidad de la Coordinadora Sectorial, los proyectos anuales de presupuesto(144).

(143) El Decreto de 27 de febrero de 1979, en su art. 10 señala: "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".

A este respecto y como complemento a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación publicó el Acuerdo del 19 de mayo de 1983, el cual en su art. 2º. frac. I, señala que a la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponderá, en el desempeño de sus funciones como dependencia globalizadora: a) emitir las normas a las que habrá de ceñirse el gasto y operación de las entidades paraestatales en los términos de la Ley de presupuesto contabilidad y gasto público y de la Ley de planeación; b) a propuesta del Coordinador Sectorial autorizar los montos globales de gasto por sector, así como su distribución, tomando en consideración las políticas nacionales de desarrollo, la disponibilidad de recursos y las restricciones financieras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c) con base en las propuestas de los coordinadores de sector, determinar a cada uno de los sectores administrativos los montos globales de subsidios o transferencias que se otorguen a las entidades en los términos del programa sectorial.

En la fracción II, señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter como dependencia globalizadora, le corresponderá entre otros: emitir previa consulta con los coordinadores sectoriales, las normas y lineamientos generales para la elaboración de los programas financieros, sectoriales e institucionales, así como integrar el programa financiero de la Administración pública federal.

(144) En la presentación y aprobación del presupuesto de la entidad, en este caso del fideicomiso, en términos generales podemos señalar lo siguiente

a) Al órgano de gobierno de la entidad, le corresponde, entre sus funciones, aprobar el programa anual y el anteproyecto de presupuesto.

b) El anteproyecto de presupuesto será presentado (ver nota anterior) por la fiduciaria al Coordinador de Sector para su conformidad y éste, a su vez, lo presente a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su aprobación, a efecto de que sea incluido en el presupuesto del sector correspondiente.

Posteriormente, el órgano de gobierno sancionará y aprobará la orientación definitiva que la entidad deba dar al presupuesto autorizado por la Coordinadora sectorial o bien por la controladora correspondiente.

La fiduciaria debe someter a la aprobación del Comité técnico, los estados financieros del fideicomiso, principalmente el balance general y el estado de resultados, que constituye un resumen del contenido de la contabilidad, para que sirva de punto de partida en la toma de decisiones(145).

La obligación de rendir información a los fideicomisarios, en el fideicomiso público consideramos, se cumple al proporcionar los estados financieros que contienen el balance general, el estado de resultados, aplicación de recursos y estados de cuenta entre otros.

120.cc) La auditoría interna.- No entraremos a los detalles que implica la auditoría; sólo haremos referencia a la actividad desarrollada por el auditor interno que es el que trabaja para la institución fiduciaria.

(145) A este respecto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, publicó el Oficio Circular núm. 212-87 del 11 de octubre de 1983, el cual en su art. 16, que le corresponderá al Director de la entidad (cuyo nombramiento generalmente coincide con el del Delegado fiduciario especial): presentar en las sesiones del órgano de gobierno la información referente al avance programático-presupuestal y a la situación operativa, financiera, administrativa, económica y social del fideicomiso, para facilitar la toma de decisiones, realizar su seguimiento y evaluar la gestión de la entidad.

En el art. 17 del citado ordenamiento, sobre este mismo punto contiene lo siguiente:

"Corresponderá a las dependencias coordinadoras de Sector emitir los lineamientos específicos sobre los requisitos y formas en que las entidades deben presentar la información de acuerdo con las características particulares de cada rama o subsector. Estos lineamientos específicos deberán comprender, como mínimo, los requisitos demandados por las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación".

La misión del auditor interno, respecto de los fideicomisos, consiste en la revisión continua de los registros contables tanto de la institución bancaria, como de cada fideicomiso manejado por ella: ello para verificar que se cumpla con los señalamientos de las leyes respectivas y disposiciones subordinadas, tanto de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, como del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el cumplimiento de los planes, políticas y procedimientos de operación.

El auditor interno, al rendir su informe o dictamen, manifiesta las observaciones y sugerencias, tanto de los estados financieros, como de los planes procedimientos y cumplimiento de interés fiscal (cuando por la naturaleza del fideicomiso se requieran), así como de las anomalías del control interno. El informe o dictamen debe rendirlo a la fiduciaria.

Es de tal importancia la auditoría interna que se han tratado de establecer, de manera uniforme y general, cuestionarios, programas y procedimientos de auditoría. Pero, sobre todo, se trata de coordinar mejores resultados en la realización de las mismas(146).

121.E) El delegado fiduciario especial.- Es un elemento que la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones

(146) Además de la auditoría interna de la fiduciaria, existen otros dos tipos de auditorías que se llevan a efecto en la entidad, para un mejor control administrativo, las auditorías externas y las auditorías gubernamentales (infra, § 233).

auxiliares, contempla en su artículo 45 fracción IV (147), y 61 de la L.R.S.P.B. y C.(148) para darle al contrato de fideicomiso mayores garantías, solidez y seguridad.

Son funcionarios denominados "delegados fiduciarios especiales", y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros aprueba su nombramiento o puede ejercer el derecho de veto que la ley le concede al respecto. Para tal efecto, esta Comisión dió a conocer —a las instituciones y Departamentos fiduciarios, en sus circulares Nos. 274 del 26 de junio de 1944 y 547 del 16 de noviembre de 1966, actualmente en vigor— los datos(149) del delegado fiduciario espe

(147) Art. 45, fracc. IV, párrafo primero y segundo, cuyos textos respectivos expresan: "IV. Las instituciones fiduciarias desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de uno o más funcionarios, que se designen especialmente al efecto, y de cuyos actos responderá directa e ilimitadamente la institución, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente. La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros podrá, en todo tiempo, vetar la designación de los funcionarios que hubiere hecho la institución, o acordar que se proceda a la remoción de los mismos.

Bastará para acreditar la personalidad de estos funcionarios, la protocolización del acta en la que conste el nombramiento por el consejo, o el testimonio del poder general otorgado por la institución fiduciaria, aun cuando en el acta o en el poder no se mencione especialmente el asunto o el negocio en que ostente la representación".

(148) Art. 61. "En las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 30 de esta Ley, las instituciones desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de sus delegados fiduciarios".

(149) Los datos que debe reunir el delegado fiduciario especial propuesto por la fiduciaria, de acuerdo a lo señalado por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros son: Su nacionalidad, (con indicación precisa de si es mexicano por nacimiento o por naturalización, y en el último supuesto, cuánto tiempo lleva de radicar en el país); su edad; si es bien conocido y reputado en los círculos financieros; -Si tiene la experiencia y aptitud necesarias para la administración de empresas y negocios de cualquier clase, con las explicaciones necesarias sobre los antecedentes del interesado; -A fin de fundar esta información, sus ingresos aproximados y si puede considerarse que tiene la independencia económica necesaria para la mayor garantía del eficaz cumplimiento de las comisiones que se le confieran; -Y todos los demás datos y referencias que puedan servir para integrar la información requerida. Cabe señalar que, tanto la ley como la Comisión, no señalan que estas personas deban haber cursado alguna carrera en especial (ver anexos VIII y IX).

cial propuesto que la institución fiduciaria debe proporcionarle, a la Comisión, para que ésta a su vez apruebe o vete el nombramiento que le proporcione (supra, § 45).

Con la exigencia de los requisitos que señala la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, se busca una persona que —al desempeñar el cargo— tenga honorabilidad, solvencia y experiencia, debido a que su actividad es como la de un administrador y como tal debe planear, integrar, organizar, ejecutar, dirigir y controlar; y, por tal motivo, dicha actividad se debe apoyar en conocimientos especializados.

Con referencia a las misiones que, señaladas en forma general, debe cumplir un delegado fiduciario especial, el decreto de 27 de febrero de 1979, lo hace en su artículo 7º(150).

(150) El artículo 7º señala en su texto lo siguiente:

"Cuando, por virtud de la naturaleza, especialización 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, éste deberá actuar y manejar los registros, efectuar los gastos 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 resulten 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 deban 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, información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso;
- VI. Cumplir con los demás requerimientos que le fija la fiduciaria".

"En el caso de que no hubiese delegado fiduciario especial, pero si 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 les hayan otorgado".

En cuanto a sus atribuciones específicas, éstas se detallan con toda precisión casi siempre en los contratos constitutivos de cada fideicomiso, y van a variar de acuerdo a las actividades respectivas, pero sin que por ello dejen de tomar en consideración las normas contenidas en las diversas disposiciones administrativas(151) que se han emitido a este respecto, por ser uno de los principales objetivos del Ejecutivo, el tratar de regular a los órganos de gobierno, y los elementos que en él intervengan, de una manera más acorde y coordinada, para que en su funcionamiento tengan mejores resultados.

122.a) El director general del fideicomiso. - Ya hemos hecho referencia a este punto (supra, § 63), pero ante la posibilidad que al delegado fiduciario especial también se le designe con otro nombre, el de director general, se hace oportuno volver a hacer referencia a este último.

Si bien es cierto que, en algunos fideicomisos(152), en su

(151) Principalmente se encuentran contenidas en:

- I. Acuerdo sobre el funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal (D.O. 19 de mayo de 1983).
- II. Oficio Circular No. 212-879, dirigido a los ciudadanos titulares coordinadores del sector por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y función de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal. (D.O. del 11 de octubre de 1983).

Así como en las normas para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales que coordina cada cabeza de sector y son emitidas por cada una de ellas.

(152) Como el del fideicomiso para la Operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Gro. (D.O. de 28 de junio de 1977).

contrato constitutivo, se prevé que, a propuesta del presidente del comité técnico, la institución fiduciaria designará al delegado fiduciario especial, que tendrá el carácter de director general. Esto significa que en todos los casos no ocurre lo mismo y pueden presentarse variantes.

Por ahora, el caso que nos ocupa es el del director general del fideicomiso, el cual puede ser nombrado por el Poder Ejecutivo, el coordinador de sector, o el comité técnico del fideicomiso.

A este respecto el artículo 7° del decreto de 27 de febrero de 1979, en su párrafo respectivo señala:

"En el caso de que no hubiese delegado fiduciario especial, pero si un Director o Gerente, a éstos corresponde el cumplimiento de las obligaciones referidas en los incisos anteriores".

Por otra parte, las normas administrativas —que se han emitido recientemente para regular los órganos de gobierno de las entidades públicas— incorporan en su texto la denominación "director general".

Por ello, ante tales evidencias cabe señalar una carencia capital. En efecto, si las funciones que le corresponden desempeñar a un delegado fiduciario las realiza una persona, cuyo procedimiento de selección para el desempeño del cargo carece de requisitos y se convierte en una facultad discrecional de ciertos servidores públicos; con ello se está descuidando un aspecto de suma importancia y trascendencia para la gestión de la entidad, el aspecto de los recursos humanos y sobre todo a nivel de dirección, en el caso del Director del fideicomiso; por tal motivo, se deben crear bases y li-

neamientos para su designación.

Las misiones que incumben al Director general se señalan regularmente en cada fideicomiso y, debido a su naturaleza, es considerado como un servidor público(153).

123.aa) Su responsabilidad como servidor público.- El Director general del fideicomiso, como servidor público(154) se encuentra sujeto a las bases jurídicas para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público y garantizar su buen servicio.

La responsabilidad de este servidor público se compone de cuatro tipos: la penal, la civil, la política y la administrativa. Ellas se encuentran reguladas, en el caso de la primera y segunda, por las leyes relativas y la tercera y cuarta por el Título Cuarto de la Constitución(155) y su ley reglamentaria, que es la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos(156).

Las apuntaremos seguidamente.

124.aaa) La responsabilidad penal.- Surge cuando el servidor público incurre en la comisión de un delito, y podrá ser proce=

(153) El art. 108 constitucional, en su primer párrafo dice: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal, y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones"(el subrayado es nuestro).

(154) De acuerdo a lo señalado en el art. 1º de la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos.

(155) Ver reformas a la Constitución (D.O. 28 de dic. de 1982).

(156) D.O. del 31 de dic. 1982.

sado por el juez ordinario, con sujeción a la ley penal; en el caso de servidores públicos con fuero, será requisito la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

125.bbb) La responsabilidad civil.- Respecto de esta responsabilidad se estará a lo que dispone la legislación respectiva.

126.ccc) La responsabilidad política.- Se finca cuando se afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho(157), aplicándose a los sujetos responsables las sanciones correspondientes(158).

La Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos, considera a los directores de fideicomisos como sujetos de responsabilidad política, en virtud de que "el artículo 93 constitucional reconoce naturaleza política a sus funciones, al asimilarlo a los secretarios de despachos y jefes de departamento administrativo, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso"(159).

(157) El texto del artículo 109 constitucional, párrafo primero y fracción I preceptúa: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

Este artículo está en relación con el artículo 7º de la Ley reglamentaria de la materia.

(158) El art. 8º de la misma ley dice: "Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servicio público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

(159) Iniciativa presidencial, presentada en la Cámara de Diputados de la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos del 2 dic. 1982.

La responsabilidad política se sujeta a un procedimiento fundamentado en el artículo 16 constitucional, y que es denominado juicio político. El juicio político(160) es llevado a cabo por la Cámara de Diputados y Senadores. La primera instruye el procedimiento relativo al juicio político; actúa como órgano de acusación y la Cámara de Senadores funge como jurado de sentencia, para resolver en definitiva; en caso de que la resolución sea condenatoria, la sanción será la destitución, y podrá también imponerse la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público, desde un año hasta veinte años.

La Ley de responsabilidades también regula el procedimiento de la declaración de procedencia(161) pero, de los servidores señalados por el artículo 111 constitucional para los cuales procede el desafuero, no se incluye a los directores de fideicomiso; por lo tanto, a estos servidores públicos se les excluye de este requisito de procedibilidad.

127.ddd) La responsabilidad administrativa.- Por lo que se refiere a esta responsabilidad se incurre en ella por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia en la actividad de la Administración pública(162); en cuyo caso el servidor público se hará acreedor a la san

(160) Ver procedimiento en el juicio político, arts. 9º al 24 de la Ley de la materia

(161) Este procedimiento tiene por objeto la investigación para determinar la presunta comisión de un delito, cometido por los servidores públicos y que la Cámara de Diputados declare si ha o no lugar para proceder penalmente contra el inculpaado.

(162) De acuerdo a lo señalado por el art. 47 de la ley en cuestión.

ción correspondiente(163), por la falta administrativa que haya cometido.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la Administración centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de los servidores públicos, señalar las responsabilidades administrativas en que incurran y aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes.

Las dependencias centralizadas, en su calidad de coordinadoras de sector, también tienen facultades (limitadas) para sancionar. La aplicación de las sanciones administrativas en las entidades paraestatales corresponderá al coordinador de sector respectivo(164), cuya imposición se le atribuye a través de la Contraloría interna de su dependencia; respecto de las sanciones económicas, serán aplicadas por esta misma cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuando sean superiores a esa cantidad.

Por último, se establece la obligación, para el Director General del fideicomiso y como servidor público, de presentar la de =

(163) El art. 53 de la ley citada establece las sanciones por falta administrativa y, su texto, al efecto, señala:

- I. Apercibimiento privado o público.- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;- IV. Destitución del puesto;- V. Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquéllos no excede de cien veces al salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez si excede de dicho límite.

(164) Esta disposición se encuentra contenida en el artículo 48 de la misma ley.

claración de su situación patrimonial(165) en forma anual, para que la autoridad competente pueda, durante el encargo, hacer las verificaciones pertinentes. El registro de estas declaraciones es llevado por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de la Secretaría General de la Contraloría de la Federación.

128.F) La banca de desarrollo.- Hemos señalado (supra, § 117) que las actividades de la institución bancaria, relacionadas con nuestro tema se pueden comprender en dos aspectos, uno como fiduciaria y el otro como banca de desarrollo.

La banca de desarrollo se regula por la L.R.S.P.B. y C.(166) y de más disposiciones respectivas, se le denomina de esta manera en relación a las misiones que cumple.

A este tipo de sociedades nacionales de crédito les corresponde, promover y financiar las actividades y sectores que les determine el Congreso de la Unión como especialidad de cada una de ellas, en las respectivas leyes orgánicas con que cuenta cada institución(167)

A efecto de que la operación y funcionamiento de estas instituciones se realice de manera adecuada y coordinada, sus actividades

(165) El artículo 80 de la ley en cuestión señala los servidores públicos que tienen obligación de presentar su declaración anual de servidores públicos.

(166) Cfr. art. 3º de la citada ley.

(167) La banca de desarrollo está integrada por 9 instituciones nacionales de crédito que son:

"BANRURAL (Banco nacional de crédito rural,S.A.); BANOBRAS (Banco nacional de obras y servicios públicos,S.A.); BANPESCA (Banco nacional pesquero y portuario, S.A.); NAFINSA (Nacional financiera,S.A.); FINASA (Financiera nacional azucarera, S.A.); BANCOMERCIO y ABASTO (Banco nacional de comercio y abasto,S.A.); BANCOMEXT (Banco nacional de comercio exterior,S.A.); BANCINE (Banco nacional cinematográfico,S.A.); BANJERCITO (Banco nacional del ejército, fuerza y armada, S.A.)".

des las llevan a efecto con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo(168), en especial al Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo(169), los cuales son complementados por diversos documentos sobre la materia, como es el caso del documento(170) que señala las Directrices Generales de Política para la Intermediación Financiera.

El papel que juega la banca de desarrollo, como tal es muy amplio e importante, en cuanto que el Estado la utiliza como uno de los principales mecanismos para el desarrollo y a través del cual canaliza recursos (que pueden ser, económicos, técnicos, etc.); además si consideramos el aumento del número de fideicomisos creados y los recursos que a través de ellos se manejan.

Los fideicomisos que la banca de desarrollo maneja en mayor número son los fondos de fomento, de inversión, manejo o administración de obras públicas, prestación de servicios o para la producción de bienes para el mercado, muchos de estos fideicomisos que han sido creados se han consolidado, teniendo un efecto significativo en los campos que atienden.

Sin embargo, cabe hacer mención a ciertos aspectos que implica el uso del fideicomiso, como un instrumento discrecional de política económica. Como lo es el hecho de que se acuda con demasiada

(168) Que rige para el período 1982-1988.

(169) Con vigencia del año de 1984 al de 1988.

(170) Este documento fué dado a conocer por el Subsecretario de la Banca Nacional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el día 11 de enero de 1985. Cfr. "Directrices de política para la intermediación financiera", en El mercado de valores, semanario de Nacional Financiera, S.A., año XLV, núm. 3, enero 21 de 1985, México, D.F., pág. 49.

frecuencia a esta figura jurídica y que podría llevarnos a pensar que existen deficiencias en la Administración pública que obstaculizan la canalización de fondos.

Aspectos importantes aunque a veces contradictorios, son: por una parte, la falta de una buena coordinación y por la otra, que el fideicomiso tiene gran flexibilidad y adecuación; por este último aspecto y para destinar fondos a un fin preciso, se ha dado lugar por parte del gobierno federal a la creación de múltiples fideicomisos; que por falta de coordinación genera una duplicidad de misiones con objetivos muy similares en instituciones o dependencias distintas. Vale igualmente mencionar que los fideicomisos no siempre funcionan eficientemente en el sentido del cumplimiento rentable de los fines para los cuales fueron creados.

Las instituciones de crédito que se destacan, por tener un gran número de fideicomisos son, Nacional Financiera, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y el Banco Nacional de Crédito Rural.

SECCION III

SU FUNCIONAMIENTO

129. Puntos a tratar.- En esta Sección haremos referencia al funcionamiento pero no en relación a sus elementos que ya vimos (supra, § 95), sino como entidad pública en cuanto a las finalidades que están llamados a cumplir con su gestión.

Los fideicomisos públicos son creados para diversos fines, pero los que existen dentro del sector público en un número mayor, son los fideicomisos de fomento. Por la importancia que estos

tienen para el desarrollo del país, los tomamos como ejemplo en esta sección para hacer referencia al funcionamiento del fideicomiso.

El fideicomiso público (con especial referencia a los de fomento), como entidad paraestatal, se puede ver en dos sentidos, en sentido amplio como instrumento financiero, y en sentido estricto como instrumento de desarrollo.

Consideramos al fideicomiso en sentido amplio como instrumento financiero, por la canalización de recursos (generalmente económicos) que a través de esta figura se realiza; tarea que se ha visto favorecida por su estrecha relación con la institución de crédito.

En sentido estricto, lo es como instrumento de desarrollo, porque la figura al ser creada, se hace con el propósito de que realice un fin específico, lo que permite que el Estado lo utilice para realizar actividades de carácter especialísimo, las cuales generalmente han sido encaminadas al desarrollo.

Dentro de los fideicomisos para el desarrollo, están considerados, fundamentalmente, los fondos de fomento, los cuales por pertenecer a una administración funcionalmente descentralizada y por ser constituidos por el Gobierno Federal, tienen generalmente competencia nacional.

Así pues, veremos en esta sección: A) El fideicomiso como instrumento financiero de la Administración pública; B) El fideicomiso como instrumento de desarrollo, y C) Un ejemplo del funcionamiento de los fideicomisos de fomento: Nafinsa.

130.A) El fideicomiso como instrumento financiero de la Administración pública.- Hemos visto (supra, §§ 59 y 95) las características que esta figura tiene como entidad pública en cuanto a su estructura. Ahora haremos referencia al fideicomiso como instrumento financiero de la Administración pública.

La Administración pública utiliza el fideicomiso como instrumento financiero cuando a través de éste canaliza recursos económicos hacia los sectores prioritarios de la economía nacional; ya que por ser el fideicomiso un instrumento ágil y flexible permite asegurar un mejor uso de los recursos disponibles.

Dentro de sus misiones como tal podemos destacar aspectos importantes que han favorecido su actuación, como son:

La orientación sectorial, significa que los recursos canalizados a través de una institución, en este caso el fideicomiso, permiten una mejor orientación por sectores prioritarios para el desarrollo. Pero esta orientación por sectores ha sido criticada en relación a lo siguiente: en ausencia de objetivos bien definidos (por faltar una buena planeación financiera y coordinación de la política gubernamental), la evaluación que se hace de los sectores para el otorgamiento de créditos, no puede formularse sino atendiendo a parámetros muy agregados o mediante comparaciones (en la mayoría de los casos) de alcance muy restringido entre usos alternativos de fondos, situaciones que invariablemente repercuten en sus resultados y, por consiguiente, en los sectores que atienden. Ello significa que no se pueden dar normas o lineamientos generales a todos los fondos, en cuanto a los resultados y objetos que se persiguen en cada sector.

La institución bancaria, otro aspecto importante que reviste la utilización

los fondos de fomento es la institución bancaria, la cual lleva a efecto dos tareas importantes, una como fiduciaria y la otra como banca de desarrollo; la institución para el mejor cumplimiento de su labor se vincula con la banca múltiple y los demás intermediarios financieros y también con los planes y programas de desarrollo. La política vigente es que los fondos y fideicomisos se organicen en bancos de desarrollo sectorial. El uso de la red bancaria, principalmente de la banca de desarrollo, asegura a nivel nacional el cumplimiento de los fines de estos fondos o fideicomisos.

La fuente de recursos, en los primeros fideicomisos se limitaban a una pequeña aportación del Gobierno Federal y a un acceso restringido del crédito interno, principalmente del banco central. En la década de los años sesenta, se empieza a acudir al crédito externo a través de organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano, entre otros, como recursos adicionales y de esta manera se empiezan a obtener los primeros empréstitos internacionales. Lo que ha permitido que los recursos manejados por los fideicomisos sean en línea ascendente, en buena medida, se debe al incremento notable del apoyo adicional del crédito externo y de mayores transferencias del Gobierno Federal. Sin embargo, la principal fuente de recursos de los fondos de fomento son los recursos de origen interno

Sus apoyos, una característica fundamental en la operación de los fondos de fomento como instrumento financiero, lo son las condiciones de sus apoyos financieros como es:

Los créditos, indudablemente entre las ventajas que ofrecen los fideicomisos están las condiciones de los créditos a plazo supe

rior de un año y las tasas de interés con las que operan, aunque a veces se han cuestionado si de conformidad con los porcentajes señalados en sus reglas de operación son alcanzables para el sector al cual están destinados. Por otra parte, el riesgo del crédito permanentemente en la institución bancaria desaparece, porque los créditos que el fideicomiso maneje, estarán en su cartera, y éste buscará conforme a sus reglas de operación, que tenga su recuperación generalmente asegurada.

Otorgamiento selectivo del crédito, el control selectivo del crédito, siempre ha constituido un tema polémico, discutiéndose su efectividad e incluso su misma justificación. Si tomamos en consideración la limitada disponibilidad de recursos y las múltiples carencias, podemos encontrar la justificación de que la política gubernamental se ha esforzado para que la asignación de recursos disponibles esté lo más ligada posible con la inmediata satisfacción de esas carencias: por ello, quizá se recurre con demasiada frecuencia al fideicomiso.

Por otro lado, se busca que el otorgamiento del crédito se llevé a efecto junto con la asistencia técnica, dentro de un paquete de apoyo integral; en virtud de que la participación de las instituciones de fomento al desarrollo sectorial se trata de hacer en consideración a la cadena completa, por ejemplo, en el caso de la cadena productiva, será: materias primas, bienes de capital, bienes intermedios, inventarios y comercialización; lo que en muchos casos repercutirá no sólo en la intervención de un fideicomiso sino de varios, o de algunas otras instituciones.

Pero indudablemente que la adición de otros elementos como lo es la asistencia técnica al otorgamiento del crédito concedida

por los mecanismos de los fondos, permite definitivamente una evaluación y conocimiento de resultados más directos y, por lo tanto la ratificación o la rectificación del rumbo con mayor celeridad.

Aunado a lo anterior, el hecho de que los fideicomisos se especialicen en áreas determinadas permite que sus recursos humanos se especialicen, esto es que para prestar la asistencia técnica requerida (elemento adicional al crédito, que es muy importante) y por lo tanto para cumplir con los fines del fondo, se estimula la capacitación y entrenamiento de personal en áreas específicas.

En todos los fideicomisos públicos existe un comité técnico o de distribución de fondos, que funciona como órgano de gobierno y cuerpo colegiado; sus actividades son coordinadas en sectores por el Ejecutivo Federal, a través de las diecinueve dependencias gubernamentales, teniendo por ello la seguridad de que su funcionamiento será de acuerdo a los lineamientos de la política gubernamental.

En conclusión, el utilizar el fideicomiso como instrumento financiero de la Administración pública, ha contribuido a la Administración descentralizada, y al cumplimiento de determinados objetivos nacionales y sectoriales.

El fideicomiso por su estructura y a través de las modificaciones a sus reglas de operación, permite que se corrijan con mayor prontitud las fallas, y se cumpla cada vez mejor con sus objetivos.

Preocupación constante de la Administración pública, lo es el evitar que se aparten de sus metas esenciales (el fin para el que cada fideicomiso es constituido), asegurar su manejo eficiente vinculado a las metas y los resultados deseados y eminentemente cuanti-

ficables)(171) y, con eficacia (objetivos previstos y al exterior y al interior de la institución)(172), así como el técnico y que cada vez la política nacional sea más acorde con nuestras realidades; para que el funcionamiento de este tipo de utilidades realmente cumpla con su cometido específico.

Aunque entre los fideicomisos creados a veces se plantea la duplicidad de misiones, a través de la Coordinación sectorial se está tratando de evitarlo, cada vez con mejores resultados.

El hecho de que el fideicomiso sea un instrumento ágil y flexible, que permite hacer un mejor uso de los recursos económicos disponibles se ha destacado ante la crisis económica posterior a julio de 1981, en la que se plantearon serios problemas estructurales y grandes desequilibrios económicos, lo que afectó negativamente a los sectores atendidos por los fideicomisos, sobre todo ante la embestida de las elevadas tasas de interés en los mercados financieros internacionales, por lo que se tomaron medidas de coyuntura, para hacer frente a eventos de carácter temporal, como son las alzas federales mexicanas en las tasas de interés, el control de cambios, etc.(173)

El desafío fundamental, al que se enfrentan los fondos de fomento económico (principalmente en estos momentos), reside en el

(171) Ver RUIZ DUEÑAS, Jorge, Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana (Análisis de una década), ciudad de México: Editorial Trillas S.A., 1982, pág. 29.

(172) Ibidem.

(173) La estrategia de política económica persigue como objetivo inmediato superar la crisis, para lo cual se plantean cambios cualitativos de fondo en la estructura económica que permitan recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases firmes.

papel que desempeñan en el fomento de las actividades prioritarias y en el cumplimiento de sus fines en relación al desarrollo económico del país; sin olvidar, por otra parte, la importancia que tiene la planeación financiera y su aplicación en este campo.

131.B) El fideicomiso como instrumento de desarrollo.- En sentido estricto podemos decir que el fideicomiso es utilizado como instrumento de desarrollo por la Administración pública cuando son creados para cumplir con fines específicos que tiendan al desarrollo del país.

Los fideicomisos de fomento generalmente encauzan su actividad para incrementar el crédito selectivo, es decir, dar apoyo financiero a los sectores productivos y considerados como prioritarios dentro del sector que a cada fideicomiso le corresponda. Los fines específicos de cada fideicomiso pueden ser muy diversos, como son: propiciar el mejoramiento de la estructura productiva, el aumento de la oferta de bienes y servicios en diferentes áreas (la agropecuaria, industrial, comercial o cooperativa), el fortalecimiento de la infraestructura turística, la construcción de vivienda de interés social también el incremento de la oferta nacional de productos básicos de consumo popular, e incluso estimular la actividad productiva del sector industrial, que en un momento determinado esté deprimida por una contracción económica general, etc.; evidentemente que sus fines pueden ser muy diversos, pero sustancialmente coinciden en que contribuyen al desarrollo.

Los fideicomisos o fondos de desarrollo para el cumplimiento de sus fines están estrechamente vinculados a la banca de desarrollo, por la misión que ésta cumple.

Dentro de la banca de desarrollo se ha optado porque las instituciones sean especializadas; esta especialización se refiere al sector que atienden, como es el industrial, agropecuario o de vivienda; con el objeto de que un banco de desarrollo al especializarse en servir a determinado sector, pueda estar en condiciones de obtener mayores beneficios provenientes de la administración de su cartera de préstamos, además por medio de una especialización, se le permite hacer uso de una mejor y mayor experiencia, en las actividades involucradas en el sector de que se trate.

Por otro lado, debemos tomar en consideración que es difícil, y a veces implica un alto costo tanto administrativo como social, el que un banco especializado en el sentido de un sector, por ejemplo, el sector vivienda que está relacionado con BANOBRAS incurriera con éxito en la atención de otros sectores; y como consecuencia, el cambio de modalidad operativa podría afectar desfavorablemente la capacidad de crecimiento y servicio del banco, por lo menos temporalmente.

En su misión, no hay que dejar de tomar en consideración, que la actividad de las instituciones de fomento al desarrollo, depende en mucho de las condiciones económicas del país y del medio en que se desenvuelva el banco así como también, de las políticas y condiciones institucionales de las que el mismo deba partir; esto significa que la banca de desarrollo requiere de parte del gobierno una política clara y explícita para su actuación, en el cumplimiento de objetivos y metas a mediano y largo plazo.

Ahora bien, respecto de los fideicomisos y fondos de fomento, dentro de los programas y financiamiento del desarrollo, éstos

adquieren una dimensión singular; a efecto de obtener mayores rendimientos en los últimos años, se ha tratado de aprovecharlos con un mejor agrupamiento y mayor flexibilidad operativa, para optimizar el uso del crédito, en virtud de que cada vez el sistema financiero constituye un factor más estratégico para mantener y consolidar el desarrollo económico en México. En este sentido, los fideicomisos de acuerdo con su fin, se constituyen o agrupan en la institución bancaria que atienda el sector, correspondiente.

Consideramos que para tener una idea, más o menos completa de los fideicomisos de fomento, basta por ahora con tratar los diferentes fideicomisos para el desarrollo, pero en atención a una institución fiduciaria(174). Para tal fin, hemos escogido a Nafinsa(175) institución que apoya al sector industrial y por lo tanto es la que agrupa al mayor número de fideicomisos de fomento a ese sector.

Las actividades fiduciarias de Nacional Financiera significan por un lado, una fuente de recursos y de utilidades y, por otro, una posibilidad de acción directa en la actividad económica, a través del manejo de determinados fideicomisos; por ello, para cumplir

(174) Las instituciones nacionales de crédito, en actividad como banca de desarrollo, tienen su especialidad; en este sentido, se ha buscado que la actividad de la institución fiduciaria sea acorde con el sector al que va a atender el fideicomiso.

(175) Nacional Financiera S.A., como institución bancaria, desempeña las siguientes actividades: 'promover', encauzar y coordinar la inversión de capitales en la organización, transformación y fusión de toda clase de empresas industriales; Actuar como agente financiero y consejero en la emisión, contratación, colocación y demás operaciones con valores públicos y en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior; operar como sociedad financiera y fiduciaria, así como institución de depósito, ahorro y crédito hipotecario.

Su fecha de creación fue el 30 de junio de 1934, mediante escritura constitutiva núm. 13673, de la misma fecha, en México, Distrito Federal. Cfr., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Entidades del Sector Hacienda y Crédito Público, ciudad de México: Oficialía Mayor, D.G.P.O.P., 1981, pág. 26.

con sus actividades, utiliza instrumentos que implican formas de fideicomisos con diversos objetos pero con un mismo fin, el fomento, y la creación de nuevas empresas para el desarrollo del sector industrial, entre los que sobresalen:

La aportación del capital de riesgo (en asociación con socios privados, nacionales o extranjeros); esta aportación puede ser directa o a través de los fideicomisos constituidos en ella, por ejemplo: el Fondo Nacional de Fomento Industrial (Fomin) (ver nota núm.178), o el Fondo de Apoyo Bursátil(176).

Los fondos de coinversión, son mecanismos de promoción muy importantes, a nivel tanto nacional como internacional. Estos fondos se constituyen con aportaciones de Nafinsa y un banco extranjero, en una proporción de 60-40% de conformidad a la legislación vigente en la materia .

El fondo de capital de riesgo, es una solución y un instrumento más, para la aportación de capital de riesgo en proyectos autosuficientes. De esta manera, el capital de riesgo se destina como elemento para la promoción de proyectos de crecimiento.

Los fondos de fomento, con referencia al sector industrial, en sus actividades como banca de promoción industrial, utilizan estos mecanismos específicos, para cumplir con objetivos determinados. Nafinsa, para cumplir con sus fines, como banca de desarrollo, lo hace a través de mecanismos específicos, entre los que están los fondos de fomento, a los que haremos referencia en particular. Por

(176) El Fondo de Apoyo Bursátil, es un fideicomiso creado en Nafinsa, para estimular el mercado de valores; sus actividades consisten en suscribir temporalmente acciones de determinada empresa pero sin participar en su administración o, en su caso, suscribe acciones a través del Fondo de Apoyo a la Empresa.

lo que se refiere a la coordinación financiera, de la entidad y la institución bancaria, la actividad de los fondos se inserta en los programas financieros de Nafinsa, que a su vez están vinculados directamente al Plan nacional de desarrollo(177), y al programa de financiamiento del desarrollo, que se ajusta al plan, de los que derivan las demás políticas gubernamentales que incluyen diversos programas como, por ejemplo, el programa de apoyo a la industria de bienes de capital.

132.C) Un ejemplo del funcionamiento de los fideicomisos de fomento: Nafinsa.- La misión de Nacional Financiera se guía por un enfoque selectivo, orientado al estudio y apoyo de ramas y sectores prioritarios, que conjuga con la participación activa de las entidades y organismos que lo requieren; en este sentido, haremos referencia en forma somera a los fondos de fomento que maneja la institución (no en forma exhaustiva, pues así el tema rebasaría los límites del presente trabajo).

Entre los cinco fideicomisos más sobresalientes que maneja Nafinsa, se encuentran: El Fogain(a), Fomin(b), Fonatur(c), Fonep(d) y el Fidein(e); por medio de los cuales se impulsa tanto al sec

(177) El Plan nacional de desarrollo, tiene su base constitucional en los arts. 26 y 73, frac. XXIX.- D. Ver D.O. de la Federación, 3 de febrero de 1983.

Este plan, es un producto del Sistema nacional de planeación democrática y, a través de éste, la planeación se convierte en instrumento de administración acorde con nuestro sistema político y económico. Por medio del Sistema Nacional de Planeación Democrática se integran los diferentes procesos, en los cuales se formulan, instrumentan, controlan y evalúan (como lo señala desde el 5 de enero 1983, la Ley de Planeación): el Plan Nacional de Desarrollo: los programas y presupuestos, las unidades orgánicas que se enlazan funcionalmente para realizar los procesos de la planeación y la infraestructura que contiene la planeación.

tor privado como al público, en lo que se refiere a apoyos financieros, técnicos y de fomento al desarrollo. En la configuración de tales lineamientos hablaremos de cada uno de ellos.

133.a) El Fondo de garantía y fomento a la pequeña y mediana industria (FOGAIN). - Forma parte del Programa de apoyo integral a la industria pequeña y mediana (PAI) (178), que es un instrumento de operación en la política gubernamental para respaldar con estudios, asistencia técnica, capital de riesgo, infraestructura (instalaciones físicas apropiadas) y recursos de crédito, a la pequeña y

(178) EL PAI, representa un conjunto de servicios que contribuyen al desarrollo eficiente de las empresas, a través de apoyos integrados y coordinados, con características equilibradas.

Los apoyos que ofrece el P.A.I. comprenden la acción de las siete instituciones siguientes:

El Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP), que aporta créditos para la elaboración de estudios y proyectos.

El Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN), que se encarga de la aportación temporal de capital de riesgo.

El Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), que se responsabiliza de los créditos y garantías.

El Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN), que hace la venta de terrenos y el arrendamiento de maquinaria y naves industriales.

El Fideicomiso de Información Técnica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (INFOTEC-CONACYT), que proporciona información científica y tecnológica.

El Instituto de Apoyo Técnico para el Financiamiento a la Industria (IMIT, A.C.), que elabora los estudios técnicos y económicos.

El Centro Nacional de Productividad de México, A.C. (CENAPRO) y el Servicio Nacional de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra en la Industria (ARMO), a quienes corresponde la capacitación de empresarios y el adiestramiento de los trabajadores.

mediana industria.

134.aa) Fogain: objetivos y criterios.- El Fondo es creado por Decreto del 28 de diciembre de 1953, para proporcionar auxilio crediticio suficiente y oportuno a la industria que integra el sector; en sus inicios, se le señaló un patrimonio de \$50:000.000.00 (50 millones de pesos), constituido por aportaciones gubernamentales, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero la aportación inicial fué de \$15:000.000.00 (15 millones de pesos), por el temor a que no funcionara de la manera propuesta.

Por lo que se refiere al criterio seguido para clasificar la pequeña y mediana industria, cabe señalar, de entrada, que varía con cada país y con el grado de desarrollo de éste. La variación incluye tanto el aspecto cuantitativo como cualitativo, a tal grado que, en un mismo país, puede variar de acuerdo a distintos fines, como podrían ser la política de ayuda crediticia, arancelaria, fiscal y de asistencia técnica. En México, el criterio seguido por el FOGAIN para considerar como pequeños y medianos industriales es el del capital contable de las empresas.

La ley y sus reglas de operación, expedidas en 1954, han tenido pocas modificaciones, ya que en lo esencial se conservan; ha tenido sí modificaciones frecuentes en el aumento de los montos de crédito —en el fondo maneja cuatro tipos de crédito, a saber, el de habilitación o avío, refaccionario, hipotecario— industrial y la combinación de los tres tipos de crédito y en los montos de capital contable, que en un principio consideró como pequeños y medianos industriales a aquéllos cuyo capital contable no fuera menor de

\$50,000.00 ni mayor de \$2:500,000.00.

135.bb) Fogain: evolución.- En un principio se dudaba del éxito que podría llegar a tener este fideicomiso en el cumplimiento de su fin, la vida de este Fondo se podría considerar en dos etapas:

En la primera etapa de las operaciones que el Fondo realizaba, se destacan: garantizar, como banco de segundo piso a las instituciones y uniones de crédito privadas, el pago de créditos que otorgaran a la pequeña y mediana industria; tomar, suscribir y colocar obligaciones emitidas por industriales medianos y pequeños, con intervención de instituciones de crédito; garantizar la amortización y pago de intereses de obligaciones que emitieran los industriales citados, con intervención de instituciones de crédito, en las que apareciera como representante común de las obligaciones también alguna institución de crédito; descontar títulos de crédito derivados de préstamos de habilitación o avío y refaccionarios, otorgados por instituciones o uniones de crédito derivados de préstamos de habilitación o avío y refaccionarios, otorgados por instituciones o uniones de crédito privadas y, en general, todo tipo de operaciones financieras, con el fin de dotar de recursos crediticios a los pequeños y medianos establecimientos industriales. Además, dentro de sus facultades de asesoría, podía diseñar proyectos de inversión o industrias medianas y pequeñas que, posteriormente, fuesen financiadas por instituciones crediticias de primer piso, así como la orientación a los industriales, en lo referente a la producción, crédito y organización administrativa y de contabilidad.

Derivado de las actividades que realizaba, el FOGAIN optó por ser intermediario, entre los bancos privados y los pequeños y medianos industriales, hasta el año de 1972.

A partir de ese año que se puede considerar como la segunda etapa, por un lado hay un incremento de su patrimonio que se elevó a 173 millones de pesos y, por el otro, se reforman sus reglas de operación y su actividad se orienta al aspecto promocional, de asistencia técnica y, sobre todo, la crediticia: en este aspecto, se le facultó para canalizar sus actividades también por medio de las instituciones nacionales de crédito; por lo que se refiere a las tasas de interés que maneja el Fondo, se estableció un sistema de tasas de interés preferenciales, en relación a determinadas zonas económicas, sobre todo en beneficio de las de mayor desarrollo.

Un aspecto esencial, que hay que resaltar, es en los últimos años la elevación del monto de los recursos crediticios y el mantenimiento de las tasas preferenciales que se ofrecen por debajo del precio del dinero, lo cual evidentemente significa un costo para el Gobierno federal.

136.cc) Fogain: orientación y modalidades de los recursos. -
Respecto del Fondo en cuestión, podemos señalar complementariamente lo siguiente(179).

Los recursos de Fogain se orientan a respaldar sectores con problemas de oferta productiva, que pueden absorber grandes cantidades

(179) De acuerdo con el informe anual del Banco de México de 1983, el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN) otorgó en forma resolvente financiamientos por 52 miles de millones de pesos, 102 por ciento más que lo erogado en 1982. El financiamiento neto otorgado fue por 21.1 miles de millones; el saldo de su cartera pasó de 33.7 miles de millones en diciembre de 1982 a 54.8 miles de millones de pesos al cierre de 1983.

des de mano de obra; la distribución actual de estos recursos es la siguiente:

1. Alimentos, calzado, textiles, vestido y enseres domésticos	28%
2. Maquinaria eléctrica y mecánica, bienes intermedios, productos metálicos, minerales no metálicos, refacciones y partes	17%
3. Productos petroquímicos, fertilizantes, productos químicos, plásticos y hule	24%
4. Empresas con problemas de liquidez	19%
5. Industria farmacéutica y proveedores de Diconsa	12%
T O T A L : 100%	

Adviértase que de estos recursos, el 12% se orienta a apoyar a la industria farmacéutica y a los proveedores de Diconsa, claves para la atención de los problemas del sector salud y de la alimentación popular.

El volumen de recursos disponibles para 1983 suma 53 mil millones de pesos. De ellos, al 10 de junio de ese año, se había operado el 50% para beneficio de 8 000 empresas. Este nivel de operación es congruente con la meta programada para ese mes.

Tres cambios muy importantes estableció recientemente la Secretaría de Hacienda, que modificaron las reglas de operación del FOGAIN. Los mismos, que flexibilizan y adaptan la operación del Fondo a las nuevas condiciones económicas, son los siguientes:

1) La autorización para eliminar temporalmente las restricciones a la Zona III-A, de crecimiento industrial controlado (52 municipios del Estado de México, Tizayuca en el Estado de Hidalgo y

el Distrito Federal), a fin de ampliar los tipos de crédito que se pueden otorgar. En esta zona, sólo podían abrirse créditos de avío; ahora, las empresas pueden disponer también de créditos refaccionarios e hipotecarios industriales. Se beneficiarán con ello 3 200 empresas. La decisión obedeció al propósito de mantener la planta productiva y el empleo y muestra la forma en que se ha adecuado la operación del Fondo al Plan Nacional de desarrollo.

2) La autorización para aumentar los montos de crédito y adaptarlos a las nuevas condiciones, fue otro cambio importante.

Los aumentos son los siguientes:

Tipo de crédito	<u>Millones de pesos</u>	
	Antes	Ahora
De avío	11:	20:
Refaccionario	15:	20:
Hipotecario	9:	12:
Crédito total susceptible de canalizarse por empresa.	30:	45:

3) Finalmente, la autorización para aumentar el límite del capital contable de 10 a 15 millones de pesos, para que una empresa pueda ser considerada pequeña y de 60 a 90 millones —y hasta 130 cuando incluya revaluación de activos— para ser considerada mediana, a efectos del crédito. Esta medida permitirá que un buen número de empresas, que habían quedado excluidas por la inflación, puedan beneficiarse con los apoyos de FOGAIN.

Pero todos esto no sería trascendente si no se mirara al Fondo como un instrumento flexible, que puede coadyuvar al enfrenta-

miento de la crisis. A través de la asistencia técnica del PAI estamos promoviendo la exportación de productos mexicanos y la sustitución de importaciones. También se fortalece una figura que ha mostrado sus bondades: el agrupamiento industrial, que es la asociación de empresas medianas y pequeñas, con el fin de realizar compras y ventas consolidadas, lo que permite costos más bajos de sus insumos y acceso a más diversificados mercados. El Fondo promueve también la creación de nuevas empresas.

137.dd) Fogain: la gestión reciente.- Para 1983, por ejemplo, sus metas fueron:

- 1) Apoyo a proyectos de promoción de exportaciones de 1066 empresas;
- 2) Apoyo a proyectos de sustitución de importaciones de 1 482 empresas;
- 3) 46 agrupamientos industriales, para aprovechar economías de escala;
- 4) Creación de 352 nuevas empresas; y
- 5) 15 000 empresas beneficiadas con créditos.

Con todas estas acciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público da contenido a la función de Nafinsa como banca de desarrollo y, con ello, a la política económica general(180).

FOGAIN destinó 27.1 miles de millones de pesos (52 por ciento de lo ejercido) a la atención de programas especiales, dentro de los que destacó el financiamiento otorgado a través de programas de

(180) Seguiremos aquí el artículo "Fideicomisos de fomento en Nacional Financiera", informe del Lic. NOTA MARIN, Sergio, Director general del Fondo de Garantía y Fomento a la industria mediana y pequeña, El Mercado de Valores, semanario de Nacional Financiera, año XLIII, núm. 26, 27 jun. 1983, pág. 658.

apoyo a las empresas con problemas de liquidez y el apoyo a la industria farmacéutica. Además, 35 por ciento del importe operado se destinó a las empresas localizadas en la Zona I (de estímulos preferenciales), 41 por ciento a la Zona II (de prioridades estatales y resto del país), y el 24 por ciento restante a la Zona III (de crecimiento controlado y de consolidación), en donde se apoyó principalmente a empresas con problemas de liquidez. El 42 por ciento de los apoyos ejercidos se destinó al fortalecimiento de la estructura productiva de la industria mediana y pequeña dedicada a la producción de bienes de consumo popular(181).

138.b) El Fondo Nacional de Fomento Industrial (Fomin).-

Promueve la industrialización del país mediante la aportación de capital de riesgo en proporción minoritaria y temporal, otorga financiamientos a través de créditos convertibles que se proporcionan al industrial sin garantía y con tasas incluso inferiores a las del mercado. Fue constituido por el Gobierno Federal mediante contrato de fideicomiso, con fecha 12 de abril de 1972.

139. aa) Fomin: su objeto.- Es fortalecer el desarrollo regional, impulsando la descentralización industrial; crear nuevas fuentes de trabajo y contribuir al mejoramiento de la balanza de pagos; promover la creación de tecnología propia y formar una planta industrial debidamente integrada. ¿Cómo funciona?: cuando una empresa requiere de apoyo financiero y su situación económica es tal que no puede conseguir crédito bancario, el Fomin interviene me-

(181) Cfr. Informe anual de 1983, "fideicomisos de fomento económico", ciudad de México: Banco de México, 1983, pág. 170.

diante la compra de acciones comunes y preferentes, sin que exceda del 33% del capital social de la empresa, pero siempre por un periodo transitorio. Cuando la empresa funciona normalmente y reporta dividendos, el Fondo vende las acciones que adquirió, en el siguiente orden de preferencia: socios originales, ahorradores regionales y mercado nacional de valores.

140.bb) Fomin: su intervención.- En la empresa es en la medida del monto de su inversión, proporcionando además de recursos financieros, asistencia técnica, legal y administrativa. Las empresas en las que interviene el Fondo pueden ser privadas, instituciones de crédito y los gobiernos de las Entidades Federativas, pero siempre dando prioridad a las empresas que transformen productos agropecuarios, forestales, mineros y pesqueros(182).

Este Fondo vino a llenar un vacío que existía en lo que se refiere a los apoyos financieros, del sector público a los inversionistas, en el campo del incremento de la planta industrial del país, al otorgar los apoyos financieros en forma de capital de riesgo, es decir la aportación de recursos se hace en forma de acciones o de créditos sin garantía, con posibilidad de convertirlos en capital social; (lo que se llama "créditos subordinados convertibles") en ambas formas la recuperación de los recursos corre los mayores riesgos en el mercado de capitales(183).

141.c) El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).-

(182) Cfr. VILLA M., Rosa Olivia, Nacional Financiera: banco de fomento del desarrollo económico de México, ciudad de México: Nacional Financiera S.A., pp.136-139

(183) Cfr. "Fideicomisos de fomento en Nacional Financiera", informe del Lic. MOTA MARIN, Sergio, Director general del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria mediana y pequeña, El Mercado de Valores, Semanario de Nacional Financiera, año XLIII, núm. 26, 27 Jun. 1983, pág. 658.

Sus antecesores fueron el Fogatur y el Infratur. En efecto, el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (Fogatur)(184) se constituyó en 1957 y posteriormente el 29 de abril de 1974, fué reestructurado legalmente al fusionarse con el Fondo de Infraestructura Turística (Infratur) (185), dando origen al establecimiento del Fonatur.

142.aa) Fonatur : creación y objetivos.- El Fonatur fue creado por(186) la Ley Federal de Fomento al Turismo(187) y, como su nombre lo indica, la actividad de este Fondo es encauzada hacia el turismo. Entre sus objetivos está el desarrollo de nuevas regio

(184) El Fogatur, fideicomiso del Gobierno Federal cuya finalidad era complementar el esfuerzo del sector privado en materia de fomento de instalaciones turísticas, básicamente de hotelería, para lo cual concedía créditos hasta por un 50% del valor de la inversión total en la creación de nuevos centros o también para ampliación o modernizaciones.

El fondo en cuestión se regía por un comité técnico integrado por representantes del Departamento de Turismo, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio, del Banco de México, S.A.

Por el año de 1972 el Departamento de Turismo propuso una reestructuración del fondo, de manera que sirvieran a los fines para los cuales había sido creado, además de que se consideraba a las reglas de operación del fondo obsoletas y se tomaba como base el hecho de que su participación en el financiamiento de la actividad turística había decrecido. Pero no fué hasta el año de 1974 cuando su estructura cambió. Véase, Memoria de labores, 1971-1972, Departamento de Turismo: ciudad de México, pp. 16 y 17.

(185) El Infratur, era un organismo en fideicomisos del Gobierno Federal, administrado por el Banco de México, S.A., apoyó la ampliación, mantenimiento y mejora de la infraestructura turística existente y paralelamente con la participación de diferentes inversionistas participaba en la construcción de hoteles y conjuntos habitacionales que complementaban las obras del fondo. Véase, Memo = ría de labores, 1971-1972, Departamento de Turismo: ciudad de México, pp. 17 y 18.

(186) El Fonatur es un ejemplo de fideicomiso, creado por disposición legislativa y sólo puede ser revocado por la misma vía; por lo tanto sólo el Congreso de la Unión puede revocar un fideicomiso creado por él, incluso así lo ratifica el Acuerdo del 10 de enero de 1979, publicado en el D.O. el 27 de febrero del mismo año.

(187) D.O. 28 de enero de 1974.

nes y centros turísticos y el fomento de los ya existentes, también el impulso de la formación y expansión de empresas mexicanas dedicadas a la actividad turística para promover y orientar la inversión privada, hacia zonas y proyectos turísticos de interés nacional. Para tales objetivos Fonatur está facultado para adquirir, urbanizar, fraccionar, vender, arrendar y administrar bienes inmuebles para proyectos turísticos; garantizar a las instituciones de crédito los préstamos que otorguen a actividades turísticas, así como la amortización y pago de intereses, de obligaciones o valores emitidos con fines de fomento al turismo.

Por su parte, la Ley Federal de Turismo(188) no consideró necesario ampliar los objetivos de este Fondo. Sin embargo, a efecto de que participe en la programación, fomento y desarrollo de la actividad turística nacional, la nueva Ley federal de Turismo de 1984(189), dedica su capítulo VIII al Fondo Nacional de Fomento al Turismo dotándolo de facultades claras en materia de estudio y ejecución de obras, enajenación de inmuebles y operación financiera.

Lo veremos seguidamente, por ser el orden jurídico objetivo vigente.

143.bb) Fonatur: su regulación en la Ley federal de turismo.- Esta ley en su capítulo VIII, contempla al Fondo nacional de fomento al turismo, estableciendo en sus artículos del 51 al 56, de manera somera los lineamientos generales a que se debe sujetar, entre ellos están los siguientes:

(188) D.O. 15 de enero de 1980.

(189) D.O. 6 de febrero de 1984.

a) Su objeto, funciones y patrimonio.- Se encuentran regulados en los artículos del 51 al 53, los cuales dentro de su texto, manifiestan.

Respecto de su objeto, reafirma los fines que dieron origen a su creación, para tal efecto participará en la programación, fomento y desarrollo al turismo, dentro del marco jurídico-administrativo respectivo.

Por lo que se refiere a sus funciones, le corresponderán todas aquéllas que permitan la realización de su objeto(190).

(190) El art. 52 de la ley citada, expresa que el fideicomiso para cumplir con su objeto, el fondo realizará las siguientes funciones:

I. Elaborar estudios y proyectos, ejecutar obras de infraestructura y urbanización, y realizar edificaciones e instalaciones que incrementen la oferta turística nacional;

II. Dotar, fomentar y promover el equipamiento urbano para las zonas, centros y desarrollos turísticos;

III. Adquirir, fraccionar, vender, arrendar, administrar y, en general realizar cualquier tipo de enajenación de bienes muebles en inmuebles que contribuya al fomento del turismo;

IV. Operar, administrar y mantener, por sí o a través de terceros, todo tipo de bienes relacionados con la actividad turística;

V. Realizar la promoción y la publicidad de sus actividades;

VI. Participar con los sectores público, social y privado, en la constitución, fomento, desarrollo y operación de empresas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, dedicadas a la actividad turística;

VII. Participar, con carácter temporal como socio o accionista en sociedades que desarrollen objetivos turísticos;

VIII. Adquirir valores emitidos para el fomento al turismo por instituciones de crédito o empresas dedicadas a la actividad turística;

IX. Gestionar y obtener todo tipo de financiamiento que requiera para lograr su objeto, otorgando las garantías necesarias;

X. Operar con los valores derivados de su cartera;

XI. Otorgar todo tipo de créditos que contribuyan al fomento de la actividad turística.

XII. Descontar a las instituciones de crédito, títulos provenientes de créditos otorgados para actividades relacionadas con el turismo;

XIII. Garantizar a las instituciones de crédito las obligaciones derivadas de los préstamos que otorguen para la inversión en actividades turísticas;

Su patrimonio, estará integrado por: a) las aportaciones que efectúen el Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y municipios, las entidades paraestatales o los particulares; b) los créditos que obtenga de fuentes nacionales, extranjeras o internacionales; c) el producto de sus operaciones y de la inversión de fondos, y d) los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

Por lo tanto el Fonatur cuenta con una mezcla de recursos patrimoniales, que pueden provenir tanto de créditos externos como internos, así como también se considerarán dentro de su patrimonio, los recursos fiscales aportados por el Gobierno Federal, la cesión de acciones de empresas y las aportaciones en terrenos que se hagan al fideicomiso para el cumplimiento del fin.

b) Estructura: comité técnico, delegado fiduciario especial y comisario. De manera general la ley de referencia, en sus artículo del 53 al 56 los regula. Para la integración del comité técnico, señala que estará integrado con representantes de las dependencias y entidades que fundamentalmente serán: 1) Secretaría de Turismo, 2) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 3) Secretaría de Programación y Presupuesto, 4) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y 5) Banco de México. Por cada representante propietario se será designado un suplente.

Continuación de la nota anterior (190)

XIV. Garantizar la amortización de capital y el pago de intereses de obligaciones o valores que se emitan con intervención de instituciones de crédito, con el propósito de destinar al fomento del turismo los recursos que de ellos se obtengan;

XV. Vender, ceder y traspasar derechos derivados de créditos otorgados, y

XVI. En general, todas aquellas que permitan la realización de su objeto".

La presidencia de dicho comité, se encuentra dividida entre el Secretario de Turismo y la institución fiduciaria dentro de la cual se encuentra constituido el fideicomiso (que es Nafinsa), y esta última, además, contará con un representante en el órgano, que concurrirá a las sesiones con voz pero sin voto, al igual que el Director General del fideicomiso.

En lo que se refiere al Delegado fiduciario especial, éste desempeñará la misión de director general de la entidad, que será propuesto por el Presidente de la República a través del titular de la Secretaría de Turismo a la institución fiduciaria (supra, § 122).

144.cc) Fonatur : crédito y reglas de operación.- Fonatur es un fideicomiso que tiene como cabeza de sector a la Secretaría de Turismo y como institución fiduciaria a Nafinsa; se rige por sus reglas de operación y, con base en ellas, se otorgan créditos en todo el territorio nacional; opera básicamente descontando a las instituciones bancarias, títulos provenientes de créditos otorgados a inversionistas dedicados a las actividades turísticas. A efecto de cumplir de manera adecuada con su fin en sus reglas de operación se ha fijado que al otorgarse créditos para la hotelería, se otorguen a un mismo proyecto, y el monto del crédito no podrá ser superior a 200 millones de pesos tratándose de créditos refaccionarios o de 300 millones de pesos, si se trata de créditos de habilitación o avío.

El apalancamiento financiero que Fonatur conceda a través del Sistema bancario y financiero nacional, puede representar hasta el 65% de la inversión total; de este porcentaje, Fonatur redescuenta hasta el 80% y el plazo que concede para amortizar el crédito

abarca 15 años, incluyendo tres años de gracia.

En lo que se refiere al apoyo para inversiones destinadas al Turismo Social, el Comité técnico podrá acordar montos y condiciones crediticias más favorables(191).

Con fundamento en las Reglas de Operación del Fondo señalaremos, en forma general, el trámite de un crédito ante Fonatur; para tal efecto se hace necesario que la persona física o moral presente su solicitud a la institución del crédito (la que prefiera el interesado) indicando que desea tramitar un crédito para instalaciones turísticas con Fonatur, integrando los documentos que le soliciten. Tales con v.g.: generalidades, presupuesto de inversión, proyecto arquitectónico, estado proforma de resultados, balances, documentación legal etc.).

Posteriormente, es el trámite de la solicitud, después de que la institución de crédito la analiza y acepta, es remitida (con las observaciones de la institución bancaria), al Fondo quien la analiza y resolverá directamente a través del Director General; se toma en consideración el monto del crédito solicitado, y si éste es mayor de cinco millones de pesos, le corresponderá al Comité Técnico, aprobar, negar o en su caso señalar las condiciones del crédito.

El término de aprobación de un crédito por el Fondo es entre 20 y 45 días, y después es remitido a la institución bancaria con la resolución respectiva; en caso de que haya sido aprobado se acompañan las condiciones generales del crédito.

El importe del crédito autorizado se entregará a la institución bancaria, una vez que ésta envíe al Fondo el original, o la copia certificada por notario, del contrato celebrado con el intere

(191) Cfr. Reporte de financiamiento a la hotelería en México 1981, Fonatur, Sectur, ciudad de México.

sado, inscrito oportunamente en el Registro público respectivo y los títulos que documenten el crédito. Las entregas del crédito serán efectuadas conforme al calendario de disposiciones que se haya efectuado de acuerdo con el Fondo; un punto muy importante es que cada solicitud de retiro de fondos que se presente al fideicomiso, respecto del mencionado, calendario de disposiciones, deberá acompañarse invariablemente con un reporte desglosado del avance físico de las obras, a las que se aplique el financiamiento en cuestión.

145.dd) Fonatur : los subprogramas.- El Fonatur es uno de los principales instrumentos de apoyo al sector turismo, y lo hace por medio del Programa de desarrollo de la oferta turística, que se integra con tres subprogramas:

1) El subprograma de desarrollo y equipamiento de centros turísticos, busca la creación y el desarrollo de nuevos polos turísticos y la consolidación de los ya existentes. Ello, a través de una adecuada comercialización; de obras de infraestructura básica; de dotación de agrupamiento turístico y urbano; de la motivación y del impulso a la inversión privada; todo ello, para un desarrollo regional equilibrado, aunado a la creación de empleos y captación de divisas.

2) El subprograma financiamiento de la inversión turística, apoya con recursos financieros a personas físicas y morales que tengan interés en incrementar la planta turística del país. Esto significa que se concede el crédito solicitado a empresas turísticas que se interesen en ampliaciones, remodelaciones y construcción de nuevas instalaciones hoteleras, de alimentos y bebidas, así como

diversos servicios turísticos que sean complementarios.

3) El subprograma de las inversiones turísticas de apoyo, pretende crear la planta turística y el equipamiento básico, siendo un buen complemento de los dos subprogramas anteriores, al apoyar mediante la inversión directa, el crecimiento y desenvolvimiento de las empresas operadoras hoteleras nacionales; así como también impulsar el desarrollo del turismo socio cultural(192) mediante la creación de una oferta de servicios especializados.

146.ee) Otros fideicomisos de impulso al turismo.- Por último, cabe señalar que no sólo el Fonatur presta servicios de fomento al turismo, sino que hay otros fideicomisos importantes que, de manera directa(193) o indirecta(194), impulsan la actividad turística; en este sentido, podemos señalar que hay fideicomisos relacionados directamente con la Administración federal y otros con una ciudad o región determinada; entre los primeros, podemos considerar a Fonatur y, por lo que se refiere a los fideicomisos de ciudades o regiones, éstos son creados para fines concretos de desarrollo turís=

(192) La participación de Fonatur en el turismo sociocultural ha resaltado mediante la construcción de cinco villas Arqueológicas localizadas en Teotihuacán, Cholula, Chichén-Itzá, Uxmal y Cobá.

(193) El Fideicomiso para el Turismo Obrero (Fideto) radicado en el Banco Obrero, tiene como objetivo promover y desarrollar tanto en su aspecto de demanda como de oferta, el turismo de los trabajadores mexicanos, lo que nuestra ley denomina turismo social, a este fideicomiso le corresponde atender a una de las clases más extendidas, pero con menores recursos.

(194) Como ejemplo el Fideicomiso Bahía de Banderas, que no está comprendido en el sector Turismo, pertenece al sector coordinado por la Secretaría de la Reforma Agraria (D.O. 3 de septiembre de 1982).

tico, en algunos casos ligados a diversos objetivos pero que son de importancia para el turismo. Como ejemplos de este tipo están el Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe, el Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (Fibazi), que tiene además como objeto regularizar la propiedad de la tierra en Zihuatanejo, o el Fideicomiso Ciudad Turística y Portuaria Cabo San Lucas, también constituido en Nafinsa (1974), que construye las obras urbanas y portuarias de Cabo San Lucas.

147.ff) Los fideicomisos de "segunda generación". - Una situación particular que llama la atención, es que Fonatur, ha participado en la creación de fideicomisos a los que se les denomina "fideicomisos de segunda generación". Es el caso del Fideicomiso traslativo de dominio y administración de una superficie de terreno en el ejido de San José del Cabo, Estado de Baja California Sur (a través de este fideicomiso se han urbanizado más de 316 hectáreas de Zona urbana y turística del Estado) y del Fideicomiso traslativo de dominio y Administración de una superficie de terreno en el ejido de Loreto Estado de Baja California Sur constituidos en Nafinsa, cuya dirección y administración en ambos casos corresponde a Fonatur.

148.gg) Fonatur: para un balance crítico. - El turismo es uno de los sectores prioritarios de nuestra economía, y, en este ámbito, la actividad de Fonatur es encomiable, por ser uno de los principales instrumentos para la promoción y ejecución de obras de infraestructura y urbanización, el financiamiento, así como incremento de la oferta turística; sin embargo, no todo es perfecto y trataremos de hacer referencia a algunos de los aspectos negativos

que se le han señalado a Fonatur; no sólo en cuanto al cumplimiento de sus objetivos, sino en las repercusiones que tienen, ya cumplidos éstos.

En este sentido, podemos señalar que si el Fonatur otorga financiamiento sobre la viabilidad del proyecto y en algunos casos, recuperación de la inversión, no se ha señalado quiénes serán los sujetos prioritarios del crédito que otorgue Fonatur; la pequeña y mediana empresa, ya no digamos las personas físicas, quedan en desventaja ante las grandes empresas y sus respectivos proyectos de inversión, y por ello sería conveniente que en alguna forma se buscara un real equilibrio, ante la gran industria hotelera, ya muy ampliamente beneficiada por el Fondo.

Por otra parte, los proyectos de Fonatur en la creación de infraestructura son idóneos para el desarrollo de polos turísticos, que buscan generar empleos, captar divisas y lograr un desarrollo regional equilibrado. Pero, ¿qué es lo que pasa?. Las zonas que se declaran prioritarias para tales polos de desarrollo, se dotan de infraestructura con los impuestos de los trabajadores y con crédito externo, que también paga el trabajador para que se establezcan las grandes empresas hoteleras y delimiten sus playas privadas (prohibidas por nuestra Constitución y la legislación que regula el turismo), además de que los servicios prestados por éstas son inalcanzables para lo que se ha denominado el "turismo social". Por lo tanto cabe hacer una reflexión: si hay generación de divisas, quién las capta, y si una parte de éstas se queda en México, acaso no se otorgan debidamente los estímulos fiscales, pues el sector financiero en su esfuerzo por colaborar con el desarrollo turístico otorga tasas preferenciales, de interés con plazos de amortización más

amplios. Así, gran parte de los recursos externos se destinan al fomento del sector turismo, lo que significa comprar dinero caro para venderlo barato; además, en ciertos casos se avalan créditos en el exterior, que opaquen la captación de divisas.

En cuanto a la generación de empleos, es posible que esto sí se lleve a efecto, a través de todos los sectores que concurren en esta actividad, así como por las utilidades que reportan las actividades turísticas.

Pero, por lo que se refiere a un desarrollo regional equilibrado, la realidad es que tal vez sean polos de desigualdad, y de muy discutible beneficio social(195).

De lo anteriormente dicho, podemos derivar que urge modificar ciertas estructuras, para obtener mejores resultados.

149.d) El Fondo nacional de estudios y proyectos (FONEP).-
Creado por Acuerdo del 2 de junio de 1967(196), el patrimonio del Fonep se ha integrado mediante aportaciones directas, del Gobierno Federal, y con recursos crediticios del Banco Interamericano de

(195)Cfr. STLVAHERZOG FLORES, J., GONZÁLEZ AVELAR, M., CORTIÑAS-PELÁEZ, L. directores Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda (cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XIX), ciudad de México: Porrúa S.A., 1977, 788 págs; CORTIÑAS-PELÁEZ, León, De la posibilidad de un derecho latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda, San José (Costa Rica): "Rev. de Ciencias Jurídicas" No. 37, 1979, pp. 209-204.; del mismo autor, Du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en Amérique Latine, "Melanges Robert-Edouard Charlier", Paris: ed. 1' Université et de l' Enseignement moderne, 1981, pp. 395-422.

(196) Mediante el contrato de fideicomiso Núm. 1,293 de fecha 25 de julio de 1967.

Desarrollo (B.I.D.), así como por la recuperación del préstamo y productos derivados de su operación.

El Fonep, es creado como respuesta a la necesidad de establecer un organismo especializado en la gestión de estudios y proyectos de desarrollo, que propiciara la realización de inversiones productivas públicas y privadas, a través de la identificación, preparación y evaluación de cada uno de los proyectos específicos, como un medio eficaz de apoyo técnico y financiero para los objetivos de desarrollo nacional.

150.aa) La especialidad institucional.- Es un fideicomiso, administrado por Nafinsa y coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público(197), cuyo objeto es financiar estudios —de preinversión de alta prioridad y donde las posibilidades de crecimiento sean más favorables, tanto al sector público como al privado— destinados a incrementar y mejorar los programas de desarrollo económico y social.

Se tomará en consideración que la preparación de dichos proyectos tanto en el financiamiento como en la participación de capital de riesgo, cumplan con los programas económicos nacionales y que puedan respaldar solicitudes de financiamiento a instituciones nacionales u organismos internacionales.

151.bb) Fonep: los servicios que presta y sus requisitos.- De acuerdo al objeto del Fondo, los servicios que presta son esencialmente respecto de proyectos y créditos, pero para que éstos puedan ser utilizados por los usuarios del Fondo se hace necesario que

éstos cumplan con determinados requisitos; en ambos casos, tanto los servicios como los requisitos, se encuentran contenidos en sus reglas de operación, en relación a estas podemos señalar lo siguiente.

Los servicios que presta el Fondo los podemos dividir en dos tipos, 1) específicos y 2) generales.

1) Servicios específicos, en lo que se refiere a éstos se les puede considerar en dos aspectos.

a) Estudios de prefactibilidad y de factibilidad técnica y económica de programas o proyectos específicos, cuya finalidad sea un proyecto de inversión; y

b) Estudios específicos complementarios, incluyendo planos, especificaciones y diseño final, previos a la etapa de ejecución.

2) Servicios generales, respecto de estos servicios, hay de dos tipos.

a) Los de estudios, que se refieren a: i) Estudios preliminares cuyo fin sea demostrar o rechazar alternativas viables, desde el punto de vista técnico y económico; ii) Estudios generales de pre-factibilidad de carácter regional, sectorial o subsectorial, incluyendo estudios de cuentas, de recursos naturales, humanos etc., y

b) Crediticios, que se refieren a los préstamos otorgados por el Fondo, los cuales se destinarán al pago exclusivo de:

i) Estudios realizados total o parcialmente para empresas consultoras; y ii) Estudios realizados total o parcialmente por consultores individuales nacionales, regionales o de países miembros del B.I.D.

A efecto de complementar sus servicios el Fonep, pone a disposición de los interesados, su directorio de consultores nacionales.

Ahora bien, con el objeto de que el fondo preste sus servicios y pueda otorgar créditos, sus reglas de operación señalan entre otros, los siguientes requisitos: a) Se señala un monto mínimo de los préstamos; b) La tasa de interés está sujeta a cambios pero, casi siempre, ha sido de un 10% anual sobre saldos insolutos; c) El tiempo de amortización es fijado en cada caso por el comité técnico del Fonep; d) El tiempo del estudio no deberá ser mayor de 24 meses, a menos que por razones especiales se amplíe el plazo; e) Los aportes del interesado son de un 5%, como mínimo, del costo del estudio; f) Las garantías se fijarán en cada caso; g) El fondo no otorgará préstamos destinados a atender gastos generales y de administración de los beneficiarios.

Siguiendo con las reglas de operación del fondo, para los préstamos, se incluye lo siguiente: a) La concesión de un préstamo por el Fondo no supone compromiso alguno, para participar en el financiamiento de los proyectos de inversión resultantes; b) Los préstamos concedidos son para el pago exclusivo de los estudios que sean realizados total o parcialmente por empresas y consultoras, consultores individuales nacionales, regionales y de los países miembros del B.I.D., y c) El Fonep supervisará el estudio en todas sus etapas, hasta su terminación, y tramitará los pagos a los consultores, así como el cumplimiento de las condiciones contratadas por ambas partes.

152.cc) La asesoría o consultoría.- El Fondo además de otorgar créditos puede brindar asesoría con su personal, en la for-

mulación de estudios, desde el planteamiento inicial hasta su evaluación final; para poder prestar este servicio y a efecto de tener personal cada vez más capacitado, ha establecido un Centro de Capacitación y adiestramiento en proyectos de desarrollo(198) y da un apoyo directo a la consultoría nacional(199), manteniendo actualizado su registro de consultores. En el año de 1982, éste estaba constituido por un total de 627 firmas consultoras nacionales y 268 firmas extranjeras; además publica un Directorio de consultores de Fonep, en el cual informa sobre el total de firmas y consultores individuales nacionales, clasificados de acuerdo a su especialización, en cuanto a actividades económicas y tipos de estudios.

Los estudios para los que otorga financiamiento el Fondo son realizados por consultores nacionales y de los países miembros del B.I.D.; se contempla la posibilidad de que, en caso de que el crédito sea concertado en moneda de otro país(por ejemplo, dólares canadienses), en esa situación podrán participar consultores de ese país.

(198) Este centro ha contribuido preparando a más de 1,200 técnicos en materia de estudios y proyectos, lo que amplía la cobertura de especialistas en la identificación y formulación de proyectos que apoyan el desarrollo social y económico del país. Cfr. Revista Fonep, Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (fideicomiso de fomento económico en Nacional Financiera, S.A.), noviembre 1982, No. 76, México, D.F., sección coleccionable, No. 28, pág. 97.

(199) Esto significa que la actuación del Fondo, "favorece a firmas consultoras que tienen contratos para la prestación de servicios profesionales con el sector público, apoyando sus necesidades financieras a corto y mediano plazo, con el propósito de hacer frente a compromisos de liquidez, que les permita concluir adecuadamente los estudios y proyectos contratados y para programas propios de desarrollo de recursos humanos y tecnológicos, así como para ampliar su capacidad de operación en otras actividades y regiones". Cfr. Revista Fonep Fondo Nacional de Estudios y Proyectos, fideicomiso de fomento económico en Nacional Financiera, S.A., noviembre de 1982, No. 76, México, D.F., pág. 10.

153.dd) Autoridades externas competentes.- La forma y los términos de referencia de los estudios de preinversión financiados por el Fonep, son examinados por su Comité técnico, autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y aprobados por el B.I.D.

154.ee) La jerarquización sectorial de los estudios y proyectos.- La selección de estudios y proyectos en el Fonep, se realiza de acuerdo a una jerarquía sectorial. Para tal efecto considera tres sectores:

1) Sector Primario.- Lo constituyen las actividades agropecuarias y de acuacultura, en particular aquéllas que fortalecen el mercado interno, mejoran las condiciones de vida del sector rural y aseguran el abastecimiento de alimentos, así como de materias primas, para la industria y la producción de bienes de exportación.

Dentro de este sector, tienen preferencia los estudios y proyectos que contribuyen a determinar las cosechas más adecuadas para tierras no irrigadas, y los que tienden a encontrar fórmulas para incrementar la producción deficitaria actual y prevista para un futuro próximo y que, al mismo tiempo, beneficien al mayor número de personas de bajo nivel de ingreso, mediante la introducción de nuevas técnicas de producción, de organización y de mercado.

Complementariamente, en virtud del apoyo decisivo que significan las obras hidráulicas en las actividades agrícolas, la construcción de obras de gran irrigación y control de ríos, la ejecución de obras de pequeña irrigación, la rehabilitación de tierras y las construcciones de canales, constituyen actividades preferenciales para el FONEP.

2) Sector Secundario.- En el sector industrial, se atienden tanto los proyectos de nivel nacional como los de pequeña y mediana industria, procurando que tiendan a incrementar, mejorar y diversificar la producción que satisfaga la creciente demanda interna, sustituyendo importaciones, sobre todo las de bienes de capital de alta complejidad técnica. Tienen especial prioridad los proyectos industriales destinados a producir artículos manufacturados para la exportación, así como las industrias rurales, particularmente cuando se trata de los productores de insumos básicos.

3) Sector Terciario.- La infraestructura es aspecto de particular importancia, específicamente carreteras, puertos, aeropuertos, caminos alimentadores, líneas férreas, servicios telefónicos y telegráficos y planes viales de conjunto, ya sea por región, por entidad federativa e inclusive nacionales.

Los recursos del Fondo se emplean asimismo para la promoción de actividades turísticas de interés nacional, particularmente cuando se trata de crearlas, desarrollarlas y consolidarlas.

Dentro de los proyectos de orden social, se concede prioridad a los estudios para introducción de agua potable, drenaje, urbanismo y evaluación de recursos humanos.

La descentralización de las actividades económicas y de los asentamientos humanos, constituye uno de los principales objetivos y retos nacionales. En virtud de ello, el FONEP apoya a los estudios y proyectos que favorezcan la descentralización de actividades económicas hacia aquellas zonas de menor desarrollo relativo(200).

(200) Cfr. Revista Fonep, Fondo Nacional de Estudios y Proyectos, fideicomiso de fomento económico en Nacional Financiera, S.A., noviembre de 1982, No. 76, México, D.F., pp. 5 y 6.

Para entender finalmente de manera más amplia la importancia de este Fondo, cabe señalar las perspectivas y dificultades que, las deficiencias en los proyectos y estudios de inversión, plantean al imperativo constitucional (arts. 25 y 26) del desarrollo nacional.

155.ff) La carencia de proyectos adecuados de inversión: consecuencias.- La importancia de la tarea que desempeña el Fondo está en los problemas a los que se enfrenta y que la falta de proyectos de inversión ha ocasionado. Como son(201):

- Muchas inversiones se deciden con base en la intuición o se realizan indiscriminadamente, ocasionando tendencia hacia la concentración en ciertos sectores y regiones o, en ciertos casos, llevando a la constitución de empresas que operan en forma ineficiente.
- La falta de congruencia entre los objetivos señalados por los programas y los proyectos de inversión que se preparan y ejecutan, tiene como consecuencia que los proyectos no siempre contribuyan al logro de los objetivos e, inclusive, lleguen a obstaculizar el avance hacia éstos.
- La incongruencia entre los proyectos y los recursos que se les asigna, en algunos casos provoca desperdicio de recursos por exceso y, en otros, genera otro tipo de pérdidas por insuficiencia de los recursos asignados.
- La falta de vinculación entre proyectos interdependientes tanto intersectorialmente como, a veces, dentro del mismo sector, desemboca en la creación de "cuellos de botella" que hacen desaprovechar los beneficios que resultan del tratamiento integrado de las inversiones. De igual manera, el desfase en el tiempo de proyectos interdependientes provoca complicaciones de tipo logístico y de abastecimiento que inciden en forma definitiva en la redituabilidad de las inversiones.

156.gg) Otros escollos: carencias de metodología, técnica y personal.- Por otra parte, a esta insuficiencia de proyectos hay

(201) Aquí seguimos a MONTEMAYOR, Rogelio, "Programación y Ejecución de Proyectos de Inversión", en El mercado de valores, semanario de Nacional Financiera, S.A. año XLIII, núm. 41, octubre 10 de 1983, México, D.F., pág. 1041.

que agregar otros factores críticos, como son la falta de metodologías y técnicas adecuadas para la preparación de los mismos, así como de personal suficientemente capacitado, en la medida que lo exige la importancia y carácter irreversible de muchas de las decisiones de inversión, sobre todo de aquéllas que afectan la estructura productiva y el uso alternativo de capitales en el mediano y largo plazos. De manera breve, podemos decir que, según la doctrina, se trataría de lo siguiente(202).

- Hay limitación en la generación de ideas de proyectos específicamente adecuados a las líneas de estrategia, que se quiere poner en marcha. Necesitamos disponer de criterios y metodologías que nos faciliten la búsqueda y detección de opciones válidas y aportes en este campo.
- Tenemos una disponibilidad escasa de proyectos sólidamente elaborados, que cuenten con un grado razonable de factibilidad de ejecución. Debemos mejorar la preparación de proyectos, en todas las etapas del ciclo, para minimizar el riesgo de las inversiones.
- Hay escasez de metodología y falta de experiencia en la etapa de ejecución de los proyectos de inversión, lo que disminuye sensiblemente y, a veces, anula los méritos que el proyecto mostró en la etapa de preinversión. Es indispensable que aumentemos nuestra capacidad en esta materia y establezcamos los medios para conseguir un buen aprovechamiento de las experiencias y avances que obtenemos.
- Carecemos de mecanismos de seguimiento, control y evaluación, tanto para la fase de formulación como la de ejecución y control de los proyectos, que nos permitan detectar los aspectos críticos que se presentan ya sea para solucionarlos oportunamente, al menos, aprovechar las experiencias en futuras inversiones.
- A todo ello, deben agregarse las limitaciones que constituyen las deficiencias en cuanto a información y a disponibilidad de recursos humanos, debidamente calificados, en cada una de las etapas del ciclo de proyectos, lo que se da particularmente en la etapa de ejecución de los mismos, convirtiéndose en un serio escollo estratégico.

(202) Cfr. ibidem, pp. 1041 y 1042.

157.hh) El triple objetivo.- El Fondo es una institución que auxilia al sector público y a los inversionistas empresarios privados en el financiamiento de estudios y proyectos, a nivel nacional.

Ahora bien, en un país en vías de desarrollo como México, el financiamiento de estudios y proyectos de inversión resulta de gran importancia, por la escasez de capital. En este sentido el Fondo desempeña principalmente tres objetivos:

- a) Evitar la inadecuada asignación de recursos,
- b) La ejecución de proyectos no prioritarios, y
- c) Asegurar adecuadamente la rentabilidad de la inversión.

158.ii) El Fondo, la planeación y la unidad de proyectos de la S.P.P.- Por último cabe señalar que los estudios y proyectos de inversión representan un elemento básico para el Sistema Nacional de Planeación Democrática y, por consiguiente, para la realización del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos establecidos en la estrategia de desarrollo.

En lo que se refiere a estudios y proyectos, el fondo será auxiliado por la Unidad Central de Proyectos, creada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyo objetivo principal será coordinar los esfuerzos institucionales o interinstitucionales que permitan hacer realidad la estructuración y funcionamiento del Subsistema de Proyectos de inversión (la forma como este operará, cómo se vincularán sus componentes y la precisión de las misiones que deberá cumplir, se encuentra todavía en estudio).

Esta Unidad "se apoyará en las unidades sectoriales, institucionales y estatales especializadas sin pretender reemplazarlas

en sus responsabilidades de elaborar los proyectos que corresponden a sus áreas, pero si procurando asegurar la integración de los proyectos en el marco de la estrategia de desarrollo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo buscando la unificación conceptual y metodológica básica y la homogeneización de la terminología empleada; apoyando y promoviendo la vinculación entre los componentes del subsistema; elaborando la información, que el subsistema necesite, y poniéndola a disposición de los usuarios; preocupándose de reforzar las áreas que requieren de atención especial e impulsando la formación de recursos humanos y la investigación que el área de proyectos de inversión necesita".

159.e) El Fideicomiso para el estudio y fomento de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales (Fidein). Este fideicomiso es creado ante la necesidad de equilibrar el desarrollo de la ciudad y el campo, promover la descentralización industrial, generar empleos, estimular a la pequeña y mediana industria, ubicar a las empresas en ciudades industriales, proporcionar en arrendamiento o funcionamiento naves industriales, maquinaria y equipo, así como suministrar los servicios comunes necesarios, para el funcionamiento de la industria instalada(203).

160.D) Resumen. Evidentemente que hay gran diversidad de fideicomisos —nosotros sólo hemos hablado de cinco— y ello se debe a que el fideicomiso es una figura jurídica flexible, que por su integración permite mayor agilidad en la reorientación de sus programas en relación a las necesidades y el establecimiento de nuevos lineamientos estratégicos y operativos. Por ello el fideicomiso

(203) Volveremos sobre este fideicomiso cuando abordemos el caso práctico que al final de este trabajo se presenta.

so es un valioso auxiliar en la aplicación y ejecución de las políticas gubernamentales(204) tendientes a la solución de problemas que requieren atención inmediata.

En este sentido, es muy ilustrativo, respecto de la importancia de algunos fideicomisos, el hecho de que por encima de sus programas ordinarios, intensifiquen su apoyo a los sectores que lo requieran en determinadas circunstancias, ayudando a solventar problemas como pueden ser los de liquidez, insuficiencias de capital de trabajo, consolidación de pasivos a corto plazo, etc.

Como por ejemplo, las dificultades de la economía que se agudizan a partir de 1982, ante las cuales la política de financiamiento se vió encaminada hacia dos objetivos de primordial consideración: otorgamiento selectivo del crédito y el fomento a las actividades prioritarias.

161.E) Los fideicomisos públicos y su registro.- Para tener una visión general sobre el número casi total de los fideicomisos públicos con que cuenta la Administración Pública, consideramos oportuno hacer referencia al medio formal de que se vale la Administración para saber cuántos fideicomisos existen dentro de ella.

Hemos señalado que son diversos los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal; y entre éstos destacan los fideicomisos o fondos de fomento para el desarrollo, que son constituidos

(204) Como lo es el Plan Nacional de Desarrollo, del cual deriva el Programa Inmediato de Reordenación Económica, y el Acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal elaborar los programas que se indican, en materia económica (D.O. de 19 de mayo de 1983). (Sobre este último ver anexo X).

en la banca de desarrollo y organizados en la institución de crédito cuyas tareas sean acordes con el fin del fideicomiso; esto en cuanto a la institución fiduciaria y el fideicomiso.

Pero a efecto de que la operación de los fideicomisos se haga de manera coordinada con las demás entidades y dependencias que componen la Administración Pública; el Ejecutivo Federal tiene la facultad de agrupar (infra, § 209) a los fideicomisos constituidos por él (Gobierno Federal) de acuerdo al fin que persiguen con su operación, en sectores, así cada sector será coordinado por una de las Secretarías de Estado que el Ejecutivo considere conveniente, la delimitación de los sectores será en función de las atribuciones de cada Secretaría.

Ahora bien, para saber el número y cuáles entidades están coordinadas por cada Secretaría o cabeza de sector, existe un registro único de la Administración Pública paraestatal, como veremos en seguida.

162.a) Del registro único de la Administración pública paraestatal.- La inscripción en el registro de la administración pública es sólo para las entidades paraestatales, y se debe registrar en él además de la creación o constitución de éstas, las modificaciones o reformas que afecten la constitución o estructura de las mismas, y por supuesto la disolución, liquidación o extinción de las entidades.

La obligación de la inscripción en este registro se encuentra fundamentalmente en: aa) La Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; bb) El Decreto por el que se establecen las

bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal; cc) La Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

163.aa) La ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.- Esta ley en su artículo 8º, fracción I, señala que todos los organismos y empresas están obligados a "incribirse, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su constitución, en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación estatal, que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional y a comunicarle, dentro del mismo plazo, las modificaciones o reformas que afecten su constitución o estructura.

Por lo que se refiere al artículo 9º, éste señala que cuando las entidades consideren improcedente su registro o la negativa a registrarlos, en los términos de la fracción arriba mencionada, podrán ocurrir en inconformidad ante la Secretaría de Patrimonio Nacional, aportando los elementos de prueba necesario. La resolución de estas inconformidades corresponderá al Presidente de la República(205).

En el texto de este artículo, se hace referencia a la Secretaría de Patrimonio Nacional por corresponderle a ella llevar el registro, pero en virtud de que ahora la Secretaría que lleva el registro es la Secretaría de Programación y Presupuesto, ante ésta se deberá interponer la inconformidad.

(205) Hasta el momento, el Departamento encargado de llevar el registro no ha tenido conocimiento de ninguna inconformidad.

El artículo 12 señala que la Secretaría de Patrimonio Nacional publicará periódicamente en el Diario Oficial una lista del Ejecutivo Federal; siendo este artículo uno de los fundamentos de la Secretaría correspondiente (ahora le corresponde a la S.P.P.) para publicar el registro de la Administración Pública Federal.

Por su parte el artículo 26, que se refiere exclusivamente a los fideicomisos, en su texto expresa:

"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, las modificaciones o reformas que afecten la constitución o estructura de los fideicomisos".

Como veremos más adelante, el texto de los artículos citados han sido actualizados o superados, por los artículos respectivos de la L.O.A.P.F., con excepción de los arts. 9 y 12. El artículo 12 sigue siendo usado como fundamento para la publicación que de este registro hace la S.P.P.

164.bb) El Decreto por el que se establecen las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal. - El texto de su artículo 16, tiene un contenido similar al artículo 26 de la ley anterior, en virtud de que señala la obligación para el fideicomitente de enviar 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, para que se les inscriba en el registro que ésta lleva: la diferencia con el art. 26 está en la Secretaría que lleva el Registro.

165.cc) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Tiene especial importancia, por señalar la autoridad competente para llevar el registro de la Administración Paraestatal; a últimas fechas se han realizado modificaciones o adiciones a esta ley, en relación al registro y que consideramos oportuno señalar.

A partir de 1977(206), esta ley faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto en el artículo 32 fracción VII(207), para llevar a cabo los "registros que requiera el control", atribución que es desempeñada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos(208), de la misma Dependencia.

Con las reformas de 1982 a la L.O.A.P.F., el artículo 32 se reordena y modifica: de esta manera, el contenido de la fracción VII pasa a ser la fracción VIII (209), de cuyo texto desaparece la palabra control.

(206) El 1º de enero de 1977, entra en vigor la L.O.A.P.F.

(207) El texto de esta fracción expresaba:

"Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas".

(208) De conformidad con lo señalado por el Reglamento Interior de la Secretaría (D.O. del 23 de marzo, 1977) en su artículo 11, fracción V, a esta Dirección le correspondía: "Llevar el Registro de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y elaborar la lista de dichas entidades para su publicación en el D.O. de la Federación".

(209) El texto actual del artículo 32, fracción VIII de la L.O.A.P.F. es el siguiente: "Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requieran la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos".

Por otro lado, en el Reglamento Interior de la Secretaría, de 25 de enero de 1983(210), conforme al artículo 14, fracción V, es atribución de la Dirección General de Asuntos Jurídicos(211):

"Llevar el registro de las entidades de la Administración Pública Federal y elaborar la lista de dichas entidades para su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

Posteriormente, por acuerdo del 16 de diciembre de 1983(212), entre otras reformas, se adiciona a la L.O.A.P.F. el artículo 49 bis, cuyo texto expresa:

ARTICULO 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 desempeñan funciones similares, de las entidades paraestatales que no cumplen con esta obligación, serán responsables en los términos de esta Ley"(213).

(210) Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

(211) Y específicamente a través del Departamento de Registro de Entidades Paraestatales de la Subdirección Consultiva de la Dirección Consultiva, de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

(212) D.O., 30 de diciembre de 1983.

(213) El contenido del texto del artículo que se adiciona, tiene similitud con tres artículos de la Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; el 8º, 23 y 26.

Del contenido del artículo 8º, podemos derivar que en cuanto al término es válido pero respecto al Registro ahora se le conoce como Registro de las entidades de la Administración Pública Federal.

En términos similares al artículo anterior se encuentra el art. 26: la variante es que establece la obligación para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único del Gobierno Federal, y señala que el registro lo llevará la Secretaría de Patrimonio Nacional, disposición que ha sido modificada por las reformas a la L.O.A.P.F.

Respecto del artículo 23, señala la responsabilidad de los directores, presidentes, gerentes o funcionarios y otros, por omisión en las obligaciones señaladas, en esa misma ley.

Con fundamento en la ley antes citada finalmente, tenemos a la Secretaría de Programación y Presupuesto, como dependencia en cargada de llevar el registro de las Entidades de la Administración Pública Federal. Con base en el artículo 12 de la Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, esta Secretaría publica anualmente una lista de los organismos desconcentrados y empresas de participación estatal, que son sujetos de control y vigilancia del Gobierno Federal, así como de los fideicomisos constituidos por la Administración Centralizada.

De la publicación de esta Secretaría en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de noviembre de 1982, se puede apreciar una disminución en el número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal minoritaria y de fideicomisos, como resultado del proceso de depuración de aquéllos que ya no cumplían sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento no era ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público (ver anexo pág. XI).

1.66.b) Los fideicomisos inscritos.- En lo que se refiere a los fideicomisos constituidos por la Administración Pública centralizada, se tiene como antecedente que en el año de 1976 había 197 fideicomisos de acuerdo al registro que llevaba la Secretaría de Patrimonio Nacional. Al pasar estas facultades a la Secretaría de Programación y Presupuesto, se inscribieron todos aquellos fideicomisos que estaban pendientes de registrarse y se iniciaron los correspondientes para determinar aquellos casos en que ya no era conveniente su operación. A diciembre de 1981 había un total de

206 inscritos, habiéndose cancelado 35 durante dicho período y existiendo hasta esa fecha 12 pendientes de cancelarse, por no haberse celebrado aun los convenios de extinción respectivos.

A partir de 1982 —por la reforma a la L.O.A.P.F., artículo 49, en donde la Secretaría de Programación y Presupuesto pasa a ser el fideicomitente único de la Administración Pública centralizada— la Secretaría ha transferido su calidad de fideicomitente en 18 fideicomisos relativos a parques y ciudades industriales, en favor de las entidades federativas, donde están ubicados ha cancelado 3, y se encuentran en proceso de extinción 46, quedando un total de 142 fideicomisos en operación(214).

167.c) Conclusión.— Por lo que se refiere al fideicomiso y su registro evidentemente que es de gran importancia, que tanto la

(214) Es de especial importancia la publicación hecha por la SPP en el D.O. de la Federación de fecha 15 de noviembre de 1982, por ser la última publicación que esta Secretaría ha realizado de acuerdo al art. 12 de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Por ello y en atención a su contenido, consideramos oportuno agregar al apéndice el anexo número XII que es un listado en orden alfabético de los fideicomisos públicos que ahí aparecen y por lo tanto formalmente están incluidos en el registro de la Administración pública paraestatal, y como complemento se indica también la Secretaría que lo coordina.

Pero, para efectos de una información más amplia en cuanto al número de fideicomisos que existen dentro de la Administración pública paraestatal se puede recurrir a los catálogos de programación y presupuestación de la misma Secretaría.

Por otra parte, y con base en el Catálogo para la programación presupuestada = ción 1984, se puede señalar en forma global que hay 1,053, entidades paraestata = tales sectorizadas, de las cuales 878 son empresas de participación estatal y organismos descentralizados, y 175 de ellos son fideicomisos (ver anexo XIV). Por lo que se refiere a las entidades no coordinadas sectorialmente aparecen 72 de las cuales 27 son fideicomisos (ver anexo XV), además de los tres orga = nismos autónomos con que cuenta nuestra Administración pública, que son la Uni = versidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Chapingo.

creación, constitución, modificación, extinción o liquidación de éstos sea inscrita en el registro único de la Administración pública paraestatal, que lleva la SPP.

Para tal efecto, se ha establecido el registro de las entidades paraestatales como una obligación para los directores de la entidad o quien sus funciones desempeñe, así como el hecho de que esta obligación quede señalada en la Ley orgánica de la Administración pública federal; se busca que el registro realmente cumpla con su misión, llevar un registro actualizado de las entidades con que cuenta la Administración Pública Paraestatal.

Hasta ahora, no se ha logrado que el registro funcione de la manera adecuada y ante la necesidad de control del número de entidades se recurre a otras fuentes, como es el caso de los catálogos para la programación presupuestación publicados por la SPP. Sin embargo, se espera que a futuro el registro único de la Administración pública paraestatal realmente sea un instrumento al servicio de la Administración Pública para el control de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

SEGUNDA PARTE

EL CONTROL DEL FIDEICOMISO

168. Intervencionismo y control público.- La creciente intervención del Estado en diversas actividades, la expansión de los cometidos del Poder Público, ha motivado la necesidad de crear por parte de éste, mejores medidas de protección, es decir controlar una Administración pública que ha incrementado la posibilidad material de abuso y exceso. Como hace notar SILVA CIMMA(215), las modalidades de gestión de los organismos públicos pueden implicar peligro para los principios de seguridad jurídica que en un Estado de derecho constituyen piedra angular del sistema, de modo que, junto con adecuar las normas del derecho a las posibilidades de una sociedad de cambios, deben estructurarse también los medios que procuren evitar que los órganos del Estado al amparo de ese interés público y a pretexto de administrar sencillamente avasallen las reglas y cometan actos arbitrarios que provoquen perjuicio de indefensión a los particulares. Lo que significa que ningún órgano de la Administración Pública puede dejar de someterse a una revisión que vele porque su actuación sea conforme a la legislación vigente.

Entendemos que el control como institución tiene distintas facetas, las cuales varían según los países, lo que implica que se utilicen diversos medios y sistemas para llevarlo a cabo.

Por nuestra parte, nos concretamos a hablar del control que, en México, se realiza respecto de una entidad paraestatal.

(215) SILVA CIMMA, Enrique, El control público, filosofía-principios, Contraloría General de la República, Caracas: Contraloría General de la República, 1976, pág. 25.

La Administración pública centralizada ha creado entidades —a las que dota de independencia para actuar, lo que significa, atributos de autonomía frente al Ejecutivo, sumándose a ello un patrimonio público para un fin específico— que dan origen a la multiforme Administración pública paraestatal. Estas entidades, tienen diferente estructura jurídica (organismos descentralizados, empresas, fideicomisos, etc.), pero tienen en común que tanto su naturaleza como los fondos, recursos o bienes que manejan son públicos, lo que hace necesario su control.

Desde esa perspectiva, hablaremos del control que el Estado realiza respecto del fideicomiso como entidad paraestatal, y cómo se recoge en la regla positiva mexicana.

Por lo tanto, trataremos el control a que está sujeto el fideicomiso, en atención a la división tripartita de poderes. Es por ello, que esta segunda parte se compone de dos capítulos, en el capítulo VI tratamos dos tipos de control, el control del Poder Legislativo y del Poder Judicial federal; y dedicamos el capítulo VII al control del Poder Ejecutivo federal, por ser el más extenso y el que de manera especial nos interesa, al ser el que ejerce el control de las entidades paraestatales de manera más directa.

SEGUNDA PARTE

EL CONTROL DEL FIDEICOMISO

CAPITULO VI

EL CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL Y DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

169. Plan.

SECCION I

EL CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO: EL CONTROL DEL CONGRESO DE LA UNION.

171.A) El control bajo Constitución y Ley de la Administración Pública federal.

172.B) El control presupuestario.

173.a) El Presupuesto de Ingresos.

174.b) El Presupuesto de Egresos.

175.C) El control contable y financiero.

176.a) La Contaduría Mayor de Hacienda.

177.b) Su misión.

178.c) Procedimiento.

179.d) Fines.

180.D) El control político administrativo por sectores o ramos.

181.a) La facultad de rendir cuenta.

182.b) La facultad de poder citar.

183.E) El control por Comisiones.

184.F) Juicio Político.

185.a) Peculiaridades.

186.G) Resumen.

187.a) Conclusión.

SECCION II

EL CONTROL DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

188. El Poder Judicial Federal.

189.A) El control jurisdiccional.

- 190.a) El administrativo
 - 191.aa) El Tribunal Fiscal de la Federación.
 - 192.bb) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
 - 193.cc) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 194.b) El Judicial.
- 195.B) El control no jurisdiccional
 - 196.a) Por órganos internos de la propia administración.
 - 197.aa) De oficio.
 - 198.bb) A petición de parte.
 - 199.b) Por organismos externos e independientes.

CAPITULO VI

EL CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL Y DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

169. Plan.- Este Capítulo lo hemos dedicado a tratar el control del Poder Legislativo federal y Poder Judicial federal, para tal efecto se ha dividido en dos Secciones:

En la Sección I, titulada, El control del Poder Legislativo federal: el control del Congreso de la Unión, hacemos referencia a los cuatro tipos de control que este poder lleva a cabo para cumplir con su misión.

En la Sección II, titulada, El control del Poder Judicial federal, se trata fundamentalmente la función jurisdiccional que este Poder desempeña, estableciendo su diferencia en relación al control que a través de la función jurisdiccional lleva a efecto el Poder Ejecutivo federal.

SECCION I

EL CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO: EL CONTROL DEL CONGRESO DE LA UNION

170. Del Congreso de la Unión y el control.- En México el Poder Legislativo federal se deposita en un Congreso General, denominado Congreso de la Unión y el cual está dividido en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores. Este Congreso tiene entre sus funciones la de control o fiscalización sobre la administración y sus órganos para tal efecto cuenta con diversos medios.

Entre los principales están los siguientes: A) El control,

bajo Constitución y Ley de la Administración Pública federal; B) El control presupuestario; C) El control contable y financiero; D) El control político administrativo por sectores o ramos, E) El control por comisiones, y el F) Juicio político; los cuales veremos a continuación.

171.A) El control, bajo Constitución y Ley de la Administración Pública federal. - El contenido del artículo 90 constitucional, antes de ser reformado, preceptuaba lo siguiente:

"Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría"(216).

En este sentido se puede decir que la intervención, en el control de la Administración pública, por el Congreso se hacía a través de la expedición de una ley.

Con la reforma al citado artículo, en 1981(217), su texto actual señala:

Artículo 90.- "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades

(216) El subrayado es nuestro.

(217) D.O. 21 de abril de 1981.

paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Del texto anterior, podemos derivar que el control del Legislativo se concreta de manera más directa, al señalarse en la norma constitucional que se trata de una ley orgánica (a la cual se le conoce como Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) y no quedar supeditada a la interpretación del artículo 73, fracción XXX, en el cual se faculta al Congreso para la expedición de "todas las leyes que sean necesarias".

Con la reforma, se señala a nivel constitucional cómo se organiza a la Administración Pública federal, en centralizada y paraestatal, estableciendo a través de esta ley, las bases para la creación de las entidades paraestatales, la cual, a su vez tiene apoyo en la legislación para el control de las entidades "paraestatales".

Por otra parte, con la adición del primer párrafo al artículo 134 constitucional(218), queda señalado que la Administración Pública tanto centralizada como paraestatal, "se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados", con lo que en esta prevención constitucional, al incorporar conceptos, como son eficiencia, eficacia y honradez, se pone de manifiesto que no sólo basta llevar a cabo un control de legalidad o legitimidad, sino que también se hace necesario el llevar a cabo un control de gestión, sobre las actividades de la Administración Pública.

172.B) El control presupuestario. - Considerado como un control indirecto, se integra por el presupuesto de ingresos a) y el b) presupuesto de egresos de la Federación, control que tiene su base constitucional en el artículo 74, fracción IV, los cuales son aprobados por la Cámara de Diputados; en esta aprobación radica su control, como veremos más adelante.

173.a) Presupuesto de Ingresos. - En lo que se refiere a su elaboración, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la formulación del proyecto de Ley de Ingresos de la Federación; en su estructura se contienen los conceptos por los que se percibirán los ingresos(219). El procedimiento legislativo de aprobación de los ingresos tiene su base constitucional en el artículo 73 fracción VII que señala al Congreso con facultades para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; esto se realiza a través del examen, votación y aprobación del proyecto del presupuesto de ingresos, primero por parte de la Cámara de Diputados (artículo 72 constitucional) y después la de Senadores (ver anexo XVI).

174.b) Presupuesto de Egresos. - Su elaboración es facultad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo a la L.O.A.P.F.(220) y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Públi-

(219) La contribución de los fideicomisos públicos a los ingresos tributarios, en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1984, se encuentra contemplada en la fracción VII, que señala los aprovechamientos; bajo el numeral 18, como recuperaciones de capital clasificadas en dos apartados el A) que se refiere a los fondos entregados en fideicomiso, en favor de entidades derivativas y empresas públicas, y el B) respecto de los fondos entregados en fideicomiso, en favor de empresas privadas y a particulares.

(220) Art. 32, fracc. VI.

co; el Presupuesto de Egresos(221) se estructura en función de programas y proyectos, por lo que se le considera como un instrumento adecuado para evaluar la eficacia en relación a los objetivos.

La aprobación del presupuesto de egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, según se desprende del artículo 74 fracción IV (ver anexo XVII).

La normativa del gasto público federal se establece en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, pero el gasto anual de la Federación se conoce en el presupuesto de Egresos(222),

(221) El presupuesto de egresos debe cubrir ciertos requisitos de principio que la misma ley señala, como son:

a) Todos los gastos deben estar previstos dentro del mismo documento (es decir en el Decreto del Presupuesto de Egresos) pues no debe haber un sólo gasto que no esté comprendido dentro del citado documento; es por ello que con base en este principio, el presupuesto siempre se da en cifras.

b) Debe tener unidad, esto significa que existe un solo presupuesto; lo que permite apreciar con mayor exactitud las erogaciones del Poder Público; el que exista un solo presupuesto excluye la posibilidad de que existan varios. Sin embargo, en el artículo 126 de la Constitución, se establece la excepción, al decir: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

c) La especialidad, que implica que no pueden autorizarse partidas globales, se debe detallar para cada caso el monto del crédito autorizado. La finalidad es que exista un orden específico en la administración de los fondos públicos, y el Poder Legislativo tenga una base para que, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda (órgano de fiscalización que depende de él), pueda controlar eficazmente las operaciones que autorizó.

d) La anualidad, pues por último, el período del presupuesto, o sea, el tiempo en que se va a gastar el presupuesto que aprueba la Cámara de Diputados en representación del Poder legislativo, es por un año.

(222) El presupuesto de egresos para 1984, fué publicado en el D.O. 29 de dic. 1983. Y es de señalarse que éste incluye una cantidad para cada uno de los organismos sujetos a control presupuestario, que son, entre organismos descentralizados y empresas de participación estatal, 27 entidades; también se establece que el Eje cutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, podrá sujetar a control directo a otros organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, además de los señalados en su artículo 7º., y señalando la fecha a partir de la cual se sujetaron a dicho control.

que es anual y publicado en el Diario Oficial, por la Secretaría de Programación y Presupuesto(223).

La Secretaría de Programación y Presupuesto realiza el proyecto de egresos por tener entre sus misiones, programar, presupuestar, controlar y evaluar el gasto público como un todo; a los coordinadores de sector toca hacerlo en cada agrupamiento. Para la elaboración del presupuesto, las entidades paraestatales envían sus proyectos de presupuesto de gasto a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la previa aprobación del Coordinador de Sector.

En el caso de las entidades que necesitan crédito para fi = nanciar los programas, incluidos en sus presupuestos, cuando éstos ya han sido aprobados por la Secretaría de Programación y Presupues to, se requiere de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la autorización expresa del crédito(224).

Para el caso de las entidades que no están sujetas a control presupuestario directo, reciben y manejan sus fondos, y sus pagos los harán por conducto de sus propios órganos; sin embargo, cuando lo considere conveniente, el Ejecutivo puede centralizar en la Teso rería el manejo de fondos, y así la Secretaría de Programación y Presupuesto puede fijar un calendario de flujo de recursos, confor = me a las necesidades del país.

Es preciso señalar que no todas las entidades paraestatales se incluyen en la aprobación del Presupuesto de Egresos, por lo cual la Cámara de Diputados no está en posibilidades de realizar

(223) Art. 1º de la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público.

(224) Art. 10 de la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público.

un análisis y evaluación integral de ellas, en forma directa.

Ahora bien, se dice que es un control indirecto el del Congreso respecto de las entidades, por la forma en que se lleva a cabo.

175C) El control contable y financiero.- Es ejercido por el Poder Legislativo, al llevar a cabo la revisión y examen de la Cuenta Pública(225), este tipo de control se caracteriza como un control a posteriori, complemento del control preventivo del Ejecutivo. Se procura tanto por el Poder Legislativo como por el Poder Ejecutivo, que ambos controles estén debidamente coordinados para evitar duplicidad de funciones, en virtud de que un buen control interno deriva en un buen control externo.

Ahora bien, este tipo de control se realiza a través de un órgano técnico especializado llamado Contaduría Mayor de Hacienda, es por ello que en seguida trataremos: a) La Contaduría Mayor de Hacienda; b) Su misión; c) Procedimiento; y d) Fines.

176.a) La Contaduría Mayor de Hacienda.- El control contable y financiero es llevado a cabo por el Poder Legislativo, pero por conducto de una sola de sus Cámaras, la de Diputados, la cual cuenta con un órgano técnico especial denominado Contaduría Mayor de Hacienda que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública. Para el debido cumplimiento de su misión, este órgano estará bajo el control de una Comisión de Vigilancia denominada Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, la designación de sus miembros queda a cargo de la Cámara de Diputados.

(225) La Cuenta Pública comprende la Administración del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal; en lo sucesivo sólo haremos mención genéricamente, de la Cuenta Pública.

177.b) Su misión.- La Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano Técnico de la Cámara de Diputados, se encarga del examen y revisión de la Cuenta Pública, ejerciendo tareas de Contraloría(226).

Ahora bien, la Cuenta Pública está constituida por los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y los estados detallados de la deuda pública federal.

Asimismo, forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la administración pública paraestatal, sujetos a control presupuestario, de acuerdo con las leyes de Presupuesto, contabilidad y gasto público y General de deuda pública(227).

(226) La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (D.O. 29 de dic. 1978) en su artículo 3º señala, que ésta revisará la Cuenta Pública "ejerciendo funciones de Contraloría" lo que significa que su actividad no se limitará a la contabilidad, sino también controla los ingresos y el ejercicio de los egresos, analiza si su empleo ha sido eficiente y si se han satisfecho las necesidades y se cumplió con los programas establecidos. Complementa su actividad de examen y revisión con la Auditoría como instrumento.

(227) Cfr. Art. 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La elaboración de la cuenta pública está a cargo del Ejecutivo, organizado de la siguiente manera: La Secretaría de Programación y Presupuesto(228) la elabora a través de la Subsecretaría de Presupuesto, y de su Dirección General de Contabilidad Gubernamental(229); una vez que está totalmente integrada, la presenta al Ejecutivo para que la apruebe y, por medio de un oficio, la remite a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio.

178.c) Procedimiento.- La Comisión Permanente recibe la Cuenta Pública y la turna a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, para remitirla a la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta la recibe y procede a su examen y revisión, para elaborar y rendir —por conducto de la Comisión de Vigilancia a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados— un informe previo. De acuerdo a lo señalado por el artículo 3º., fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica de la Contaduría, el informe debe contener:

1) Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental.

(228) La L.O.A.P.F., en su art. 32 fracc. XIII, establece que la S.P.P. podrá "Emitir o autorizar, en consulta con la S.C.G. de la F. los catálogos de cuentas para la contabilidad del Gasto Público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal".

(229) El art. 22 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto señala que será competencia de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental: "Recabar la información financiera, presupuestal y contable que emane de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de egresos de la Federación, a fin de efectuar la consolidación de los estados financieros, así como integrar la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y recibir, para ser sometida al Presidente de la República, la del Departamento del Distrito Federal.

2) Los resultados de la gestión financiera.

3) La comprobación de si las entidades se ajustarán a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en los demás ordenamientos jurídicos aplicables, así como el presupuesto de Egresos.

4) Comentarios sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados.

5) El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares.

6) El análisis de las desviaciones presupuestales.

El informe previo debe ser rendido dentro de los diez primeros días del mes de noviembre. Posteriormente, en la misma forma, rinde el informe definitivo, en el cual se hace además, el señalamiento de las irregularidades que se hayan advertido en la realización de los puntos señalados en el informe previo; este informe debe rendirse dentro de los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente. El debate, en la Cámara de Diputados, se realiza por el mes de noviembre o diciembre y las conclusiones de la revisión de la Cuenta Pública se formalizan en un Acuerdo, que es publicado en el Diario Oficial, en el mes de diciembre.

179.d) Fines.- La revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas(230).

(230) Art. 74, frac. IV, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se busca que la administración del Ejecutivo esté dentro de la legalidad y la buena administración.

Este control se basa en el examen y revisión, siendo esenciales los resultados en materia de responsabilidad. Para tal efecto, es atribución del Contador Mayor(231), con fundamento en el artículo 7º fracción X de la Ley Orgánica de la Contaduría, promover ante las autoridades competentes:

- a) El fincamiento de las responsabilidades;
- b) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal.
- c) El pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal; y
- d) La ejecución de los actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y partidas presupuestales.

Por lo que se refiere a las entidades, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene la facultad(232) de integrar las comisiones que sean necesarias y seleccionar al personal capacitado, a fin de practicar las visitas inspecciones y auditorías, así como solicitar(233) informes, revisar libros y documentos; además, inspeccionar obras

está

(231) El Contador Mayor, al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda como autoridad ejecutiva, es designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia; y es auxiliado en sus atribuciones por un subcontador mayor; los directores; subdirectores, jefes de departamento y demás trabajadores de confianza y de base necesarios, en el número y categorías que autorice anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados.

(232) Cfr. art. 7º. frac. IX, de la Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

(233) Cfr. art. 3º frac. V, de la misma ley.

para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

Las visitas, inspecciones y auditorías ordenadas por la Contaduría Mayor de Hacienda se efectuarán por auditor y personal expresamente comisionado para el efecto, éste auditor, tendrá el carácter de representante del Contador Mayor de Hacienda en lo concerniente a la Comisión conferida(234). La Contaduría Mayor de Hacienda podrá contratar los servicios profesionales de personal especializado, para el mejor desempeño de sus funciones.

Por otra parte, a solicitud de la Contaduría Mayor de Hacienda, las entidades le informarán de los actos, convenios o contratos de los que les resulten derechos u obligaciones, con objeto de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños en contra de la Hacienda Pública Federal o de la del Departamento del Distrito Federal, que afecten a la Cuenta Pública o impliquen incumplimiento de alguna ley relacionada con la materia(235).

A efecto de que la Contaduría Mayor de Hacienda pueda cumplir con sus funciones, las entidades tienen la obligación de proporcionarle la información que ésta les solicite y a permitir la práctica de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos(236).

(234) Cfr. art. 22, Idem.

(235) Cfr. art. 23, Idem.

(236) Cfr. art. 24, primer párrafo, Idem.

Para el caso, de que alguna de las entidades se negare a proporcionar la información solicitada por la Contaduría Mayor de Hacienda, o no permitiere la revisión de los libros, instrumentos y documentos comprobatorios y justificativos del ingreso y del gasto públicos, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías, ésta lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, para que resuelva lo procedente. El mismo procedimiento se seguirá en el caso de instituciones que hubieren recibido subsidios del Gobierno Federal(237).

180.D) El control político-administrativo por sectores o ramos.- Otro medio de control del Congreso, es el que se ejerce a través del artículo 93, párrafos primero y segundo, de la Constitución, en donde se establece lo siguiente:

Artículo 93.- "Los Secretarios del despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

(237) Cfr. art. 25, Idem.

Del texto anterior podemos señalar dos facultades:

181.a) La facultad de rendir cuenta.- Los Secretarios de Estado y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, al Congreso del Estado de sus respectivos ramos;

182.b) La facultad de poder citar.- A los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se discuta un asunto de su competencia.

El rendir cuenta y el poder citar para que informen a los servidores públicos señalados es una forma de control pero con matiz netamente político.

Ahora bien, por otro lado, el citado artículo en su párrafo segundo no incluye a los directores o delegados fiduciarios especiales de los fideicomisos públicos en su texto, por hacer referencia expresa a directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria. Por lo tanto, no se incluyó al fideicomiso en forma textual, pero consideramos que sí de manera indirecta, en virtud de que la institución fiduciaria, puede tener la estructura jurídica, tanto de organismo descentralizado (Banco de México), como de empresa de participación estatal mayoritaria (que es el caso de las sociedades nacionales de crédito).

183.E) El control por Comisiones.- Entre las facultades

del Congreso está la de investigación, para tal efecto se designan comisiones especiales integradas por miembros del mismo. La atribución de integrar comisiones de investigación(238) tiene su fundamento constitucional en el artículo 93 párrafo tercero, cuyo texto expresa:

"Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".

Sin embargo, dentro de este tipo de control no quedan comprendidos los fideicomisos y ello parecería un error, pero nosotros consideramos haciendo una interpretación en sentido amplio del precepto en cuestión, que no se incluyeron los fideicomisos en el apartado antes señalado, porque al ser la fiduciaria formalmente la responsable del patrimonio fideicometido y a quien se le encomienda la realización del fin del fideicomiso, sería a través de ella que las comisiones de investigación(239) puedan investigar a un fideicomiso

(238) Véase art. 60 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

(239) La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su art. 52, señala que la Cámara de Diputados podrá integrar Comisiones de investigación, constituidas con carácter transitorio que funcionarán en los términos constitucionales y legales y cuando así lo acuerde la Cámara conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su creación integración.

Por su parte el art. 88 de la misma ley indica que cuando lo determine la Cámara de Senadores, se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un cargo específico.

en especial. De ser así, se podría considerar que hay especial participación de los representantes populares a través de la integración de las comisiones de investigación, en el funcionamiento de las entidades paraestatales.

184.F) Juicio político.- En nuestra legislación se establece el juicio político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos y para ello el Congreso excepcionalmente se reviste del poder de juzgar(240). El Título Cuarto de la Constitución, en sus artículos del 108 al 114(241) y su ley reglamentaria(242) que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos(243), cuya expedición es una obligación impuesta al Congreso en los términos del párrafo primero del artículo 109 constitucional(244) son el fundamento jurídico del "juicio político".

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- (240) Pero, cabe hacer notar que no es una actividad judicial lo que realiza el órgano político, cuando se constituye en jurado de sentencia, ya que su actividad será sobre hechos o actos no comprendidos como delitos del orden común, y su misión como tal termina al resolver sobre la separación y la inhabilitación, según sea el caso del servidor público sometido a juicio político.
- (241) Este título fue reformado por decreto, publicado en el D.O. del 28 de dic. de 1982.
- (242) D.O. del 31 de dic. 1982.
- (243) Tanto el Título IV de la Constitución, como su ley reglamentaria, son complementados por el Código Civil para el Distrito Federal y el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia del fuero federal.
- (244) Cuyo texto expresa:
- "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad..."

señala que servidores públicos(245) quienes por el ejercicio de sus funciones pueden incurrir en actos u omisiones, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho podrán ser sujetos de juicio político.

(245) Conforme al artículo 110 constitucional, podrán ser sujetos de juicio político: del Gobierno de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Senadores	Presidente de la República (*)	Ministros de la Suprema
Diputados	Jefe del D.D.F.	Corte de Justicia de la Nación.
	Secretarios del Despacho	Magistrados de Circuito
	Procurador General de la República	Jueces de Distrito
	Procurador General de Justicia del Distrito Federal	Magistrados del fuero Común del D.F.
	Los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y <u>fideicomisos públicos</u> (**)	Jueces del fuero común del D.F.

Igualmente los siguientes titulares de órganos del Gobierno de los Estados (**).

Diputados locales	Los Gobernadores	Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.
-------------------	------------------	---

(*) El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

(**) Subrayado nuestro.

(***) Los servidores públicos señalados, podrán ser sujetos de juicio político, con fundamento en el artículo citado por: violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las leyes federales o por el manejo indebido de fondo y recursos federales; en este caso el juicio político, tendrá funciones declarativas y el resultado se comunicará a las legislaturas locales, para que estas procedan.

El artículo 111, antes de la reforma al Título IV constitucional, regulaba el juicio político de responsabilidades; ahora, desde diciembre 1982, este juicio quedó comprendido en el artículo 110, con dos innovaciones en su texto: aumenta el número de funcionarios que pueden ser sujetos a él y, tratándose de funcionarios estatales, quedó señalado en contra de quienes y las causales por las que puede proceder.

En relación al juicio político de responsabilidad, la doctrina sostiene lo siguiente(246):

a) Es una sentencia.- Ello, por ser una resolución obligatoria, emanada de un órgano jurisdiccional (porque para efectos de juicio político, el Senado tiene una función jurisdiccional especial) además de ser inatacable.

b) El fallo del Senado.- Es emitido soberanamente, por emitirlo el Senado en uso de una facultad constitucional, juzgando según su propia convicción, para resolver si hay o no responsabilidad política del acusado, y en su caso imponerle la sanción indicada.

c) Tribunal político.- El Senado es un tribunal político, por estar integrado con miembros de un cuerpo político que juzga a políticos, respecto de circunstancias que contienen un matiz político.

d) Resolución por mayoría.- Para efecto de que se pueda emitir la resolución se hace necesario un quórum que se integrará con las dos terceras partes (43 Senadores) del total de los miembros.

(246) Véase F. CARDENAS, Raúl, Responsabilidad de los funcionarios públicos, ciudad de México, Porrúa S.A., 1982, pp. 340 a 343.

bros del Senado(247), a efecto que haya un amplio consenso y se pueda dar la reflexión suficiente.

e) Privación del cargo.- La resolución emitida por el Senado es a efectos de aplicar la sanción correspondiente; la doctrina en cuestión se refiere a la privación del cargo pero ahora y tomando en consideración el nuevo texto, ésta señala que la sanción consistirá en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

f) Por un delito oficial.- En la nueva legislación desapareció el término "delito oficial", y ahora se les denomina actos u omisiones cometidos en el ejercicio de la función pública; la doctrina considera que este tipo de delito es el que da nacimiento y vida al juicio político, pues aunque un individuo sea "funcionario público" (ahora, servidor público), mientras el delito no sea "oficial", es decir cometido en el desempeño de las funciones que por ley le competen, no surge la jurisdicción del Senado.

g) Materia de la acusación.- La Cámara de Diputados, es la única que constitucionalmente está investida de promóvilidad; por lo tanto, si ésta no hace la acusación, ninguna autoridad puede obligar al Senado a enjuiciar a un alto funcionario, ni directa ni

(247) El art. 56 constitucional, señala que la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal (la República mexicana, está integrada por 32 Estados incluyendo el Distrito Federal), lo que hace un total de 64 Senadores.

indirectamente; es por ello que DUGUIT dice es una jurisdicción potestativa, porque no se ejerce mientras la Cámara de Diputados no acuse.

De acuerdo al texto constitucional vigente, será la Cámara de Diputados la única competente para conocer y proceder a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

185.a) Peculiaridades.— De acuerdo con lo señalado por la doctrina aquí glosada y al texto constitucional, podemos señalar que el juicio político: 1) tiene la peculiaridad de ser una jurisdicción especial, originada por el tipo de actos u omisiones que se sancionan, y los cuales son cometidos por servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones; 2) es llevado a cabo por un órgano político —la Cámara de Diputados acusa y la Cámara de Senadores aplica la sanción— transitoriamente revestido de poder para juzgar; por otro lado, las leyes determinarán los casos y circunstancias en las que debe sancionar penalmente.

186.G) Resumen.— El Congreso de la Unión, tiene entre sus facultades la de control sobre la Administración del Ejecutivo y sus órganos. El control del legislativo se ejerce a través de diversos medios entre los cuales están:

1. El control bajo constitución y ley.— Por medio del cual, la Administración pública federal está sujeta al control del Congreso. Este tipo de control, se encuentra contenido en el artículo

lo 90 constitucional, al señalar que la Administración Pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley orgánica que expida el Congreso, misma que señalará las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.

Evidentemente que se trata de una norma que establece el principio de control de la Administración por el Congreso, a través de la ley orgánica que éste expide.

2. El control presupuestario.- Este tipo de control se lleva a cabo mediante la expedición de la Ley de ingresos y aprobación del Presupuesto de egresos, es considerado como un medio de control indirecto.

La aprobación del Presupuesto de egresos, formalmente constituye un acto legislativo, pero hay que admitir que es un acto en el cual existe una colaboración forzosa del Ejecutivo, en virtud de que a éste último le corresponde presentar el proyecto de Presupuesto de egresos. A la Cámara de Diputados le corresponde estudiar, discutir y aprobar el Presupuesto de egresos, pero si se hace necesario incluso puede modificarlo, agregando la correspondiente iniciativa de ingresos, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

El Presupuesto de egresos de la federación será el que con tenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados, para expensar durante un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas de las entidades que en el propio Presupuesto se señalan.

Es así, que el Presupuesto de egresos constituye la autori-

zación indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos, y constituye la base para la rendición de cuentas del Ejecutivo al Legislativo. Además el Presupuesto servirá de base y medida para determinar la responsabilidad en que incurra el Ejecutivo cuando actúe fuera del presupuesto autorizado.

Ahora bien, respecto del control presupuestario y la relación del fideicomiso con este tipo de control, se establece, en cuanto que el fideicomiso, como entidad paraestatal, elabora su proyecto de presupuesto —a través de la unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto del gasto público, existiendo generalmente una unidad en cada entidad paraestatal— una vez que ha sido elaborado, se remite a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con aprobación de la dependencia coordinadora de sector (infra, § 118); si es el caso, previamente a la entidad coordinadora del subsector; de esta manera, queda integrado el presupuesto de egresos de las entidades que no son incorporadas directamente al control presupuestal.

El Presupuesto de egresos de las entidades puede comprender: el gasto corriente, gastos de inversión, gastos de financiamiento, pagos de pasivo y pago de deuda pública; por lo tanto, se elabora conforme a los requerimientos de la entidad. Paralelamente, la Secretaría de Programación y Presupuesto al examinar el Presupuesto de cada entidad, cuida de que simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento. Respecto de las cantidades utilizadas para su financiamiento, (como es el caso de los fideicomisos), son incorporados por las instituciones que lo proporcionen (por ejemplo los bancos de desarrollo), en sus progra-

gramas respectivos.

En nuestro sistema, se ha incorporado el presupuesto por programas, en este sentido, la Ley de Presupuesto, contabilidad y gasto público, señala que las entidades, al presentar su proyecto de Presupuesto, anexarán la documentación pertinente para señalar como se va a gastar; para ello, señalan los programas que sean base del proyecto, metas, objetivos, etc. y, de esta manera, en la aprobación del Presupuesto de egresos de la federación se puede valorar la importancia y el costo del proyecto, así como de sus actividades por realizar. El presupuesto por programas permite que el control a posteriori se pueda basar, no sólo en la adecuación legal del ejercicio del presupuesto, sino también en los resultados, es decir, si se ha cumplido o no con los objetivos o fines perseguidos.

3. El control contable y financiero.- El control contable y financiero que lleva a efecto el Poder Legislativo por conducto de la Cámara de Diputados es un control externo, se denomina así al ser realizado por un poder distinto al Ejecutivo (infra, §200); es un control a posteriori que se extiende no sólo al egreso o gasto público, sino que incluye también los ingresos; realizado por un órgano técnico unipersonal, que es la Contaduría Mayor de Hacienda, al frente de la cual hay una autoridad ejecutiva, el Contador Mayor.

Consideramos, respecto de este tipo de control que, no es todo lo eficiente que debiera ser y ello se debe a la intervención de diversas causas, entre ellas el hecho de que, la Contaduría Mayor de Hacienda al examinar y revisar la Cuenta Pública, no puede detectar el funcionamiento y cumplimiento de los objetivos señalados a los órganos de las entidades de la Administración Pública por tra =

tarse de un documento muy depurado (por el Ejecutivo) y, si tomamos en consideración que, en algunos casos, el control interno del Ejecutivo, no es lo suficientemente efectivo: por la falta de un buen control interno, sobre todo en las entidades paraestatales, evidentemente que ello repercute (falta de certeza) en los resultados contenidos en la Cuenta Pública y los que se remite el examen y revisión de la Contaduría Mayor de Hacienda, por otra parte, el número cada vez mayor de los órganos y entidades que componen la Administración Pública (por ejemplo en el caso de los fideicomisos públicos que son aproximadamente 202) y que forma parte de la cuenta pública.

Sin embargo, no hay que dejar de mencionar los esfuerzos que la Cámara de Diputados lleva a cabo, para poder realizar mejor el control contable y financiero, como es el caso de las recomendaciones que generalmente se hacen en el Decreto publicado por el Ejecutivo y en el que se da a conocer que se "revisó la Cuenta de la Hacienda Pública". En este sentido, el Decreto que aprueba la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal de 1982(248) entre las recomendaciones que hace la Cámara de Diputados a la Contaduría Mayor de Hacienda, a través de la Comisión de Vigilancia y que a su vez la primera las propone a la Secretaría de Programación y Presupuesto, se encuentran las siguientes: mejorar los instrumentos de seguimiento en las inversiones pero, sobre todo, en la programación, ejecución, control y evaluación de la obra pública; realizar las acciones tendientes a la instrumentación de un registro sistemático de la información de los fideicomisos del Gobierno Federal; que la

Secretaría competente (S.P.P.) realice un mejor seguimiento de la contabilidad gubernamental, además de que dicha Secretaría, en la próxima cuenta Pública, informe sobre la aplicación y resultado de las recomendaciones y sugerencias que se le hayan hecho.

4. El control administrativo por sectores o ramos.- Otro medio de control del legislativo, prescrito por el artículo 93 de la Constitución es el que se realiza cuando la Secretaría de Estado o el Jefe del Departamento del Distrito Federal rinde cuenta al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos, este tipo de control es complementado por la facultad que el mismo precepto le otorga al señalar que, cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de departamento administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

5. El control por comisiones.- Otro tipo de control que puede llevar a efecto el legislativo es a través de integración de comisiones de investigación, facultad contenida en el artículo 93 constitucional, párrafo tercero, estas comisiones tendrán como atribución investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, pero los resultados de la investigación realizada se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

6. El juicio político.- Nuestra Constitución en su título cuarto, señala las responsabilidades a que están sometidos determi-

nados servidores públicos, y regula lo que se denomina juicio político, por las Cámaras; este juicio es un procedimiento especial que hace posible la persecución de los actos y omisiones en que incurren los servidores públicos en el desempeño de sus funciones. El artículo 110 constitucional, señala que podrán ser sujetos el juicio político, entre otros, los directores generales o sus equivalentes de los fideicomisos públicos; la causa de que estos servidores públicos estén sujetos a un juicio de carácter político se debe, entre otras cosas, a que en el despacho de sus asuntos tienen bajo su responsabilidad intereses públicos. Pero además de la responsabilidad de carácter político, tienen la penal, civil y administrativa, las cuales están sujetas a sus leyes respectivas.

187.a) Conclusión. - De lo anteriormente señalado, podemos concluir que el control realizado por el Poder Legislativo sobre la Administración pública y sus órganos, evidentemente es un control externo, en donde sobresale la esencia política de que está investido el Congreso.

A nuestro juicio, el control que ejerce el Congreso no es lo suficientemente efectivo para cumplir con su tarea, sobre todo si tomamos en consideración, el tipo de órganos a los que puede recurrir para llevar a cabo su control, los cuales en la mayoría de los casos no son todo lo idóneos que debiera ser; aunado a ello la carencia de elementos técnicos adecuados para analizar, criticar o ponderar la actuación de la Administración pública, tan extensa y compleja en nuestros días.

Ahora bien, de acuerdo a las atribuciones que tiene el Con=

greso y como las ejerce, se podría llegar a pensar que éstas son meramente programáticas, porque en general, carecen de facultades específicas de imperio (al tratarse del control que un poder ejerce sobre otro), por otra parte, no siempre se aplican con objetividad dado el sentido político que tiene la función del Congreso.

SECCION II

El control del Poder Judicial Federal

188.) El Poder Judicial Federal.- El control judicial es el realizado por tribunales judiciales, es decir, por los titulares de principio(249) de la función jurisdiccional: nos referimos a los que integran el Poder Judicial Federal. Debido a la naturaleza y estructura del fideicomiso, éste no está sujeto al control jurisdiccional judicial. Empero, ello no es obstáculo para que el mencionado Poder tenga conocimiento de asuntos en los que se vean involucrados los fideicomisos, en el ejercicio de su función jurisdiccional.

La función jurisdiccional es una forma de control de la Administración Pública: la que se opone o es paralela a la no jurisdiccional.

189.A) El control jurisdiccional.- La función jurisdiccional está destinada fundamentalmente a juzgar los actos o procedimientos de las autoridades a la luz de la ley respectiva, en relación con el momento en que se emitieron. Esta forma de control es llevada a cabo por dos tipos de tribunales, los administrativos y los judiciales en este caso federales.

(249) Para la distinción entre jurisdicción de principio y jurisdicción de atribución, Cfr. CORTINAS-PELÁEZ, León, Poder Ejecutivo y función jurisdiccional, ciudad de México: UNAM, 1982, pp. 55-78.

190.a) El administrativo.- El control administrativo jurisdiccional tiene la característica de ser llevado a cabo por un órgano que va a conocer del asunto en forma de juicio (proceso contencioso), para emitir una decisión, siendo por lo tanto un control a posteriori y, como norma general, este control será la legalidad, por ser su esencia que se declare si el acto reclamado es legítimo o no. Este juicio se desarrolla ante tribunales autónomos de lo contencioso-administrativo.

Ahora bien, la materia contencioso-administrativa se desenvuelve en dos ámbitos, la federal y la local: como ejemplo de órganos que desempeñan la función jurisdiccional en lo contencioso administrativo, tenemos al Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso del Departamento del Distrito Federal.

191.aa) El Tribunal Fiscal de la Federación(250).- Este Tribunal tiene dentro de su ámbito de competencia(251) el conocimiento de juicios iniciados contra las resoluciones que dicten las autoridades fiscales Federales o los organismos fiscales autónomos, así como de las resoluciones que finquen responsabilidades de los servidores públicos(252).

(250) El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano administrativo, que tiene el ejercicio de la función jurisdiccional delegada del Poder Ejecutivo y que funciona como tribunal de lo contencioso-administrativo de anulación, tiene autonomía pero carece de facultades para imponer sus fallos y sólo tiene facultad de anular el acto administrativo, previamente impugnado. Sobre el particular consúltese: GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, El Poder Público y la jurisdicción en materia administrativa en México, Porrúa S.A., 1984, pp. 122 a 125. Sobre el mismo punto, la tesis profesional de PINEDA-GONZÁLEZ, Guillermo M., La causal de desvío de poder en Derecho Administrativo mexicano. ciudad de México, UNAM/Acatlán, 1984, pp. 280-292.

(251) Véase, art. 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

(252) Cfr. art. 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este sentido, el artículo 45, fracción XV, de la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, señala la obligación para las instituciones fiduciarias de retener y pagar los impuestos correspondientes, en los casos que proceda, como es el caso de la Ley del Impuesto sobre la Renta y su reglamento, así como de las demás leyes que sean aplicables. Por lo tanto cabe la posibilidad de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pueda emitir actos en materia fiscal, que afecten los intereses patrimoniales del fideicomiso, y esto sea motivo de impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación; en consecuencia la institución fiduciaria asumirá la defensa de los derechos del fideicomiso, frente a las decisiones de las autoridades fiscales, cuando éstas sean consideradas ilegales en perjuicio del fideicomiso.

192.bb) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.- Este tribunal tiene competencia sólo a nivel local, y en este sentido conocerá de los fideicomisos en los que intervenga el Departamento del Distrito Federal(253), cuando así proceda.

193.cc) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
(254).- Al decir de SERRA ROJAS(255), es un tribunal administrativo

(253) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al igual que el Tribunal Fiscal de la Federación, tiene su base constitucional en el artículo 104. Es un tribunal que está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal como autoridad local y los particulares. Cfr. GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, ibidem, pp. 125 a 130. y PINEDA GONZÁLEZ, Guillermo M., ibidem, pp.346 a 353.

(254) El Tribunal de Conciliación y Arbitraje, tiene una jurisdicción arbitral de atribución (su integración es colegiada y tripartita, intervienen representantes del gobierno y de los sindicatos), tiene autonomía para ejercer sus funciones; sin embargo da la impresión de que el tribunal en la ejecución de sus laudos no procede con la energía que en ocasiones se requiere. Las resoluciones que dicte son inapelables; el tribunal depende presupuestariamente de la Secretaría de Gobernación. Véase sobre este tema, GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, ibidem. pp. 130 a 134.

(255) SERRA-ROJAS, Andrés, Derecho administrativo, ciudad de México: Porrúa S.A., 1982 tomo I, p. 454.

desde el punto de vista formal, pero materialmente debe catalogarse dentro de los asuntos que la doctrina conoce bajo el rubro de asuntos contencioso-administrativos y que limita su competencia a la aplicación de la ley de los servidores públicos. Depende del Ejecutivo y desempeña una función autónoma y arbitral de atribución, pero, al emitir el laudo que pone fin a la controversia laboral, desempeña una función jurisdiccional, en la cual hay un sometimiento de las partes, por un lado el trabajador y por el otro el Estado a través de sus dependencias o entidades, mediante la ficción jurídica de que se desprende de sus facultades de autoridad para estar en igualdad de circunstancias. Este Tribunal tiene relación con nuestro tema, en cuanto que es competente(256) para conocer de los conflictos individuales que se inician entre los titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores. Por otro lado también podrá conocer la controversias en materia laboral, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje(257).

La competencia de carácter laboral de los asuntos laborales del fideicomiso, queda señalada por el artículo 45, fracción XIV, de la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares al expresar que el personal utilizado por la fiduciaria

(256) Cfr. art. 124, frac. I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentario del apartado B del artículo 123 constitucional.

(257) La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Es considerado como el Tribunal Superior del Trabajo, autorizado constitucionalmente para ejercer jurisdicción social en toda la República en asuntos federales, en los términos de la fracción XXXI, apartado A), del artículo 123 constitucional. En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia asentó, "que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no tienen solamente la función de proponer soluciones a los conflictos económicos, sino también les asiste jurisdicción, como verdaderos tribunales que son, para resolver los conflictos entre patrones y obreros sobre su aplicación de la Ley y sobre interpretación y cumplimiento de los contratos".

para la realización del fideicomiso, se considerará al servicio del fideicomitente o del patrimonio dado en fideicomiso: y en el caso de que sean ejercidos derechos laborales por un trabajador, éste de mandará a la institución fiduciaria (como representante) y, para el caso de que proceda, se dará cumplimiento a la resolución, afectando en la medida que sea necesario el patrimonio fiduciario(258).

De lo anterior se deriva que el fideicomitente, en este caso el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, es el patrón; por lo tanto la competencia será de carácter Federal y, a mayor abundamiento, en las normas internas de cada fideicomiso se señala el órgano competente federal competente para conocer de los asuntos labores del fideicomiso; hasta ahora, lo ha sido casi siempre la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

194.b) El judicial. - De acuerdo a lo señalado por el artículo 94 constitucional, el Poder Judicial de la Federación se deposita en: una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito que a la vez se dividen en dos, colegiados en materia de amparo y unita-

(258) En este sentido se ha emitido por la H. Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la siguiente tesis laboral.

FIDEICOMISO, RELACIONES LABORALES EN CASO DE UN. Conforme al artículo 45 fracción XIV de la Ley General de instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, los trabajadores o personas que presten sus servicios en forma directa para realizar los fines del fideicomiso no están ligados laboralmente a la institución fiduciaria, sino al mandante o fideicomitente, y tan es así que las resoluciones que la autoridad competente dicte, como en el caso del laudos, afectarán en la medida que sea necesario, los bienes materia del fideicomiso.

Amparo directo 6 145/76, Instituto Mexicano del Seguro Social, 14 de julio de 1977, 5 votos, Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Prontuario de la Ley Federal del Trabajo, Tomo II, pág. 123.

rios en materia de apelación; y los juzgados de distrito.

Ahora bien, el control jurisdiccional por el Poder Judicial federal, en materia de fideicomisos, podría pensarse a través del juicio de amparo, toda vez que este último tiene por objeto resolver las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. Sin embargo, dadas las características que tiene el fideicomiso público, como entidad paraestatal, no se le puede considerar como autoridad y, por consiguiente, los actos que emiten no son actos de autoridad y carecen de los atributos esenciales que la ley les señala a éstos, como son: unilateralidad, imperatividad y coercitividad. Por tal motivo los actos de los fideicomisos no son recurribles en la vía de amparo(259).

Desde luego que lo anterior no es impedimento para que la Suprema Corte de Justicia conozca de asuntos en los que el fideicomiso tenga el carácter de tercero perjudicado en el juicio de garantías y que el particular promueva contra el acto del órgano estatal que lo haya emitido, en ejercicio de sus atribuciones, y en favor del fideicomiso.

Por último, cabe señalar la procedencia del juicio de amparo, en el caso de que el fideicomiso patrimonialmente resulte afectado, en esta circunstancia y como el fideicomiso no tiene personalidad jurídica propia, será la institución fiduciaria quien lo represente en el juicio, conforme a lo señalado por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

(259) En relación a este tema, véase BURGOA, Ignacio, "¿Los organismos descentralizados son autoridades para los efectos del amparo?. Referencia especial a la Universidad Nacional Autónoma de México" en su obra El juicio de amparo. ciudad de México: Porrúa S.A., 1977, pp. 194 a 203.

Hemos tratado someramente el control jurisdiccional, tanto administrativo como judicial, con la idea de dar una visión generalizada sobre este tipo de control, toda vez que nuestra intención es tratar el control no jurisdiccional.

195.B) El control no jurisdiccional.- Respecto de este tipo de control hay dos variantes: la primera, cuando es ejercido por órganos internos de la propia administración; y, la segunda, cuando es realizado por organismos externos o independientes, pero que jerárquicamente dependen del Ejecutivo.

196.a) Por órganos internos de la propia administración.- Como el título lo indica, el control es llevado a cabo por órganos internos (infra, § 202) y puede ser realizado de oficio (aa) o, en su caso, a petición de parte (bb).

197.aa) De oficio.- Se realiza de esta manera, a efecto de que impere el principio de legalidad y la satisfacción del interés público; es por ello que tiene gran relevancia que el control de la Administración Pública pueda realizarse de oficio, teniendo entre sus características ser un control jerárquico, por ser el superior quien ejercita el control. En nuestro sistema, se hace en el siguiente orden: Presidente de la República (por ser el titular del Poder Ejecutivo), dependencias globalizadoras (Srías de Edo.), cabezas de sector (Srías de Edo.), coordinadores del subsector (entidades paraestatales) etc.; para tal efecto tienen entre sus potestades, la disciplina o, en su caso, la sancionadora para materializar su control.

198.bb) A petición de parte.- El control jerárquico opera a requerimiento de los administrados, en caso de que detecten faltas o transgresiones en el servicio, que los perjudican o dañan al fin público del mismo; dando lugar a que se inicie el trámite de impugnación de un acto administrativo, conocido como recurso administrativo no contencioso; los recursos están señalados en las disposiciones legislativas correspondientes (siendo de una gran variedad en cuanto a materia y posibilidades). Se interponen ante el superior jerárquico del servidor público que haya realizado la acción u omisión que se reclame; en ciertos casos, se han regulado, estas normas a las que se les somete es como una forma de perjuicio a efecto de que impliquen agotamiento de la vía administrativa y posteriormente se pueda interponer un juicio, contencioso administrativo autónomo o judicialista.

199.b) Por organismos externos o independientes.- Esta forma de control tiene la variante, respecto del primero, de que estos organismos realizan un control que sólo será de oficio y en ciertos casos mediante denuncia, pero no tomará la forma de juicio.

Hablamos de organismos externos o independientes en la medida en que se trata de órganos autónomos a la propia organización administrativa; por no formar parte de la misma al ser independiente del Ejecutivo.

En México no hay un órgano que reúna tales características. Por ser dependiente del Poder Ejecutivo y paralelo a las dependencias y entidades (tanto centralizadas como paraestatales) que integran la Administración Pública, para realizar funciones de control respecto de todas ellas y por lo tanto también del

fideicomiso, tenemos a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, llevará de oficio y en forma conjunta, tres aspectos del proceso de control: el preventivo, el fiscalizador y el sancionador, (infra, § 234); pero, también, podrá iniciar su actividad mediante denuncia, debidamente fundada y motivada de los particulares.

En este epígrafe del Poder Judicial Federal, hemos ampliado un poco más su contenido, al hacer referencia no sólo a los órganos judiciales sino también a los administrativos que llevan a cabo el control jurisdiccional y además al incluir, en oposición o paralelamente a éste, las generalidades del control administrativo no jurisdiccional.

Ahora bien, continuando con la división inicial que hicimos (supra, § 168) del control en relación a los poderes del Estado, terminaremos el presente trabajo con el control del Poder Ejecutivo.

CAPITULO VII

EL CONTROL DEL EJECUTIVO FEDERAL

200. Aspectos generales.

SECCION I

EL CONTROL INTERNO ADMINISTRATIVO

201. Ubicación del tema.

202.A) El control del Ejecutivo: la división del control entre el jerárquico y el de tutela.

203.a) El control jerárquico: la centralización administrativa.

204.b) El control de tutela: la descentralización administrativa.

205.B) La entidad paraestatal coordinada y su órgano de gobierno.

206.a) Facultades inherentes al propio órgano.

207.b) Facultades que el corresponden como órgano de gobierno de una entidad paraestatal.

208.C) La entidad coordinadora y el subsector.

209.D) Las Secretarías de Estado como coordinadoras de sector: la sectorización

210.a) Los tres niveles

211.aa) En el primer nivel.

212.bb) En el segundo nivel.

213.aaa) Las misiones del Coordinador Sectorial: el texto de 1983.

214.cc) En el tercer nivel.

215.E) La Secretaría de Estado de orientación y apoyo global.

216.AA) La Secretaría de Programación y Presupuesto.

217.a) Sus antecedentes: el inicio de una planeación económica y social.

218.b) Las reformas a la legislación y su nueva estructura.

219.c) Creación de una Secretaría de orientación y apoyo global.

220.d) Atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

221.e) El Plan y los programas.

222.BB) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 223.a) La programación financiera.
- 224.b) La vertiente obligatoria.
 - 225.aa) Programación global de financiamiento del desarrollo.
 - 226.bb) Programación operativo-administrativa
 - 227.cc) Programación-presupuestación del sector Hacienda y Crédito Público, controlado presupuestalmente.
- 228.CC) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

SECCION II

EL CONTROL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

- 229. Advertencia.
- 230.A) Introducción.
- 231.B) Antecedentes
- 232.C) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación y sus atribuciones.
 - 233.a) Reglamento interior.
- 234.D) Resumen.
 - 235.a) El control preventivo.
 - 236.b) El control fiscalizador.
 - 237.c) El control sancionador.
 - 238.d) La corresponsabilidad: un sistema de control.
 - 239.e) Una crítica doctrinal relevante.
 - 240.f) Nuestro control.
 - 241.aa) El control externo.
 - 242.bb) El control interno administrativo.
 - 243.g) Perspectiva desde los fideicomisos públicos.

CAPITULO VII

EL CONTROL DEL PODER EJECUTIVO Y FEDERAL

200. Aspectos generales.- En este capítulo nos corresponde hacer referencia al control del Poder Ejecutivo Federal, respecto del administrativo no jurisdiccional, y en relación a la institución del fideicomiso.

Es evidente, que el control administrativo no jurisdiccional del Ejecutivo tiene diversas modalidades (pero sin dejar de tener en consideración la íntima vinculación que existe entre ellas) generalmente, el objeto principal del control lo ha sido el aspecto patrimonial o económico, pero, en la actualidad, se busca a través del control colaborar con la gestión administrativa, evaluarla, orientarla y establecer correctivos, y no el de tener como fin comprobar la existencia de irregularidades, sino evitarlas.

Ahora bien, respecto del fideicomiso, como institución tiene su propio control y quien lo ejerce de manera formal es la institución fiduciaria; porque a ella le corresponde la buena marcha y el cumplimiento del fin del fideicomiso, para ello la fiduciaria dispone de varios medios (supras, §§ 119-121) para cumplir con su encargo y, a la vez, tener el control y vigilancia del fideicomiso. De tal manera, que el control interno del fideicomiso, es llevado a cabo por la institución fiduciaria bancaria que se desempeña como fiduciaria, en virtud de que la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de crédito, señala a ésta como la responsable una vez constituido el fideicomiso del patrimonio fideicometido y de realizar el fin.

Pero el control del fideicomiso público como entidad paraes total no queda sólo a cargo de la institución fiduciaria, en virtud de que el fideicomiso al formar parte de la Administración pública, está sujeto a los medios o modalidades del control administrativo, a este tipo de control también se le conoce como interno al ser el que se ejerce dentro de la propia administración, por el Ejecutivo.

El control administrativo interno del Ejecutivo al que hacemos referencia será tratado en este capítulo, y para tal efecto se ha dividido en dos secciones.

En la Sección I, denominada el control interno administrativo, se hablará respecto del control jerárquico y de tutela del Ejecutivo, y en la Sección II, titulada el control de la Contraloría General de la Federación, se hará referencia a las atribuciones que esta Secretaría desempeña en su calidad de Contraloría, respecto del fideicomiso público.

SECCION I

EL CONTROL INTERNO ADMINISTRATIVO

201. Ubicación del tema.- Para el control, se han ideado por la doctrina muchos medios y sistemas, algunos de ellos se han recogido por la legislación positiva para ser aplicados en la realidad práctica.

Por otra parte, es evidente que hay diversidad de fases en el control y que éstas habrán de configurar también clases diferentes de control, pero no es el caso aquí analizar las múltiples y diversas modalidades que el control puede asumir o que en la actuali-

dad asume. Es por ello que, dentro del contexto con que nos proponemos enfocar nuestro trabajo, haremos sólo referencia al control jerárquico A) y de tutela B) que lleva a efecto el Ejecutivo para su control interno administrativo, sin olvidar que la administración es, en muchos aspectos, reflejo del medio en que ésta se desenvuelve y ello hace que existan a veces grandes diferencias entre los medios y sistemas creados por la doctrina y la regulación de la legislación.

En lo que se refiere al control en derecho mexicano, es difícil dar un concepto unívoco de él, por ser múltiples las modalidades que puede asumir, cosa distinta lo es las misiones o acciones que pueden o deben de ser entregadas a los distintos órganos que integran la Administración pública; para llevar a cabo el control que ésta debe ejercer con el fin de controlarse así misma. En esta perspectiva versará el contenido del presente capítulo.

202.A) El control del Ejecutivo: la división del control entre el jerárquico y el de tutela.- La forma en que el Ejecutivo ejerce su control depende de la forma en que se encuentra organizada la Administración pública, en México, la organización Administrativa se puede dividir en dos grandes ramas: la centralizada y la descentralizada, en el sentido de opuesta a la primera. La diferencia entre el régimen administrativo centralizado y descentralizado, se deriva de las características que la legislación asigna a una u otra de dichas formas.

203.a) El control jerárquico: la centralización adminis =
Por su parte la doctrina(260) ha señalado que "se llama

centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".

A través de la centralización administrativa se realiza la unidad de los diferentes órganos que la componen, entre los que se da una subordinación, frente al titular del Poder Ejecutivo y de coordinación entre las Secretarías y el Departamento del Distrito Federal y otros, y de subordinación en el orden interno en lo que se refiere a los órganos de cada Secretaría, del Departamento del Distrito Federal y otros.

Se considera que es un control jerárquico porque, una de las potestades básicas del jerarca (en nuestro caso lo es el titular del Ejecutivo, el Presidente de la República), máximo jefe de la organización administrativa, es la de ejercer control sobre sus subordinados para ver y detectar como realizan la función administrativa que les corresponde. Es por eso que el jerarca tiene definidos potestades, entre otras, la de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, la sancionadora o disciplinaria, esta última para materializar el control en los casos en que detecte que sus subalternos han incumplido sus órdenes o transgredido sus funciones.

La relación jerárquica se manifiesta en: la agrupación de los órganos centralizados, y la diferenciación de éstos por grados o categorías, de acuerdo a sus atribuciones, en otros casos también de acuerdo a su competencia territorial: y la dependencia de los inferiores respecto de los superiores.

Dentro de esta forma de organización, se incluye la desconcentración administrativa; por las características que ésta tiene, al respecto la doctrina(261) ha señalado que al llevarse a cabo la desconcentración administrativa, ésta no se sale del marco de la relación jerárquica centralizada, porque si bien es cierto que, conserva ciertas facultades exclusivas con una mayor libertad, también lo es que no se desvincula el poder central. En los órganos desconcentrados de la administración, hay un poder de decisión y la competencia de realizar actos jurídicos que obliguen a la persona jurídica, pero son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio.

Por lo que se refiere a los órganos centralizados(262) y desconcentrados (263), entre sus características más sobresalientes

(261) Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, ob. cit., pág. 491.

(262) La L.O.A.P.F., en su art. 1º señala que la administración centralizada estará constituida por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Actualmente se cuenta con 19 Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo que es el Departamento del Distrito Federal.

(263) El artículo 17 de la L.O.A.P.F., señala que los Secretarios de Estado y el Departamento del Distrito Federal pueden crear órganos desconcentrados para la más eficaz atención y eficiencia en el desempeño de sus funciones. Estos órganos son unidades administrativas que también forman parte de la Administración pública federal, entre las características generales de un organismo desconcentrado se pueden señalar que:

- a) es un órgano inferior subordinado;
- b) pueden tener o no personalidad jurídica propia;
- c) pueden constar o no con patrimonio propio;
- d) tienen facultades limitadas por tener facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Un ejemplo de este tipo de organismos es la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

están: la falta de autonomía orgánica y financiera; su situación se liga con la estructura del poder central, se puede decir que actúan con una relativa autonomía.

204.b) El control de tutela: la descentralización administrativa.- Sobre esta forma de organización la doctrina(264) expresa que: descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central, limitadas facultades de control y vigilancia.

En sentido estricto, existe la descentralización administrativa, cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público(265).

Para la doctrina clásica(266) la descentralización administrativa adopta principalmente dos formas a) por región o territorial, que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político administrativas regionales y, b) la técnica o por servicio que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.

La Administración pública federal, para cumplir con sus fines, recurre a la descentralización administrativa por servicio, funcional o institucional(267). Ahora bien, a través del procedimiento

(264) Cfr. Idem, pág. 491.

(265) Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría general del... ob. cit., pág. 180.

(266) Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, ob. cit., pp. 491 y 492.

(267) Cfr. Idem.

administrativo de la descentralización, se organizan entidades autónomas, que en su conjunto se denomina en derecho mexicano, Administración pública paraestatal(268), respecto de la cual, el Ejecutivo ejerce un control de tutela y no jerárquico, porque las facultades de decisión que corresponden a los órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación de tutela administrativa sui generis, que no es la de jerarquía(269).

Dentro de las particularidades que caracterizan a las entidades de la Administración paraestatal están las siguientes: son entidades auxiliares que no están estrechamente relacionadas con el centro, estos organismos tienen cierto grado de competencia en relación al aumento cada vez mayor de autonomía en la prestación de servicios, dependen indirectamente del Gobierno federal, y no están subordinados, como los órganos centralizados sino coordinados al poseer facultades más autónomas, porque escapan a las facultades de supremacía jerárquica, esto es, son órganos con patrimonio y personalidad jurídica propios.

Este tipo de entidades tienen su propio ordenamiento interno, en lo que se refiere a nombramientos, destitución, etc., pero

(268) El artículo 90 de la Constitución establece la base legal de la Administración pública paraestatal, cuyo texto al efecto expresa:

"La Administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso".

La ley orgánica a que hace referencia el citado artículo, es la Ley orgánica de la Administración pública federal. Esta ley en su artículo 3º señala que el Poder Ejecutivo se auxiliará de las siguientes entidades paraestatales.

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.

(269) Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, ob. cit., pág. 628.

sobre todo el fin principal de la descentralización por servicio es que los múltiples órganos paraestatales, no someten todos sus actos o contratos a la autorización del gobierno federal, para que la prestación del servicio público se realice con la rapidez necesaria, lo que se ha llamado la desburocratización.

Se puede decir que la Administración pública paraestatal, se integra sin hacer salvedad alguna, por las entidades que desempeñan cometidos dentro de la descentralización por servicio, sin importar su naturaleza jurídica formal, constitución, estructura o normas de funcionamiento que estas entidades tengan, predominantemente realizan cometidos no esenciales, es decir, ajenos a los actos de autoridad del Estado, ya que éstos son casi siempre realizados o ejecutados por los órganos centralizados.

Ahora bien, respecto del fideicomiso público, si bien es cierto que ejerce un control de tutela, también lo es que existe otra modalidad, "el control directo"; se considera así cuando el Ejecutivo tiene la facultad de nombrar, en forma directa, a personas que desempeñarán determinados puestos, sobre todo de dirección, como es el caso del director del fideicomiso. Hablar del control de tutela respecto del fideicomiso, es hacer referencia principalmente a su órgano de gobierno.

En resumen, pues, la organización de la Administración pública federal mexicana está integrada por dos formas: la centralizada denominada de la misma forma, que depende directamente del Ejecutivo y sobre la cual, éste ejerce un control jerárquico y, la descentralizada, que es la Administración pública paraestatal y la cual está sujeta a un control de tutela por parte del Ejecutivo.

Evidentemente que el control administrativo se puede ver desde diversos ángulos, uno de ellos lo es el control jerárquico y de tutela. Por nuestra parte, hemos considerado conveniente tratar el control interno administrativo que lleva a efecto el Ejecutivo respecto del fideicomiso, en base al control jerárquico y de tutela, ello en atención a que haremos referencia a las misiones o facultades que cada entidad o dependencia administrativa tiene para tal efecto, de acuerdo al nivel que le corresponda, en el orden siguiente:

1. Entidad paraestatal coordinada (y su órgano de gobierno)
2. Entidad paraestatal coordinadora (los subsectores)
3. Secretarías de Estado y departamentos administrativos (como cabezas de sector).
4. Secretarías de Estado (como globalizadoras).

205.B) La entidad paraestatal coordinada y su órgano de gobierno.- El control de la Administración pública es amplio, en cuanto que su radio de acción se extiende o puede extenderse, a todas las entidades cualquiera que sea su estructura jurídica, que integren la Administración pública paraestatal; en general a personas jurídicas en que el Estado tenga participación y demás instituciones promovidas por el Estado.

En lo que se refiere al fideicomiso, como entidad coordinada, el control del Ejecutivo se materializa a través del comité técnico al desempeñar en esencia, la misión de vigilancia, para que se sigan los lineamientos señalados por la Administración y la entidad paraestatal cumpla con su fin. En las diversas disposiciones legislativas que se han emitido se modifica la denominación del comité

técnico y ahora se le conoce como órgano de gobierno (supra, & 107) además de que se le atribuyen actividades cada vez más amplias, entre éstas las de control y evaluación, para un mejor manejo del fideicomiso y en beneficio del interés público, siendo a través de las disposiciones que emiten el Ejecutivo y sus órganos como ejecutores, que se materializa y adquiere mayor relevancia el control de tutela.

Si bien es cierto que las facultades específicas del comité técnico se determinan en el contrato constitutivo de cada fideicomiso, también lo es, que los lineamientos generales, para su integración y función como órgano de gobierno, se encuentran contenidos en diversas disposiciones legislativas (supra, & 111). Derivado del análisis de las mismas, podemos decir que, como órgano colegiado, sus funciones se dividen en dos: a) Facultades inherentes al propio órgano y b) Facultades que le corresponden, como lo que es, órgano de gobierno de una entidad paraestatal.

206.a) Facultades inherentes, al propio órgano.- En este sentido, hacemos referencia a las que le señala la ley y el fideicomitente, en el contrato constitutivo del fideicomiso, y que estarán vinculadas al aspecto financiero y sustantivo (bienes, contratos, recursos, personal etc.), pero siempre dentro de lo señalado por la ley.

207.b) Facultades que le corresponden como órgano de gobierno de una entidad paraestatal.- Podemos decir que se materializan en las de control y evaluación, al desempeñar misiones para: programar las actividades de las entidades de acuerdo a los linea-

mientos señalados por el Ejecutivo, a través de las globalizadoras y los coordinadores de sector, así como evaluar la gestión de la entidad y ordenar en su caso la instrumentación de las medidas correctivas procedentes.

Además, se le faculta para crear comités o subcomités técnicos especializados, para apoyar la programación estratégica y supervisar la marcha de la entidad y, en su caso, atender problemas administrativos y de aplicación instrumental, que permitan elevar la eficiencia de la entidad.

El órgano de gobierno es el instrumento a través del cual se facilita la dirección, coordinación y control de las entidades públicas, al hacer del conocimiento de la dependencia coordinadora sectorial, los informes que les rindan: el titular de la entidad, el Comisario y los Comités o subcomités técnicos especializados, con las correspondientes evaluaciones sobre su gestión y la marcha general de la entidad.

208.C) La entidad coordinadora y el subsector.- En las modificaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (270), a su artículo 50 se le adiciona un segundo párrafo, el cual expresa:

"Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos organizarán a las entidades paraestatales bajo su coordinación, agrupándolas en subsectores cuando convenga, atendiendo a la naturaleza de sus actividades".

De esta manera, se faculta a las Secretarías y Jefe del Departamento del Distrito Federal, en su calidad de coordinadores,

para organizar, a las entidades paraestatales bajo su control, en subsectores.

El agrupar a las entidades, en subsectores, permite simplificar y hacer más eficiente la coordinación y el control de las entidades, por parte de la dependencia de la Administración central; las relaciones entre las entidades y las dependencias coordinadoras de Sector se hará a través del subsector.

El subsector se integra cuando las entidades que pertenecen a un mismo sector se agrupan, tomando en consideración (el coordinador de sector) la naturaleza de sus cometidos, el destino de los bienes, los servicios que producen o sus características productivas; Las instituciones "subsectorizadas" estarán bajo el control de una entidad que será la coordinadora del subsector, denominada entidad controladora que tendrá la responsabilidad y mando unificado del agrupamiento de entidades que forman el subsector, en cuanto que controlan y regulan las operaciones y expansión de otras entidades que actúen en una misma rama de la economía o desarrollen actividades afines o complementarias.

El coordinador sectorial promoverá cuando sea necesario la formación o fortalecimiento de las entidades controladoras. La facultad que le otorga el Ejecutivo a los coordinadores de sector, para la integración de los subsectores, es una facultad indelegable derivada del artículo 2º fracción IV apartado d), del acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal(271).

(271) D.O. de la Federación, 19 de mayo de 1983.

209.D) Las Secretarías de Estado como coordinadoras de sector: la sectorización.- En una definición amplia y genérica, la sectorización de la Administración Pública Federal se debe entender como el acto jurídico-administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de Entidades Paraestatales bajo la coordinación de una Dependencia Centralizada. La sectorización, es por tanto, una convención de análisis, un sistema de trabajo.

Esta definición se compone de tres elementos: un sujeto activo, la Dependencia Centralizada que funge como coordinadora de sector; los sujetos coordinados, el grupo de Entidades Paraestatales, y una acción, coordinar. En la definición se advierte, por lo tanto, que el sector administrativo está compuesto por una Dependencia Centralizada (la "cabeza") y un grupo de Entidades Paraestatales y que su función es hacer posible la coordinación de las actividades de instituciones con diferente personalidad jurídica(272).

La base legal del agrupamiento por sectores, se encuentra en el artículo 50 de la L.O.A.P.F., complementado por diversos Acuerdos de sectorización(273). Al que haré referencia es al Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977 (ver anexo XVIII), por contener los lineamientos más generales: el mismo establece que la sectorización se realizará tomando en consideración la afinidad de atribuciones, funciones y actividades de la Dependencia centralizada (coordinadora de sector), con los objetivos y actividades de las entidades paraestatales que se agrupan en el sector.

(272) Boletín de estudios administrativos No. 16, Presidencia de la República, Dirección general de estudios administrativos pág. 9.

(273) D.O. de la Federación del 17 de enero de 1977, 12 de mayo de 1977, 10 de abril de 1978.

Dentro de los lineamientos para la sectorización de la Administración pública, se tiene que, en su conjunto, la Administración pública debe tener orientación y apoyo global, para ello parte de los siguientes puntos:

a) Realizar la Coordinación y Control de las entidades que integran la Administración pública paraestatal.

b) Creación de Sectores Administrativos de las entidades paraestatales, para poder realizar el punto anterior.

c) Unidad y direccionalidad al Gasto Público Federal.

210.a) Los tres niveles. - Para poder explicar cómo funciona la sectorización, es necesario hacer referencia a tres niveles:

a) Dependencias de orientación y apoyo global.

b) Coordinadoras de sector.

c) Entidades Paraestatales.

211.aa) En el primer nivel. - Están las dependencias de orientación y apoyo global, que en nuestra Administración son tres, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que desempeñan misiones de carácter global. Para efectos de la sectorización deberán cumplir con tres prioridades:

1) Son normativas o definitorias (establecen normas y políticas que regulan la acción de las distintas entidades).

2) Organos de autoridad (vigilancia y control global)

3) Apoyo y asistencia técnica.

212.bb) En el segundo nivel.- Las dependencias coordinadas de sector, lo son las dependencias centralizadas, es decir las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal y las actividades que desempeñan principalmente como cabezas de sector son:

a) Organización de los objetivos y metas de las entidades paraestatales, con aquéllos de la dependencia coordinadora de Sector.

b) De los imperativos nacionales derivan los planes y programas sectoriales, que permiten entregarlos por conducto de la Secretaría correspondiente en el proceso de programación presupuestaria.

c) Tutelar o armonizar las acciones de las entidades paraestatales comprendidas dentro de su sector, para coadyuvar en la racionalización de la Administración pública(274).

213.aaa) Las misiones del Coordinador Sectorial: el texto de 1983.- En el Acuerdo de 19 de mayo de 1983(275) se establecen las misiones que desempeñarán los coordinadores de sector entre las cuales están:

(274) Por otro lado, es una facultad indelegable del Presidente de la República, la de poder determinar las entidades paraestatales que integran cada sector y designar al coordinador del mismo (art. 50 de la L.O.A.P.F.). En el mismo sentido, las Secretarías y el Departamento del Distrito Federal tienen también una facultad indelegable, respecto de la Coordinación de las entidades de su sector, por ser esencial a la coordinadora de sector.

(275) El citado Acuerdo se complementa con el Oficio Circular No. 212-879, dirigido a los ciudadanos titulares coordinadores del sector, por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y función de los órganos del Gobierno de las Entidades de la Administración pública Paraestatal (publicado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, D.O. de la Federación, 11 de octubre de 1983). En cumplimiento a lo establecido en el inciso B), fracción I del artículo 3º. del Acuerdo presidencial sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo federal (publicado en el D.O. de la Federación, 19 de mayo de 1983).

a) Ser el órgano de integración de actividades de las entidades paraestatales, dentro del Plan nacional de Desarrollo y de los Programas sectoriales.

b) Definir las políticas generales de operación, de administración y financieras, tomando en consideración las propuestas de las entidades.

c) Integrar el presupuesto por programas sectoriales y el financiero, para someterlo a la aprobación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente; la aplicación de los recursos la hará con base en las prioridades del sector.

d) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal el manejo (y el porqué) de las acciones de empresas de participación estatal y de los fideicomisos bajo su coordinación y la aplicación de sus rendimientos.

214.cc) En el tercer nivel.- Están las entidades paraestatales las cuales, al ser agrupadas por sectores, seguirán manteniendo sus características: personalidad jurídica distinta de la del Estado, autonomía patrimonial, técnica, administrativa, y operativa; entendida ésta dentro de un marco, normativo global y sectorial, lo cual es posible por conducto de la dependencia coordinadora del sector respectivo.

215.E) Las dependencias de orientación y apoyo global.- Desde el punto de vista formal, se considera con atribuciones de orientación y apoyo global a tres dependencias del Ejecutivo: la

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) y la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF).

El legislador ha creado o realizado modificaciones en diversas disposiciones legislativas, para delimitar con exactitud la esfera de competencia y atribuciones, de cada una de ellas, y así evitar que se otorguen facultades concurrentes o superpuestas.

Las veremos sucesivamente, en ese orden:

216.AA) La Secretaría de Programación y Presupuesto. Con la L.O.A.P.F., se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la cual quedan integradas las facultades de programación (de las actividades de la Administración pública federal en su conjunto), así como las de presupuestación y determinación de los recursos presupuestales que dichos programas requieren para su instrumentación y evaluación. Quedando comprendidas, en otras palabras, dentro de esta Secretaría, las atribuciones del manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación, por lo que se le considera como órgano central del sistema de planeación integral.

Ahora bien, es conveniente señalar que el sistema de la Administración pública es el de planeación ligada a los objetivos de los programas de gobierno en un modelo desconcentrado o sectorial, esto es, una planeación no ligada a los ingresos sino a los objetivos.

Con la reforma administrativa, se introduce la técnica organizada del agrupamiento por sectores de las entidades para estatales; podríamos decir, que el agrupamiento por sectores consiste en

agrupar a las entidades que tienen cometidos en común, dentro de un sector administrativo específico, este sector estará coordinado por una dependencia o departamento administrativo, cuyas facultades, respecto de las entidades agrupadas, son de planeación coordinación, evaluación y control.

Entre las principales atribuciones, que tiene como globalizadora, está el control de la actividad de las cabezas o coordinadores de sector; para tal efecto, sus facultades se encuentran contenidas además de los acuerdos de sectorización, en el Acuerdo de 19 de mayo de 1983 (anexo núm. III). Entre ellas, a la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde: fijar las metas globales y sectoriales, dentro de los límites de la Ley de presupuesto contabilidad y gasto público, y de la Ley de planeación; autorizar los montos globales de gasto, así como su distribución entre las entidades paraestatales; autorizar la inversión y determinar los montos globales de subsidios o transferencias por sectores.

217.a) Sus antecedentes: el inicio de una planeación económica y social.- Su antecedente más cercano es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958(276), en vigor a partir del 1º de enero de 1959; entre las reformas que incluía, una muy importante fué la creación de la Secretaría de la Presidencia, la cual tomó en esencia, la organización y misiones de la antigua Comisión de inversiones (esto se deriva de las facultades que le fueron conferidas).

(276) D.O. de la Federación, 24 de diciembre de 1958.

A partir de esta ley, se empiezan a institucionalizar los mecanismos operativos que dieron inicio a una efectiva planeación económica y social, que va a quedar dividida en tres Secretarías: la planeación a cargo de la Secretaría de la Presidencia, el control a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional y el presupuesto a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de la Presidencia da vida en 1971 a la Dirección General de Estudios Administrativos, en sustitución de la Comisión de Administración Pública, esta Dirección representa particular interés por ser la que se encargó de la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.

Alejandro CARRILLO CASTRO en su obra(277) respecto de la Comisión de Administración Pública dice que, en su Informe de 1967, había señalado la necesidad de una reorganización del aparato administrativo del Gobierno Federal con base en los distintos sectores de actividad nacional, a fin de procurar una mayor vinculación de las acciones que realizan las dependencias centralizadas, los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos, así como la conveniencia de adoptar el presupuesto por programas; por otra parte, —siguiendo al citado autor— en las bases para el programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal para el período 1971-1976, y elaborado por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, señalaba entre sus principales problemas: el

(277) CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Las empresas públicas en México, ciudad de México: Porrúa S.A., 1983.

control normativo y operativo de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos que recaía en una, dos y hasta tres dependencias centralizadas, lo que generaba falta de coordinación entre las Secretarías encargadas de ejercer las atribuciones de planeación, coordinación y control.

(218.b) Las reformas a la legislación y su nueva estructura.-

Ante la necesidad de un marco global para la conducción más racional de la acción pública, además de incrementar el desarrollo económico y social del país, la política gubernamental empieza a adoptar la planeación y programación como instrumento fundamental del gobierno.

Se inicia la restructuración del marco jurídico de la planeación para el período 1977-82, con lo que se llamó Programa de Reforma Administrativa y en lo que respecta al Sistema Nacional de Planeación, la base jurídica se integra con tres nuevas leyes, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley General de Deuda Pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal(278) que entra en vigor el 1º. de enero de 1977,(279) incorpora en su texto a las entidades paraestatales, establece las bases para la constitución de los sectores administrativos, y señala la obligación de programar las actividades de todas las instituciones de la Administración Pública, para hacer posible la evaluación de resultados.

(278) Que abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Edo. del 24 dic. 1958.

(279) D.O. de la Federación, 29 de dic. de 1976.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal(280), en vigor desde el 1º de enero de 1977, vinculaba definitivamente la planeación y programación de los grandes objetivos y metas nacionales con la preparación, ejercicio y control del Presupuesto. Contemplaba también la modernización de los sistemas de información existentes, a fin de que pudieran apoyar el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las acciones de la Administración Pública Federal en su conjunto.

La Ley General de Deuda Pública(281), vigente desde el 1º de enero de 1977, buscaba optimizar el uso de los recursos financieros que capta la Administración pública Federal a través del crédito, tanto interno como externo, así como captar la información suficiente para vigilar, en todo momento, la situación crediticia del país(282).

219.c) Creación de una Secretaría de orientación y apoyo global.- Uno de los aspectos más sobresalientes de la reforma administrativa, es la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), en la que se integran las facultades de programación de las actividades de la Administración pública federal en su conjunto, con las de determinación de los recursos presupuestales que dichos programas requieren para su instrumentación. Por ello, se la ha

(280) D.O. de la Federación, 31 de dic. de 1976.

(281) D.O. de la Federación, 31 de dic. de 1976.

(282) Cfr. este apartado en CARRILLO CASTRO, Alejandro, ob. cit., pág. 88 y 89.

considerado como el eje de la reforma administrativa, al corresponderle el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación.

Lo que sirvió de base también para otorgarle cometidos y facultades a la nueva secretaría de Programación y Presupuesto fue lo siguiente:

a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tenía el ejercicio y control del presupuesto de egresos de la Federación, por depender la acción pública entonces de los ingresos. Al ser dividida en dos subsecretarías, las de Ingresos y Egresos, y llevarse a cabo la reforma administrativa, se le quitan atribuciones, las que serán desempeñadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto; ello, por tenerse en consideración relevante, al instrumento de planeación y no el instrumento de captación de recursos, es decir, por apoyarse la coordinación de la Administración pública en un plan y no en los ingresos.

b) La Secretaría de la Presidencia tenía a su cargo la programación global sectorial y regional de las inversiones públicas; esta Secretaría desaparece y sus cometidos y facultades pasan a la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto.

c) La Secretaría de Industria y Comercio(283), estaba encargada de elaborar la estadística de la Administración Pública Federal, la que ahora es desempeñada por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

d) La Secretaría de Patrimonio Nacional(284), tenía la mi-

(283) Ahora denominada Secretaría de Comercio y fomento industrial, arts. 26 y 34 de la L.O.A.P.F.

(284) Parte de las funciones que desempeñaba esta Secretaría pasan a lo que ahora se denomina Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

si3n del control normativo, as3 como la de vigilar financiera y administrativamente la operaci3n de los organismos descentralizados y empresas de participaci3n estatal, de acuerdo a lo se1alado por la Ley de Secretar3as de 1958; y, como antecedente, encontramos que la ley del 30 de diciembre de 1947, atribu3a estos cometidos a las Secretar3as de Hacienda y Cr3dito P3blico y de Bienes Nacionales e Inspecci3n Administrativa. Dicha atribuci3n ahora le compete a la Secretar3a de Programaci3n y Presupuesto, pero la ejerce en forma conjunta con la Secretar3a de la Contralor3a General de la Federaci3n(285).

Con las atribuciones que adquiere la nueva Secretar3a de Programaci3n y Presupuesto, se la considera como dependencia de orientaci3n y apoyo global.

220.d) Atribuciones de la Secretar3a de Programaci3n y Presupuesto.- La Ley Org3nica de la Administraci3n P3blica Federal, por la que se crea esta Secretar3a, en su art3culo 32, con XIX fracciones, le se1ala las siguientes atribuciones.

Art3culo 32.- A la Secretar3a de Programaci3n y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Proyectar la planeaci3n nacional del desarrollo y elaborar, con la participaci3n de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II. "Proyectar y coordinar... la ejecuci3n de los programas especiales que le se1ale el Presidente de la Rep3blica;

(285) Secretar3a de reciente creaci3n, con la adici3n del art. 32 bis de la L.O.A.P.F. (D.O. de la Federaci3n, 29 de diciembre de 1982).

- III. Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.
- IV. Omissis.
- V. Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.
- VI. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
- VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración pública federal;
- VIII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
- IX. "Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación,..."

- X. Omissis.
- XI. Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;
- XII. Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- XIII. Emitir o autorizar, en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;
- XIV. Establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que orienten a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia;
- XV. Someter a la consideración del Presidente de la República los cambios a la organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la

administración pública federal que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior;

XVI. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

XVII. Omissis.

XVIII. Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y para estatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la administración pública federal, y

XIX. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos".

Además, funge como fideicomitente único de la Administración Pública centralizada, conforme al artículo 49 de la Ley citada.

De esta manera, la Secretaría realiza misiones globales de planeación y programación económica y social; y, ejerce facultades normativas, complementadas al tener incorporadas las relativas al proceso de modernización de la Administración Pública Federal y las que se refieren al desarrollo del servicio civil de carrera.

Sectorialmente, trata de integrar las atribuciones de programación y presupuestación, concebidas como un proceso unitario, y definir los criterios normativos y metodológicos.

Recientemente, la Secretaría ha sido objeto de una reestructuración interna(286), a efecto de poder cumplir con sus atribuciones, como dependencia globalizadora.

221.e) El plan y los programas.- Una de las misiones más importantes que tiene la Secretaría por disposición de la ley es la integración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que es el principal documento orientador del sistema, de este plan derivan diversos programas a los cuales se les puede ver en dos puntos, a) por el tiempo de duración, y b) por el orden de su elaboración, como veremos enseguida.

a) Por el tiempo de duración.

Plan Nacional de Desarrollo (PND) (287)

Programas de Mediano Plazo (PMP) (288)

(286) Ver D.O. 20 de dic. 82 y el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, publicado en el D.O. del 25 de enero de 1983.

(287) El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse en los seis primeros meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque puede contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. (Cfr. artículo 21 de la Ley de planeación).

(288) Los Programas de Mediano Plazo, son elaborados por las Secretarías de Estado, contienen los objetivos y prioridades de cada sector, pero tomando como marco de referencia los objetivos y prioridades nacionales; son instrumentados a través de los programas operativos sectoriales anuales y permiten a su vez el seguimiento, revisión y el dictamen para asegurar la congruencia de estos programas de mediano plazo con el Plan y entre ellos mismos. Los Programas de Mediano Plazo (PMP) se dividen en:

- Programas Sectoriales.- Constituyen los lineamientos de política que rigen el comportamiento de las actividades económicas y sociales del sector correspondiente.
- Programas Institucionales.- Son los que contienen políticas, objetivos y prioridades de las instituciones que desagregan el plan y los programas sectoriales;

Programa Operativo Anual Global (POAG) (289)

Programas Operativos Anuales (POA) (290)

b) Por el orden de su elaboración.

Plan Nacional de Desarrollo (PND) (291)

Programas sectoriales (PS) (292)

Continuación nota anterior (288)

acciones referidas a aspectos de las entidades paraestatales.

- Programas Regionales.- Se referirán a las regiones que se consideran prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.
 - Programas Especiales.- Serán destinados a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.
 - La mayor parte de los Programas de Mediano Plazo (PMP) son especiales y regionales (Estratégicos en lo sucesivo) en los términos de la Ley de Planeación; sólo algunos serán de carácter sectorial-administrativo.
- (289) El Programa Operativo Anual Global persigue la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, es elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto con participación de los coordinadores de sector y los respectivos gobiernos estatales. Su objeto es verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las dependencias y entidades con: resultados de ejecución, objetivos y prioridades del plan y los demás programas; para adoptar medidas necesarias para corregir las decisiones adoptadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos.
- (290) Los programas Operativos Anuales se realizan por sectores y se formulan de acuerdo con los programas sectoriales, buscándose la coordinación entre los programas operativos y la programación-presupuestación del gasto público, por lo que contienen los criterios generales de política. A estos programas se les denomina Programas operativos pre-liminares, por la orientación estratégica que tienen por contener reasignación de recursos y, por lo tanto, su ubicación en el presupuesto. Posteriormente se les conocerá como Programas operativos, definitivos, por elaborarse una vez que ha sido aprobado el Presupuesto de Egresos.
- (291) El Plan Nacional de Desarrollo regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, como son los sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Las previsiones del Plan se referirán al conjunto de la actividad económica y social.
- (292) Los programas sectoriales son elaborados por las dependencias coordinadoras de sector, tomando en cuenta las propuestas de las entidades de cada sector y los gobiernos de los estados y de los grupos sociales interesados. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Programas institucionales (PI) (293)

Programas regionales (PR) (294)

Programas especiales (PE) (295)

El proceso de planeación comprende cuatro etapas: Formulación, que corresponde a la elaboración del Plan Nacional y de los programas de mediano plazo; instrumentación, en el que se traducen el Plan y los programas en acciones operativas y recursos asignados, mediante los programas operativos anuales, que consideran las cuatro vertientes de obligación, coordinación, concertación e inducción; control, que comprende el seguimiento de las acciones planeadas y la aplicación de medidas correctivas, en el caso de que existan desviaciones en relación a lo planeado; y, evaluación, donde se hace el análisis de los propósitos del Plan y los programas y los resultados obtenidos en un periodo determinado, con el objeto de retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación(296).

La organización gubernamental, en el Sistema Nacional de Planeación (SNP), se apega para su funcionamiento en tres niveles: el global, que se refiere a aspectos generales de la economía y la so =

- (293) Los Programas institucionales son elaborados por las entidades paraestatales; a efecto de integrarlos en el plan nacional se procede en dos pasos.
1.1) La entidad presenta su propuesta en relación a sus funciones y objeto, para la elaboración del programa sectorial.
1.2) Cuando lo determine el Ejecutivo Federal, elaborará la entidad su programa institucional atendiendo el contenido del programa sectorial.
- (294) Los Programas regionales, en cuya elaboración participan los gobiernos estatales y municipales.
- (295) Los programas especiales, cuando así lo señala el Presidente de la República; ejemplo, de este tipo de programas, es el programa de empleo.
- (296) Cfr. Informe de labores 1982-1983, Secretaría de Programación y Presupuesto, pág. 19.

ciudad; el sectorial, a aspectos específicos de cada sector administrativo, y el institucional, que contiene los propios de las entidades paraestatales.

Ahora haremos referencia al nivel institucional, por ser en este nivel donde participa el fideicomiso como entidad paraestatal; esta institución, a efecto de elaborar su programa realiza las actividades de formulación, instrumentación, control y evaluación. A nivel global se elaboran: el PND, los programas regionales y especiales de mediano plazo, los programas operativos anuales, los reportes de control y las evaluaciones correspondientes a estos documentos y al funcionamiento del SNPD y corresponderá al nivel sectorial e institucional: realizar las actividades para la elaboración de programas, reportes y evaluaciones respectivos.

De conformidad a lo señalado por la ley de planeación(297) corresponderá a las entidades paraestatales:

a) Participar, mediante la elaboración de las propuestas que procedan, en la elaboración de los programas sectoriales, en relación a sus funciones y objeto.

b) Elaborar su respectivo programa institucional y anual para la ejecución del programa sectorial.

c) Considerar el ámbito territorial (cuando sea el caso) de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados a través de la dependencia coordinadora de sector y conforme a los lineamientos que este le señale.

d) Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

e) Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

En suma, podemos señalar que la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene un papel cada vez más relevante, en parte por la competencia que tiene dentro del proceso de planeación, instrumentación, elaboración, del Plan Nacional de Desarrollo, integración de los programas, etc.; pero, también, se debe al desempeño que tiene en las diversas responsabilidades que le han sido asignadas. Entre ellas: El control y evaluación del gasto público; el envío de los informes trimestrales a la Cámara de Diputados, sobre la evolución de la situación económica; la formulación del Presupuesto de Egresos.

En materia de contabilidad gubernamental destaca la integración de la Cuenta Pública y el avance en la estructuración de un sistema integral de Contabilidad Gubernamental(298).

(298) La Contabilidad Gubernamental, es considerada como herramienta de análisis y verificación micro y macroeconómica; en este sentido, la Secretaría de Programación y Presupuesto ha desarrollado y está desarrollando una gran actividad en esta materia: por un lado, sigue con el sistema de contabilidad descentralizado (en vigor), para no desatender los requerimientos de información y formulación de la Cuenta Pública y, por el otro, impulsa la implantación del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, el cual se propone avanzar en la resolución integral de los problemas que actualmente enfrenta la contabilidad y que le impiden constituirse en una verdadera herramienta de administración y auxilio directo de los procesos de decisión de las acciones públicas, por el momento se trata de un anteproyecto que en caso de resultar probada su eficacia, se implantará en 1985.

Otro instrumento de auxilio con el que cuenta la Secretaría en esta materia es el Sistema de Información Contable, Presupuestal, Financiera y Programática, el cual permite detectar desviaciones y aplicar las consecuentes medidas correctivas, al llevarse a cabo en las operaciones financieras de las dependencias y entidades un seguimiento permanente que verifique el cumplimiento de los objetivos finales de cada ejercicio.

Además, la S.P.P.: lleva a cabo el Registro Unico de Transferencia y Subsidios(299); En materia de información, el desarrollo de programas; La elaboración de instrumentos que apoyen el Servicio Civil de Carrera, pieza fundamental en la función pública; participa en los Convenios Unicos de Desarrollo, etc; actividades, todas fundamentales, para la Administración Pública Federal.

Con la expedición del Reglamento Interior se reestructuró esta dependencia, para hacer congruentes sus atribuciones con las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con la Ley de Planeación, mismas que establecen la coordinación, respecto de las otras dos dependencias globalizadoras, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Ahora continuaremos con la segunda Secretaría de orientación y apoyo global, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

222.BB) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Tiene dentro de su competencia, como dependencias de orientación y apoyo global(300), la atribución del financiamiento (por estar dentro de

(299) El Registro Unico de Transferencias y Subsidios a través del cual la Secretaría de Programación y Presupuesto lleva el registro de las transferencias y subsidios que otorga el sector público, a los diversos sectores y ramas de la actividad económica. El registro contribuye a la evaluación del impacto de las transferencias y subsidios en la economía nacional y permite una reprogramación de acuerdo a los objetivos de la política de desarrollo.

(300) Para la coordinación y preparación de información común a ambas dependencias (Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público) de orientación y apoyo global y compatibilizar las decisiones que correspondan a cada Secretaría, el órgano encargado de realizar esta función es la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, la cual dará asesoría y preparación de las decisiones institucionales que corresponde a las dos dependencias en materia de orientación y apoyo global para la Administración pública federal en su conjunto.

sus misiones el ser un instrumento de captación de recursos), además de tener la información necesaria para vigilar en todo momento la situación crediticia del país.

Las atribuciones que son competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encuentran contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 31, con sus XVI fracciones pero, en su carácter de globalizadora y respecto a nuestro tema, las fracciones que tienen relación por su contenido son las siguientes:

Art. 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal;
- II. Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;
- III. Omissis.
- IV. Omissis.
- V. Omissis.
- VI. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la administración pública federal, considerando las necesidades del gasto público federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.

- VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito.
- VIII. Omissis.
- IX. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.
- X. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- XI. Dirigir la política monetaria y crediticia;
- XII. Omissis.
- XIII. Omissis.
- XIV. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;
- XV. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que correspondan, y
- XVI. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos(301).

La Secretaría ha sufrido, a lo largo de su existencia, serios cambios, siempre tendentes a lograr en dicha Secretaría la uni-

(301) El subrayado es nuestro.

dad, la eficiencia, etc. En términos generales, le corresponde mantener una función de apoyo global: al proyectar los ingresos públicos, pero siempre considerando las necesidades del gasto y la sanidad financiera del erario federal; al aumentar el fortalecimiento de la capacidad gubernamental en la promoción del desarrollo nacional.

Entre las líneas estratégicas, que guían la actividad de esta Secretaría, se pueden considerar las siguientes:

- Racionalizar y canalizar la mayor parte de los recursos financieros a actividades prioritarias.
- Incrementar la captación del ahorro interno y lograr la distribución óptima del crédito, desarrollando el mercado de capitales.
- Canalizar apoyos para cubrir déficits de operación de manejo de tasas preferenciales; y para cubrir la porción nacional de créditos controlados para programas especiales con instituciones financieras internacionales.
- Implantar el esquema de programación financiera que se integre al sistema Nacional de Planeación Democrática.

Respecto de esto último, la programación financiera es uno de los aspectos que más interés presenta para nuestro tema, motivo por el cual haremos referencia a éste.

223.a) La programación financiera.- Tiene sus bases, de acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la expresión detallada de los aspectos financieros de este plan, es señalada en el Programa Nacional de Finan =

ciamiento del Desarrollo, considerado por su jerarquía como un Programa de mediano plazo y vigente para el período 1984-1988. En este Programa se incluyen los mecanismos que se utilizarán para su instrumentación, control y evaluación, además de hacer referencia a las tareas y responsabilidades de las dependencias y entidades de la Administración Pública en general y, en forma especial, del sector Hacienda y Crédito Público.

Por la importancia que se les da a los fideicomisos como instrumentos de financiamiento para el desarrollo hacemos referencia al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988, en forma más detallada.

En la instrumentación del Programa destacan cuatro vertientes:

La obligatoria, respecto de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, porque sus acciones deberán estar orientadas de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Programa.

De coordinación, en relación a los acuerdos y compromisos que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con los estados y municipios, para el financiamiento del desarrollo regional.

De concertación, por la participación del sector social y privado, en la medida que se propicie la celebración de convenios de concertación entre éstos y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La inductiva, al buscar orientar las acciones de los diversos agentes económicos de acuerdo a las políticas establecidas.

224.b) La vertiente obligatoria.- Para efectos de nuestro tema, trataremos la vertiente obligatoria, continuando con la ins =

trumentación del Programa. Cada año se formulará un programa operativo anual de financiamiento (POAF), en que se revisará las metas y acciones consideradas en los programas estratégicos, tomando en cuenta los logros y deficiencias observados durante su ejecución durante el año anterior, destacando en su contenido tres aspectos:

225.aa) La programación global de financiamiento del desarrollo.- Ella deberá contener:

- Un marco general de programación financiera, que derivará de la política general financiera, además de contemplar los programas y subprogramas que se hayan elaborado.
- Las metas anuales de los programas estratégicos, el quién, el cómo y las responsabilidades de las dependencias encargadas.
- La descripción de los subprogramas operativos y su congruencia con los programas financieros y estratégicos.

Entre los subprogramas operativos, que se integrarán en el POAF, sobresalen:

1. Subprograma de ingresos del Gobierno Federal.
2. Subprograma de ingresos del sector paraestatal.
3. Subprograma de deuda pública.
4. Subprograma de financiamiento sectorial y regional.
5. Subprograma financiero de la banca múltiple.
6. Subprograma financiero de la banca de desarrollo y fondos de fomento.
7. Subprograma de los intermediarios financieros no bancarios.

8. Subprograma de coordinación fiscal.
9. Subprograma de estímulos fiscales.
10. Subprogramas de acuerdos de coordinación con estados y municipios.
11. Subprogramas de convenios de concertación.

c 226.bb) Programación operativo-administrativa.- Respecto del sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la propia Secretaría, se refiere a la adecuación del marco normativo (reformas administrativas y legislativas) para la ejecución del Programa; además, incluirá una síntesis de los programas anuales de las principales instituciones del sector.

Se destaca tres subprogramas.

- Subprograma de reformas y adecuaciones administrativas, que incluirá el programa especial para incrementar la productividad operativa.
- Subprograma de adecuaciones legislativas.
- Síntesis de los programas institucionales, que incluirán, cuando corresponda, los programas especiales de reestructuración financiera, su racionalización en el uso de divisas y de apoyo a la transformación estructural.

227.cc) Programación-presupuestación del sector Hacienda y Crédito Público controlado presupuestalmente.- Se precisarán los recursos (humanos, materiales y financieros) que hayan sido asignados a las diversas dependencias e instituciones del sector para realizar sus actividades.

La Secretaría, y las entidades sujetas a control presupues-

tal, presentarán sus presupuestos de acuerdo a la apertura programática establecida y, las entidades que no estén sujetas a control presupuestal, de acuerdo con los lineamientos que se establezcan por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Todo lo anterior se hace con el fin de que la Secretaría pueda efectuar el seguimiento de la instrumentación del Programa y, por otro lado, evaluar la eficacia y la eficiencia de las acciones realizadas, así como de las entidades responsables de ejecutarlas.

Señalado lo anterior, consideramos oportuno resumirlo mediante el esquema siguiente:

Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Programa de financiamiento del desarrollo

S.H. y C.P.

Nacional

dependencia
globalizadora

Programa operativo anual de S.H. y C.P.
financiamiento

dependencia
globalizadora(302).

dependencia
Coordinadora
de Sector(303).

-
- (302) Emite normas y lineamientos generales para la elaboración de los programas financieros, sectoriales e institucionales, para integrar el programa financiero de la Administración Pública. Además participará en la elaboración e instrumentación de los programas de rehabilitación financiera de las entidades de la Administración paraestatal
- (303) Establecerá contactos con otras Secretarías, para lograr una coordinación intersectorial.

	Programación global del financiamiento. (marco macroeco = nómico).	S.H. y C.P. como globalizadora	a) Marco general del programa financiero. b) Metas anuales programas estratégicos. c) Subprogramas operativos.
Programa Operativo Anual	Programación operativo-administrativo.	S.H. y C.P. como dependencia y Coordinadora de sector.	a) Subprograma de reformas administrativas. b) Subprograma de adecuaciones legislativas. c) Síntesis de programas institucionales.
de Financiamiento	Programación-Pre supuestación. (seguimiento de la instrumentación del programa).	S.H. y C.P. como dependencia Coordinadora de sector.	a) Recursos: materiales, humanos y financieros. b) Presentación de sus presupuestos. Secretaría entidades controladas presupuestalmente; y no controladas presupuestalmente.

Los mecanismos de coordinación institucional con los que se cuenta para la instrumentación del programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo son: las dependencias organismos, instituciones, comisiones, los consejos directivos, los órganos de gobierno, comités técnicos, etc., los cuales ya existían en la Administración Pública Federal.

El control y evaluación del Programa se consideró conveniente dividirlo en dos planos:

a) Control y evaluación sustantivos, esto significa que se vigilará la congruencia del PNFD con los programas sectoriales y se verificará la eficacia de las acciones instrumentadas, en términos del logro de las metas sustantivas.

b) Control y evaluación normativo-administrativos, que consiste en la vigilancia que se realizará sobre las dependencias y organismos involucrados en la ejecución del Programa, para que realicen con eficacia las acciones que les corresponden y, por otro lado, se sepa si los recursos asignados (humanos, materiales y financieros) condujeron a los resultados esperados.

A grandes rasgos hemos tratado de señalar la formulación, la instrumentación así como el control y evaluación del PNEP.

Ahora bien, dentro de este Programa, el sistema financiero de fomento sigue constituyendo el vínculo de la derrama crediticia con programas y proyectos de desarrollo específico, dentro de los cuales destacan los fondos de fomento. Además se busca el fortalecimiento y consolidación institucional del sistema financiero; así, se tratan de cubrir tres campos: 1) la banca múltiple; 2) la banca de desarrollo y los fondos de fomento; 3) los intermediarios financieros no bancarios.

Por lo que se refiere a la banca de desarrollo y los fondos de fomento constituirán el núcleo básico por el cual canalizarán recursos crediticios, de acuerdo a los lineamientos de política económica. Por otra parte, se están realizando acciones para establecer una coordinación eficaz de la banca de desarrollo y los fondos de fomento con la banca múltiple.

228.CC) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación. - Por último, una tercera dependencia de orientación y apoyo es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pero debido a las facultades que esta dependencia tiene, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública, la trataremos con espe =

cial detenimiento y en una Sección especial ya que se trata por autonomía, de la Secretaría del Control y evaluación.

SECCION II

EL CONTROL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

229. Advertencia. - El control se considera externo como tal, cuando se ejerce por "órganos distintos de la administración activa o independientes de aquélla" (304); en el caso de México, este control externo lo lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda, de la Cámara de Diputados.

En nuestro caso y respecto de este tema, al hacer referencia al control administrativo lo estamos haciendo en relación a un órgano, que depende del Ejecutivo y que es paralelo a la administración activa, la Contraloría de la Federación.

230.A) Introducción. - De acuerdo con el proceso de reestructuración de la Administración pública federal, fué creada, por el decreto de reformas y adiciones a la L.O.A.P.F. de fecha 29 de diciembre de 1982, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La creación de esta Secretaría es para armonizar el control de la Administración pública, al atribuirsele facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control de la Administración pública centralizada y paraestatal y, en su caso, sancionar en forma administrativa o de =

(304) SILVA-CIMMA, Enrique, El control público, filosofía y principios. Publicaciones de la Contraloría General de la República: Caracas 1976, pág. 58.

nunciar cuando proceda las irregularidades ante el Ministerio Público.

Las dependencias y entidades de la Administración pública, en las áreas que manejan recursos económicos del Estado, tienen la responsabilidad de su control y supervisión. Ello sigue vigente, pero desde 1982 en un nuevo marco, pues sin quedar relevadas las dependencias y entidades de esa responsabilidad, la nueva Secretaría le corresponde establecer las normas para el funcionamiento de nuevos sistemas de control, dentro de un marco de legalidad, exactitud, procedencia y responsabilidad, para asegurar el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración pública federal.

231.B) Antecedentes.- El primer intento de establecer una Contraloría en México, se inicia con la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, la cual en su artículo 12, creó el Departamento de Contraloría; éste tenía como atribuciones llevar la contabilidad de la nación, efectuar la glosa de toda clase de cuentas, intervenir en las operaciones de la deuda pública y conducir las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; pero era muy debatida su existencia, porque se consideraba que no tenía determinadas sus misiones y facultades y, por lo tanto, invadía las de otras dependencias. Para poner fin a estas críticas, el 19 de enero de 1918 se promulgó su primera Ley Orgánica y, posteriormente, en 1926 se expidió su segunda ley. Por las atribuciones que tenía se puso de relieve la necesidad de elevar su rango de Departamento al de Secretaría de Estado; sin embargo, no se le dió importancia a la jerarquía, porque se partía de la base de que si el Presidente de la República le daba su apoyo, no había necesidad de tal reforma.

Las atribuciones que tenía el Departamento eran amplias y, debido a la desorganización que imperaba en la Administración Pública, no era posible que el Departamento cumpliera con oportunidad las misiones que originaron su creación, siendo éste el principal argumento para que este Departamento desapareciera en el año de 1931, al expedirse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de ese año.

Por último, en 1982 se logró la creación de una Contraloría, que tiene la jerarquía de Secretaría de Estado y que es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Las atribuciones que tiene esta nueva dependencia, en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal(305), provienen en gran parte de dos dependencias, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto, las cuales —al desempeñar misiones de globalizadas y transmitir parte de sus facultades y experiencias, respecto de la vigilancia en el manejo de fondos y valores de la Federación y de fiscalización del gasto público federal— dieron margen a la creación de una tercera dependencia, con atribuciones de globalizadora, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Se integra con los recursos humanos, financieros y materiales de las dos dependencias globalizadoras antedichas; ello, para facilitar sus actividades, contar con personal capacitado en el área, y poder mejorar la coordinación de la Administración pública, redistribuir responsabilidades y establecer normas de supervisión y

(305) D.O. de la Federación, 29 de diciembre de 1982.

control.

232.C) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación y sus atribuciones.- Las facultades de esta Secretaría se encuentran señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32 bis, el cual fué adicionado, en el paquete de reformas y adiciones que se hicieron a la citada Ley Orgánica el 29 de diciembre de 1982, y cuyo texto señala lo siguiente:

Art. 32 bis.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal;

nistración pública federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

- V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores, de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;
- VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la administración pública federal;
- VII. Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal,

contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal;

- IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- X. Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad;
- XI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la administración pública paraestatal;
- XII. Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como en las de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría.
- XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el

establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

- XIV. Informar anualmente al titular el Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la administración pública federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones;
- XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la administración pública federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos;
- XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública federal, de acuerdo con las normas que se emitan;
- XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen y, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;
- XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la

Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y

XIX. Las demás que le encomiendan expresamente las leyes y reglamentos.

Por otra parte y complementando las atribuciones que le señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a esta Secretaría, se publicó el Acuerdo del 19 de mayo de 1983(306) el cual establece que: le corresponde vigilar y controlar a la Administración Pública Federal; colaborar con otras dependencias cuando el cumplimiento de sus funciones así lo requieran; realizar evaluaciones de las entidades, además de proponer programas de mejoramiento de la gestión gubernamental en los distintos niveles de la misma.

Como dependencia globalizadora, son diversas las tareas que le competen y, por lo tanto, son múltiples los documentos que contienen atribuciones derivadas de las que le señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a esta Secretaría. Cabe señalar que sería una tarea inagotable el hacer referencia a todos y cada uno de ellos y por otra parte se desbordarían los límites de nuestro tema. Por tal motivo hacemos referencia al contenido textual del artículo 32 bis, enseguida lo haremos a su Reglamento Interior y, en su oportunidad, a la Ley federal de Responsabilidades.

233.a) Reglamento interior.- Para poder llevar a cabo las atribuciones que le señalan la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal y diversas disposiciones legislativas, en lo que respecta al control y vigilancia de la Administración Pública Federal, respecto de los órganos que integran la Administración pública tanto centralizada como paraestatal en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación(307) señala que para el ejercicio de sus misiones podrá disponer de:

i) Un secretario del ramo; i.1) Dos subsecretarías "A" y "B"; que tendrán a su cargo 12 Direcciones Generales. Además contará con una i.2) Coordinación General de Comisarios y Delegados de la Contraloría en el Sector Público; i.3) Una Oficialía Mayor y una i.4) Contraloría interna.

Por la importancia e intervención que tienen cada una de las unidades administrativas con que cuenta la Secretaría de la Contraloría se hará referencia a sus atribuciones de manera somera y en el orden que sigue el Reglamento Interior de la misma pero, con más detalle, en los casos que la unidad tenga mayor intervención respecto de las entidades paraestatales entre las que está el fideicomiso.

i) Secretario: Las que le confiere el Reglamento y demás leyes aplicables.

i.1) Subsecretarios: Las que le confiere el Reglamento y demás leyes aplicables.

i.2) Coordinación General de Comisarios y Delegados de la Contraloría en el Sector Público:

1. Proponer las bases y lineamientos de los Comisarios.
2. Contribuir con las demás áreas de la Secretaría a evaluar la gestión de las entidades de la Administración pública federal.
3. Proponer al Secretario las bases generales de los programas de trabajo de los comisarios.
4. Integrar, seguir y evaluar los programas de trabajo de los comisarios.
5. Proporcionar o gestionar el apoyo técnico que requieran los Comisarios para el desempeño de sus funciones.
6. Informar e instruir a las áreas respectivas de la Secretaría sobre las acciones prioritarias propuestas a los Comisarios o sus equivalentes por los Coordinadores Sectoriales, los Consejos de Administración y los titulares de las dependencias y entidades públicas.
7. Integrar las propuestas de los comisarios, para mejorar la normatividad y función de las entidades, de conformidad con los resultados obtenidos.
8. Formular conjuntamente con las otras áreas de la Secretaría las bases y criterios para la elaboración de los reportes que efectúen los comisarios o sus equivalentes.
9. Integrar y transmitir al titular de la Secretaría los informes que formulen los comisarios o sus equivalentes.
10. Las funciones anteriores serán aplicables a la actividad que desempeñen los delegados de contraloría en las dependencias de la Administración pública federal.
11. Las demás que le señalen el titular de la Secretaría y los ordenamientos legales aplicables.

i.3) El Oficial Mayor: Las que le son propias de su cargo.

i.4) El Contralor Interno: Las que le señale el Reglamento Interior y las que le señale el titular de la dependencia. La Contraloría estará adscrita directamente al Secretario y su titular será designado directamente por el Presidente, ante el cual sólo será responsable administrativamente.

Siguiendo con el orden señalado por el Reglamento Interior, enunciaremos todas las Direcciones Generales pero, posteriormente, haremos referencia a las que están señaladas con un asterisco, por ser las que más interés presentan para nuestro tema.

Dirección General de Comunicación Social.

Dirección General de Planeación (*).

Dirección General Jurídica (*).

Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial (*).

Dirección General de Operación Regional.

Dirección General de Control (*).

Dirección General de Auditorías Externas (*).

Dirección General de Auditoría Gubernamental (*).

Dirección General de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría (*).

Dirección General de Análisis y Evaluación (*).

Dirección General de Servicios Administrativos.

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Dirección General de Planeación: Aportar elementos para el seguimiento de los objetivos y prioridades del PND, planear el sistema de control y evaluación gubernamentales.

Dirección General Jurídica: Se encarga de los asuntos jurídicos.

dicos que se planteen en la Secretaría.

Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial: Le corresponde, en consulta con la Dirección General Jurídica, tramitar y resolver quejas y denuncias de los acuerdos, convenios o contratos, entre particulares y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; así como lo que se refiere al registro, inconformidades (visitas, y auditorías), investigaciones de la situación patrimonial de los servidores públicos(308), e imponer las sanciones(309) de acuerdo a lo señalado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos(310).

Dirección General de Operación Regional: Fiscalizar y evaluar el uso de fondos federales en las entidades federativas.

Dirección General de Control:

1. Expedirá las normas para los instrumentos y procedimientos de control de la Administración pública federal, requiriendo de las dependencias competentes la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control.
2. Reunir la información que le corresponde proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, sobre todo

(308) Cfr. título Cuarto, Capítulo Único. Registro patrimonial de los servidores públicos, arts. del 79 al 90, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(309) Cfr. art. 49 al 78, de la ley citada.

(310) También le corresponde integrar el Registro de los Servidores Públicos Sancionados de la Administración Pública-Federal. Para tal efecto llevarán un registro de las resoluciones de cada procedimiento, emitidas por la Dirección de referencia, la Contraloría Interna de la Secretaría y las dependencias competentes. En caso de inhabilitación, el registro se hará respecto al Órgano Sancionador (administrativo, legislativo o jurisdiccional), para saber el período y cómputo respectivo. Por otra parte, se le delega al titular la facultad de expedir constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación (ver anexo XIX).

en lo que se refiere a normas de contabilidad y de control.

3. Establecer los requisitos de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración pública federal; opinar sobre su nombramiento y, si es pertinente, su remoción.
4. Formular las normas que a la Secretaría le corresponde sugerir a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para el control y fiscalización de las entidades bancarias y entidades paraestatales, que le corresponda a dicha Comisión.
5. Establecer las bases generales y fijar los programas mínimos de las auditorías en las dependencias y entidades.
6. Comprobar el funcionamiento de los órganos internos de control y auditoría; inspeccionar y vigilar los órganos de control de las dependencias y entidades.
7. Comprobar que las revisiones y auditorías se ajusten a los programas y objetivos establecidos.
8. Analizar los informes de las auditorías internas practicadas a las dependencias y entidades de la Administración pública federal y, de acuerdo a sus resultados, proponer a la autoridad correspondiente las secciones que sean pertinentes.
9. Turnar a las contralorías internas de las dependencias y al Coordinador sectorial de las entidades respectivas

o a la Dirección general de Responsabilidades y Situación Patrimonial, cuando le competa los expedientes respectivos a las investigaciones y auditorías, cuando se detecten presuntas responsabilidades, para la imposición de las sanciones o denuncias que correspondan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos y demás disposiciones legales.

La Dirección General de Auditorías Externas:

1. Designar a los auditores externos de las entidades de la Administración pública federal; evaluar y controlar su actuación.
2. Fijar normas y objetivos de las auditorías externas a las entidades de la Administración pública paraestatal,
3. Analizar el contenido de los informes derivados de las auditorías externas a las entidades de la Administración pública paraestatal, para proponer a la autoridad correspondiente las acciones y medidas correctivas pertinentes.
4. Autorizar la publicación de los estados financieros anuales a las entidades, dictaminados por sus auditores externos.
5. Turnar los expedientes de las investigaciones y auditorías que hubiere practicado, cuando se dicten presuntas responsabilidades de los servidores públicos, a las contralorías internas de las dependencias o al

Coordinador Sectorial de las entidades respectivas o a la Dirección General de responsabilidades y situación patrimonial, para la imposición de las sanciones o las denuncias que correspondan en los términos de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores públicos y demás disposiciones.

La Dirección General de Auditoría Gubernamental:

Efectuar revisiones directas y selectivas en el funcionamiento de las dependencias y entidades, preparar los elementos técnicos a la Secretaría para dar su opinión a la Secretaría de Hacienda en materia de deuda y fondos y valores, así como respecto a la vigilancia y evaluación de resultados de los mismos; Informes a los Coordinadores de Sector y a los Titulares de los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades de las revisiones e inspecciones, para su corrección o suspensión en el manejo, custodia o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación a los servidores públicos cuando se cometan irregularidades y avisar a la Tesorería de la Federación para la sustitución correspondiente.

Cuando se detecten presuntas responsabilidades de los servidores públicos, derivadas de investigaciones o auditorías, turnará el expediente a la dependencia, o Coordinador sectorial competente; en su caso formulará la denuncia que corresponda conforme a la ley.

Supervisar la impresión, envío, custodia y destrucción de valores, así como la acuñación de moneda; vigilar el

pago de bonificaciones a proveedores, y las demás que le señala el titular de la Secretaría.

La Dirección General de Apoyo técnico a Comisarios y delegados de Contraloría:

1. Formular las bases y criterios para la designación de Comisarios o sus equivalentes y delegados de Contraloría.
2. Elaborar los planteamientos y requisitos que deben cubrir sus programas de trabajo.
3. Desarrollar el seguimiento y evaluar sus programas de trabajo.
4. Sistematizar la captación, integración y presentación de sus informes.
5. Solicitar a las áreas correspondientes, la elaboración de análisis y estudios que apoyen su actuación.
6. Elaborar propuestas de objetivos y acciones prioritarias de control, con las sugerencias de los Comisarios o sus equivalentes y delegados de contraloría.
7. Contribuir al mejoramiento de la gestión pública en base a los resultados de las observaciones de los informes que recauden los Comisarios, equivalentes y delegados de contraloría.
8. Elaborar y mantener, permanentemente actualizado, el catálogo de designación de Comisarios o sus equivalentes y Delegados de Contraloría, y las demás que le señale el titular de la Secretaría.

La Dirección General de Análisis y Evaluación.

Identificar los criterios básicos de evaluación de las

dependencias y entidades públicas; contribuir a la formulación de las normas y criterios que deben cubrir los informes de evaluación de los delegados y comisarios; contribuir a la elaboración de los informes de evaluación global de la gestión pública; coordinarse para el mejoramiento de los instrumentos de control y evaluación de la Secretaría. Sugerir áreas y acciones prioritarias para una mayor eficiencia y coordinación entre los sectores, y el mejoramiento del control de la gestión gubernamental; promover los apoyos técnicos y estudios que requieran los delegados y comisarios, de conformidad a lo previamente establecido; apoyar la actuación de los Delegados y Comisarios, con los estudios que se requieran, en coordinación con las áreas internas y externas, según se necesite. Así como las demás que le señale el Secretario del Ramo.

234.D) Resumen.- Ante los avances de la Administración Pública, se plantea la necesidad de un sistema de control y fiscalización, pero no es el caso de agregar más peso al aparato burocrático; se busca que esté basado fundamentalmente en resultados eficientes y que éstos se obtengan de los instrumentos administrativos derivados de la planeación, programación y presupuestación.

Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se trata de atender los requerimientos de vigilancia de la Administración Pública federal y llevar a cabo un sistema de control que contiene tres aspectos generales: preventivo - fiscalizador - sancionador.

235.a) El control preventivo.- Se ejerce a través de las figuras de Comisarios y Delegados de la Contraloría, en las entidades y dependencias del sector público, quienes tienen la responsabilidad de evaluar plenamente y en forma permanente, políticas, acciones y resultados; así como proponer medidas específicas para promover el mejoramiento en la gestión de las entidades y dependencias, dentro de las que actúen. Ahora bien, por nuestra parte y derivado de las misiones que tiene el Comisario, consideramos sería pertinente no sólo que se señalaran, sino que se establecieran requisitos para la selección de los comisarios, y entre éstos el que sean funcionarios de: probada eficiencia, experiencia y reconocida autoridad moral y profesional, de tal manera que sea algo similar a lo señalado por la ley para la designación del Delegado fiduciario, pero sin caer en la designación política.

236.b) El control fiscalizador.- Se ejecuta por conducto de auditorías externas y los contralores internos. Los auditores revisarán constantemente la legalidad y la situación contable y financiera de las dependencias y empresas públicas; las contralorías internas vigilarán el cumplimiento de las normas en materia de planeación, programación y presupuestación, y serán la contraparte de las normas que al respecto emita la Secretaría de la Contraloría.

237.c) El control sancionador.- La Secretaría lleva el registro de la situación patrimonial de los funcionarios públicos, además de su conducta y, en su caso, tiene la facultad de aplicar las sanciones correspondientes en los términos que la ley señala.

238.d) La corresponsabilidad: un sistema de control.-

Por otra parte, el hecho de que esta Secretaría lleve el control de manera global no implica que las demás Secretarías o entidades queden relevadas de tal deber; por el contrario se busca la corresponsabilidad.

La Contraloría General de la Federación, conjunta así las facultades antes dispersas en materia de auto-control del Poder Ejecutivo e integra las tres fases del control (preventivo, fiscalizador y sancionador), ^{que} ya existían dentro de la Administración Pública, sin dejar de reconocer que no tan sistematizados; ahora, integrados y vinculados al proceso administrativo, por medio de un sistema que encabeza la Contraloría General de la Federación, pero que no centraliza, porque las demás dependencias y entidades son corresponsables dentro de sus respectivos campos de competencia. Sin lugar a dudas, destaca la facultad que la ley le concede a la Contraloría para conocer la forma y eficiencia con que se están utilizando los recursos de la Federación y la relación entre los recursos asignados y los objetivos alcanzados por cada programa; así, como para efectos de una mejor determinación de las responsabilidades.

Su marco de operación es el que la Constitución le señala a la Federación, y que le permite a ésta servir como instrumento de apoyo a las entidades federativas y municipios, quedando previstos en la ley ciertos mecanismos a efecto de que no caiga en la invasión de competencias y pueda celebrar convenios con éstos, por medio de los cuales pueda prestar su colaboración en la modernización de sus administraciones, con controles similares a los del Gobierno Federal.

Por consiguiente, la Contraloría, encabeza un sistema de control, que permite una mayor participación de los órganos de gobierno en las decisiones de política económica y social (por ejemplo, de planes institucionales que presentan las paraestatales), buscar una mayor eficiencia de la Administración Pública, y un logro importante es la prevención tanto de conductas deshonestas, como que se haga uso indebido de los recursos que pertenecen a la Nación.

239.e) Una crítica doctrinal relevante.- Tomando en consideración los esfuerzos que se realizan para un control eficaz, se ha señalado que un control —como el que se le asigna a la Contraloría General de la Federación— no es un control como tal, sobre todo si tomamos en consideración, por ejemplo, lo siguiente: que la Contraloría como Secretaría de Estado depende del Ejecutivo, por lo tanto existe una subordinación jerárquica; no tiene autonomía presupuestaria y tampoco administrativa, siendo objeto también de constantes críticas el hecho de que el Ejecutivo haya creado un órgano que lo controle, lo que significa un autocontrol, y es aquí donde se pone en tela de juicio la efectividad de este control.

En este sentido hacemos referencia a lo señalado por Enrique SILVA-CIMMA, Ex-Contralor General de la República de Chile. El Maestro chileno, exiliado en Venezuela, afirma que hay sistemas, sin duda alguna los más arcaicos, que establecen simplemente que el organismo de control es un servicio de Hacienda, más dependiente del Ejecutivo, habitualmente del Ministerio de Hacienda o del Tesoro o, en otros casos, directamente del Presidente de la República o del Jefe del Estado.

Este sistema rompería los principios a que debe estar sometido el control. Desde luego, él deja de ser externo, autónomo e independiente, para transformarse en un control interno y dependiente, sin ninguna de las garantías que son atribuciones de aquél(311).

(311) Cfr. SILVA-CIMMA, Enrique, ob. cit., pág. 99. Respecto de la afirmación del maestro SILVA-CIMMA, cabe señalar que, sin duda tiene razón, sobre todo si tomamos en cuenta las características que tiene el órgano que estudia en su obra, la Contraloría General de la República de Venezuela.

La Contraloría General de la República de Venezuela, a grandes rasgos tiene las siguientes características:

Es un órgano dotado de autonomía funcional, lo que significa que está reconocido por la Constitución, en su art. 234, el cual señala en lo esencial las atribuciones de este organismo, dejando que la ley respectiva determine la organización y funcionamiento así como la oportunidad, índole y alcance de la intervención de este órgano auxiliar del Congreso.

El Contralor General de la República es el jefe máximo de este órgano de control, del cual tiene su dirección y control absoluto. Es elegido en sesión conjunta de las Cámaras, dentro de los primeros 30 días de cada período constitucional, lo que significa que es por 5 años (igual al período presidencial).

La Contraloría tiene independencia económica (formación de presupuesto, ejecución del mismo, rendición de cuentas, sobre su administración en forma anual: el Congreso podrá examinar directamente; si hay reparo, el Contralor explicará; se trata de un procedimiento de excepción) y administrativa; se administra a sí misma y puede dictarse sus propias normas de administración y funcionamiento; la autonomía también se refiere a que no está subordinada a otros jefes o poderes dentro del Estado, sólo se subordina a la Constitución y a la ley.

En resumen, el Contralor dispone: libertad de dirección; de regulación; de estructura, organización y determinación o asignación de atribuciones, de designación, remoción, fijación de la calidad de funcionarios de confianza o de alto nivel (...) más la libertad de ejecución del presupuesto, configuran lo que la Constitución califica como la "autonomía funcional" del órgano de control, es decir, independencia para actuar en el orden de las misiones esenciales de la Contraloría General de la República. De esta forma, el concepto de autonomía funcional no significa en manera alguna, restricción o limitación de esta autonomía, ya que la expresión funcional no es otra cosa que la explicación comprensiva de todos aquellos atributos que la autonomía en sí entraña para que el ente de control pueda desempeñar sus cometidos o satisfacción, y en integridad. Es por ello que decimos que constitucionalmente y legalmente hablando, la Contraloría de Venezuela ha sido dotada de amplia autonomía funcional y operativa Cfr. SILVA-CIMMA, ob. cit., segunda parte del libro, pp. 171 y siguientes.

240.f) Nuestro control.- En el caso de México empero, la Contraloría no puede tener las mismas características, por ejemplo, que la de Venezuela, porque nuestro sistema tiene una integración diferente.

241.aa) El control externo.- Es ejecutado, como ya lo hemos señalado (supra, § 170), por el Poder Legislativo, al cual le corresponde la aprobación de la Ley de Ingresos; por medio de la Cámara de Diputados, le incumbe examinar, discutir y aprobar anualmente los Presupuestos de Egresos, además de examinar y revisar por conducto de la Contaduría mayor de hacienda, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal. En el año de 1978, se presentó una iniciativa de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda a efecto de que tuviera competencia para conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustaron a las leyes de ingresos y Presupuesto de Egresos y si se cumplieron los objetivos de los Programas y Subprogramas.

Esta iniciativa también contempla la posibilidad de sustituir el nombre de la Contaduría Mayor de Hacienda, por el de Contraloría General de la Federación de Los Estados Unidos Mexicanos o por el de Auditoría General del Poder Legislativo, por cuanto la palabra Contaduría sugiere la idea de la Contabilidad de un negocio, es decir llevar cuenta de entrada y salida de los caudales, en tanto que: 1º el término Contraloría, a más de comprender la actividad contable, denota control estricto de la recaudación de los ingresos y del ejercicio de los egresos y establece juicios y criterios para determinar su origen y aplicación, conocer su empleo eficiente y saber si se satisficieron necesidades y se cumplieron programas; y

2º el de Auditoría, se refiere a la actividad fundamental, en el examen y revisión de los ingresos y egresos públicos. No obstante las razones manifestadas, continúa la Exposición de motivos, optamos por conservar la denominación Contaduría Mayor de Hacienda; con ello evitamos la reforma constitucional, nos ajustamos a la tradición histórica, pero técnicamente la dotamos de contenido de Contraloría General(312).

En efecto, respecto de sus misiones, el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de la Federación establece que la Contaduría Mayor de Hacienda debe revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría.

242.bb) El control interno administrativo.- Además del control ejecutivo del presupuesto, que es llevado por la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se creó pues la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyas atribuciones son objeto de esta sección pero que, a diferencia de las otras dos Secretarías globalizadoras, esta realiza un control preventivo y fiscalizador que es complementado con el sancionador; a efecto de que no exista duplicidad de misiones, respecto del primer control (el de legislativo) que es a posteriori y el de la Contraloría que es a priori y, sobre todo, con relación a las otras dos dependencias del Ejecutivo, tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como sus respectivos reglamentos internos, señalan sus competencias y la coordinación de los mismos.

(312) Cfr. GARZA, Sergio Francisco de la, Derecho Financiero Mexicano, ciudad de México: Porrúa S.A., 1983, pág. 184.

Hecho el planteamiento, nos queda esperar los resultados que este nuevo órgano (la Secretaría de la Contraloría General de la Federación) aporte, para un mejor control de la Administración activa y a su vez éstos sirvan para un mejor desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda en sus atribuciones.

243.g) Perspectiva desde los fideicomisos públicos.- Por lo que se refiere al fideicomiso, nos da la impresión de que, a través de los nuevos lineamientos (principalmente de instrumentación, seguimiento y aplicación de normas de control y evaluación en sus ámbitos internos) y que sin duda alguna se seguirán perfeccionando, se llevará un control más apegado a las necesidades prácticas que éste requiere; sin embargo, no dejamos de lamentar, que en muchas ocasiones los buenos proyectos sólo han quedado en eso, y ojalá que debido a los requerimientos que plantea nuestra realidad, los fideicomisos a través de los nuevos y diversos instrumentos jurídicos con lo que se les está dotando y aunado a ello la preparación del elemento humano (servicio civil de carrera) realmente puedan cumplir con su cometido.

APENDICE

UN CASO PRACTICO: El Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN)

S U M A R I O
=====

- 244.Á) Introducción.
- 245.B) Antecedentes: constitución y características.
 - 246.a) El contrato de fideicomiso
 - 247.b) Procedimiento para cumplir con el fin del fideicomiso: los fideicomisos de segunda generación.
 - 248.c) El contrato
- 249.C) Modificación del acuerdo de creación: ampliación de fines.
- 250.D) El FIDEIN en la actualidad.
 - 251.a) Estructura: cambios en la L.O.A.P.F.
 - 252.b) La nueva integración del comité técnico del FIDEIN
 - 253.c) Una triple misión.
 - 254.d) La evolución de los programas.
 - 255.e) Las nuevas ciudades industriales: objetivos.
 - 256.f) Las nuevas ciudades industriales: elementos
 - 257.g) El apoyo programático.
 - 258.aa) El programa de asesoría a Parques industriales en operación.
 - 259.bb) Resumen de programas.
- 260.E) Conclusión.

APENDICE

UN CASO PRACTICO: El Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN).

244.A) Introducción.- El FIDEIN es una entidad constituida por el Gobierno federal y radicado —como fiduciaria— en Nacional Financiera S.A. (Nafinsa). Su principal objetivo es el estudiar y fomentar la creación de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales; se promueve su localización y desarrollo en función de los criterios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), como son los siguientes:

- Aprovechamiento de la infraestructura y recursos naturales existentes.
- Distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo industrial.
- Descentralización urbano-industrial.
- El agrupamiento de empresas afines o complementarias, para propiciar procesos de integración industrial.
- El financiamiento de obras de: infraestructura, urbanización y del equipamiento de Parques Industriales.

Dentro de Nafinsa, hay un organismo coordinador de los fondos de fomento a la pequeña y mediana industria, denominado el Programa de apoyo Integral a la pequeña y mediana industria (PAI); al amparo de este organismo FIDEIN y otros fondos de fomento —FOGAIN, FOMIN, FONEP— canalizan los distintos apoyos técnicos y crediticios creados para el fomento de la industria. En esta forma, la labor del FIDEIN no es la única en esta área, ya que sus objetivos están vinculados a los de otros fondos y ello le permite a los

usuarios de tales apoyos tener un servicio integral.

245.B) Antecedentes: constitución y características.

En un principio, se le conocía como el Programa de conjuntos, parques y ciudades industriales y comerciales y estaba encomendado a la Secretaría de Obras Públicas. Su objetivo principal era equilibrar el desarrollo urbe-agro y multiplicar la atracción de inversiones fuera de las urbes, en un plano nacional.

Para llevar a cabo este programa, se consideró conveniente utilizar la figura jurídica del fideicomiso y de esta forma se podría encomendar, a una institución fiduciaria, la administración de ciertos bienes de capital y la realización de fines inherentes al programa, pero siempre en la medida que no se tratara de actos típicos de autoridad.

246.a) El contrato de fideicomiso.- El fideicomiso se constituyó(313) de acuerdo a los elementos que se listan y sintetizan a continuación:

El fideicomitente, lo es el Gobierno federal, anteriormente a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero actualmente lo es la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su calidad de fideicomitente único y con intervención, originariamente, de las siguientes Secretarías: Industria y Comercio; Obras Públicas, Presidencia, Recursos Hidráulicos y el Departamento de Asuntos

(313) El Fidein, es creado por el presidente de la República, mediante Acuerdo de fecha 23 de diciembre de 1970, publicado en el D.O. de la Federación, el 24 de diciembre de 1970 (ver anexo XX). El contrato de fideicomiso quedó celebrado el 1º de febrero de 1971 y registrado en el Departamento de Inversiones Financieras de la Dirección General de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo el número 1,538 el 31 de enero de 1972.

Agrarios y Colonización (infra, § 251). La fiduciaria, desde sus inicios lo ha sido la institución bancaria denominada Nafinsa S.A., El patrimonio fideicometido, se integró con una aportación inicial de \$5,000.000.00 (CINCO MILLONES DE PESOS), susceptible de ser aumentada por: el fideicomitente, los estados de la República y particulares. El comité técnico, quedó integrado con representantes propietarios y suplentes, de las siguientes Secretarías: Hacienda y Crédito Público; Obras Públicas; Industria y Comercio; de la Presidencia; recursos Hidráulicos; el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y de Nacional Financiera S.A. (infra, §252).

Por lo que se refiere al fin, a través del Fidein se busca promover, estudiar y fomentar el establecimiento de conjuntos, parques y ciudades industriales, en los Estados de la República. A efecto de que pueda cumplir con su fin, en el contrato constitutivo se le señalaron las siguientes misiones:

- a) Determinar las poblaciones donde se promoverán conjuntos, parques o ciudades industriales, conforme a las políticas del Gobierno federal.
- b) Sugerir los tipos de industrias que se fomentarán en los conjuntos, parques y zonas industriales.
- c) Promover la participación de los Gobiernos, de las asociaciones de empresarios, así como de las empresas interesadas.
- d) Promover ante los Ejecutivos federal y estatales las obras de infraestructura que se requieran, o complemento de las existentes, en las áreas que sean seleccionadas.
- e) Promover en los conjuntos industriales, integrados principalmente por pequeñas y medianas industrias, tecnología, asesoramiento y financiamiento, así como auxilio y servicios comunes.

- f) Estudiar y sugerir a quien corresponda, las operaciones de compra-venta de terrenos y ejecución de obras de todo tipo, así como el otorgamiento de financiamientos, relacionados con el desempeño del fideicomiso.
- g) Administrar los programas y realizar todas las operaciones activas y pasivas del crédito, necesarias para el cumplimiento de sus misiones ya sea directamente o por cuenta de terceros.
- h) Formular los presupuestos anuales de gastos del fideicomiso.
- i) Las demás que la Secretaría de Programación y Presupuesto, oyendo la opinión de la de Industria y Comercio, señale conforme a los recursos de que se disponga.

247.b) Procedimiento para cumplir con el fin del fideicomiso: los fideicomisos de segunda generación.- En virtud del fideicomiso, se destinan ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria(314). En el caso del fideicomiso público, la fiduciaria va a actuar asesorada por los funcionarios del Gobierno federal, especialmente por los que forman parte del Comité técnico del fideicomiso respectivo(315).

El FIDEIN es un fideicomiso a nivel nacional y, para cumplir con su fin, realiza los estudios necesarios que determinen la conveniencia de emprender un proyecto de parque, conjunto o ciudad industrial; una vez que tiene el proyecto —por lo general han sido

(314) Cfr. art. 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

(315) A manera de ejemplo señalamos como puede ser la estructura del Fidein, ver anexo XXI.

uno o dos por cada Estado— procede a realizar un contrato de fidei-
comiso (por cada proyecto que se realiza) con Nafinsa, por ser la
institución fiduciaria del fideicomiso a nivel nacional.

Este tipo de fideicomisos son denominados fideicomisos de segunda generación, en virtud de que primero se constituye un fidei- comiso, en este caso el FIDEIN que tiene cobertura a nivel nacional y, posteriormente, éste no sólo da vida a otros fideicomisos sino que también los va a coadministrar. Los elementos que integran estos fideicomisos de segunda generación, de manera sintética, son los siguientes:

El fideicomitente, lo es a) el Gobierno federal invariablemente; b) los particulares (en algunos casos) que decidan aportar bienes al patrimonio fideicometido; c) El Fidein y a veces también d) los Gobiernos de las entidades en donde se vaya a ubicar el proyecto del complejo industrial. Los fideicomisarios, lo serán los propios fideicomitentes pero, con la particularidad, de que el Gobierno federal cede todos los beneficios económicos que le corresponden, por su participación en cada proyecto en favor del fideicomiso nacional, el Fidein; de esta manera el patrimonio inicial de cinco millones de pesos se incrementa. Del patrimonio fidu-
ciario se puede decir que este se integra principalmente por: a) el importe del valor del terreno en que se vaya a alojar el proyecto del complejo industrial; a este respecto se siguió el procedimiento genérico de que el Gobierno federal adquiriera, por conducto de la Secretaría de Obras Públicas y con la intervención de la de Patrimonio Nacional las superficies requeridas para la realización de cada proyecto, actualmente esto se hace a través de la Secretaría de Desa-

rollo Urbano y Ecología; b) el valor de las mejoras y obras de infraestructura que realice el Gobierno federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y que sean necesarias para la realización de los fines del fideicomiso; c) el valor de los estudios, proyectos, asesoría y gestiones de coordinación que realice el Fidein en el país y que sean necesarios para la ejecución del proyecto; d) los ingresos que se generen por la venta, arrendamiento o administración de los inmuebles fideicometidos; e) los créditos que se obtengan para cumplir con los fines del fideicomiso. Se podría pensar que hay diversos patrimonios fiduciarios, pero no es así, toda vez que el Gobierno federal cede sus beneficios económicos al FIDEIN; de esta forma el patrimonio inicial de éste (cinco millones de pesos), se incrementa al integrarse, para efectos de control, los diversos patrimonios fiduciarios están a cargo de un sólo fideicomiso el FIDEIN.

El fin puede variar de acuerdo al tipo de proyecto específico pero, en forma general, se puede considerar lo siguiente: a) la creación en el inmueble fideicometido del polo de desarrollo proyectado; b) ejecución en los terrenos aportados, conforme a proyectos que formule la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y bajo la supervisión de ésta de obras de urbanización y de lotificación; c) realización de las operaciones jurídicas, relacionadas con la enajenación, administración y derechos de aprovechamiento de las superficies susceptibles de explotación económica directa, conforme se vayan realizando las obras y de acuerdo con la proyección financiera aprobada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

El Comité Técnico tanto su a) integración como sus b) facultades son variables, en relación a las características del pro =

yecto en ejecución, sin embargo podemos señalar lo siguiente:

a) Los representantes propietarios y suplentes, casi siempre son: Gobierno federal, Secretaría de Programación y Presupuestos; Fidein; Gobierno del Estado (en donde se desarrolla el proyecto) y, Nafinsa.

b) Facultades, como lo señalamos, son en relación al proyecto de que se trate, pero por cuestiones prácticas siempre se incluye:

- 1a) Revisar y aprobar, en su caso, el presupuesto anual del fideicomiso;
- 2a) Aprobar los programas de trabajo, para el cumplimiento del objeto del fideicomiso;
- 3a) Autorizar los precios de venta de los terrenos objeto del contrato, conforme a la proyección financiera aprobada por la Secretaría correspondiente;
- 4a) Autorizar las operaciones jurídicas pertinentes, relacionadas con los derechos de aprovechamiento de las superficies enajenables o rentables de la ciudad industrial;
- 5a) Sugerir la realización de las mejoras y obras de infraestructura que requiera la ciudad industrial, de acuerdo con los calendarios estipulados y los estudios de factibilidad que se elaboren;
- 6a) Autorizar la obtención de los créditos necesarios para la realización de los fines del fideicomiso y la constitución de garantía para tales créditos, sobre los bienes del patrimonio fideicometido;
- 7a) Sugerir y, en su caso, aprobar la ejecución de obras

de todo tipo relacionadas con los fines del fideicomiso, conforme a proyectos que elabore la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

- 8a) Recomendar a la fiduciaria el otorgamiento de los poderes especiales que a su juicio se requieran;
- 9a) Expedir el reglamento de operación.

248.c) El contrato. - Ahora bien, una vez que hemos señalado las características de este tipo de fideicomisos, haremos referencia a su contrato.

Los fideicomisos de segunda generación se formalizan mediante contrato, como lo señala la ley para todos los fideicomisos; por lo tanto, cada contrato será independiente del FIDEIN. El formalizar mediante contrato, cada nuevo fideicomiso, se debe a la legalidad que deben revestir los actos de la fiduciaria, de tal forma que la traslación de la propiedad a la fiduciaria sea oponible a terceros y de que se puedan llevar a cabo todas las operaciones jurídicas que impliquen la realización del fin de cada fideicomiso; sobre todo, si se toma en consideración que la fiduciaria actuará consistentemente como vendedora o arrendadora de los terrenos lotificados y urbanizados, que formen parte del patrimonio fideicometido. En este sentido, y tomando en consideración que el fideicomiso implica una transmisión de la propiedad (para los fines del fideicomiso), la fiduciaria debe tener la propiedad de los terrenos(316) que venda

(316) La Secretaría de Obras Públicas (hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) casi siempre gestiona la adquisición de terreno, lo cual puede ser por dos vías, la del Derecho público por expropiación o la del Derecho privado mediante el contrato civil adecuado. En la adquisición del terreno intervienen otros factores, como el régimen de propiedad del terreno para el desarrollo del proyecto, que puede ser particular o régimen ejidal o comunal; así como la disposición o interés de los particulares propietarios, y si éstos quieren colaborar en la realización del fin del fideicomiso en cuyo caso cabe la posibilidad de que participen en su desarrollo. Una vez que se ha adquirido el terreno, se procede a su constitución del fideicomiso y a la formalización del contrato respectivo del fideicomiso, de acuerdo al proyecto que se va a desarrollar.

o rente, para lo cual se hace necesario cumplir con los requisitos que señala la ley.

Por lo tanto, la relación entre el FIDEIN y los fideicomisos específicos de cada ciudad industrial, será de coordinación y asesoría, respecto del patrimonio para efectos de control formalmente se considerarán dentro del fidein; sin embargo, formal y materialmente, para cumplir con sus misiones, cada fideicomiso es responsable de su patrimonio.

La creación del FIDEIN, como fideicomiso de cobertura nacional, obedece a la necesidad de un organismo coordinador, especializado; de esta manera se aprovechan las experiencias a nivel nacional, se mejoran los mecanismos de operación, de promoción etc., con base en el desarrollo total de parque, conjuntos, ciudades industriales y centros comerciales.

249.C) Modificación del acuerdo de creación: ampliación de fines. - Transcurridos dos años a partir del Acuerdo de creación, el Comité Técnico del FIDEIN presentó la propuesta de ampliar su integración y el área de operación del mismo.

Por ello, se emite el Acuerdo de 4 de diciembre de 1972(317) y con base en este se celebra un convenio entre el Gobierno federal (por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y Nafinsa, mediante el cual se modifican los fines que se le habían señalado al fideicomiso.

De las cláusulas que integran el nuevo convenio, sobresalen:

(317) D.O. de la Federación, 15 de diciembre de 1972, (ver anexo XXII).

- a) La promoción y el fomento de ciudades, conjuntos y centros comerciales en el territorio nacional.
- b) El otorgamiento de financiamiento complementario .
- c) La contratación de créditos por parte de Nafinsa (previa aprobación de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Comité Técnico), para realizar los fines del fideicomiso.
- d) La facultad de proponer a los diversos fideicomitentes: expedición de ordenamientos, disposiciones reglamentarias, estudios de mercado etc. para el mejor cumplimiento de sus fines.
- e) La ampliación de labores (en esas fechas) de la Secretaría de Obras públicas y mayor coordinación del sector público y privado, para lograr los fines del fideicomiso.
- f) La ampliación del Comité técnico, para que formen parte de él, representantes que designen el Instituto del Fondo nacional de la vivienda para los trabajadores y la Comisión nacional coordinadora de puertos.

250.D) El FIDEIN en la actualidad.- Este fideicomiso sigue en operación pero, tomando en cuenta lo dinámico de la Administración pública, ha tenido modificaciones que afectan su estructura y forma de operación.

251.a) Estructura: cambios en la L.O.A.P.F.- Dentro de su estructura, tanto el fideicomitente como la fiduciaria, se encuentran representados en el órgano de gobierno y en la medida en que el fideicomiso ha requerido de mayor colaboración, se han integrado las Secretarías de Estado, que a su vez tienen representación dentro del Comité Técnico. El señalamiento de los cambios o modifi-

caciones, dentro de la estructura del FIDEIN, lo haremos a través de su órgano de gobierno:

Las modificaciones que ha tenido en su estructura, tienen su fundamento principalmente en las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la administración pública federal. En este sentido, en el caso del fideicomiso que nos ocupa, y en relación a su Comité Técnico señalaremos lo siguiente:

La Secretaría de Obras Públicas, cuyas funciones ahora son desempeñadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (art. 37), sigue teniendo un papel preponderante en el Comité Técnico. Ahora bien, este fideicomiso, por las actividades que realiza, se integró dentro del subsector de entidades de desarrollo urbano industrial, el cual se encontraba coordinado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, según el Acuerdo de 19 de agosto de 1982(318) pero, con la reestructuración de las Secretarías de Estado, actualmente está coordinado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

El carácter de fideicomitente único se le otorgó a la Secretaría de Programación y Presupuesto (art. 49, 2º párrafo). Sin embargo, la Secretaría de Hacienda sigue teniendo representantes dentro del Comité Técnico, en relación a sus misiones como globalizadora (entre ellas emitir el programa de financiamiento para el desarrollo) y a su facultad de dirección de la política bancaria y crediticia.

Por lo que se refiere a la Secretaría de Recursos Hidráulicos

licos, ahora denominada Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ya no tiene participación dentro del FIDEIN.

Respecto de la Secretaría de Industria y Comercio, actualmente Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, su papel es de gran relevancia, porque las funciones del FIDEIN, han sido ampliadas a centros comerciales.

La Secretaría de la Presidencia, desapareció con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus misiones fueron asimiladas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que ahora desempeña en relación a este fideicomiso dos importantes atribuciones, como fideicomitente único de la Administración pública centralizada y como dependencia globalizadora.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se transformó en Secretaría de la Reforma Agraria.

Desaparece, del comité técnico, la Comisión nacional coordinadora de puertos. Pero continúan el Instituto del fondo nacional de la vivienda para los trabajadores; la Confederación de cámaras nacionales de comercio y la Confederación de cámaras industriales.

Una nueva Secretaría que interviene en el Comité es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el desempeño de una nueva atribución, el control preventivo a través del Comisario.

La fiduciaria lo sigue siendo Nafinsa.

Una vez que hemos hecho referencia a la anterior integración y, como se ha modificado, desaparecido o integrado los representantes del comité, lo haremos en forma enunciativa.

252.b) La nueva integración del comité técnico del FIDEIN

(319).-

1. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
El Secretario del ramo es el Presidente del Comité
Presidente suplente.
2. Secretaría de Programación y Presupuesto
Un representante propietario
Un representante suplente
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Un representante propietario
Un representante suplente
4. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Un representante propietario
Un representante suplente
5. Secretaría de la Reforma Agraria
Un representante propietario
Un representante suplente
6. Instituto del Fondo nacional de la vivienda para los
Trabajadores.
Un representante propietario.
Un representante suplente.
7. Confederación de Cámaras nacionales de comercio.
Un representante propietario.
Un representante suplente.
8. Confederación de cámaras industriales.
Un representante propietario.
Un representante suplente.
9. Nacional financiera, S.A.
Un representante propietario.
Un representante suplente.
10. Fidein
Un director general que también es el Delegado Fiducia=
rio especial.

11. Secretaría General de la Contraloría General de la Federación.

Un Comisario

Además hay un secretario del comité técnico y un prosecretario.

253.c) Una triple misión.- El Fidein se ha desempeñado, a lo largo de su actividad, de la siguiente manera:

- aa) Como un organismo de investigación y asistencia técnica, para el fomento de parques industriales.
- bb) Como constructor y administrador de parques industriales.
- cc) Como fondo, para financiar a la pequeña y mediana industria, establecidas en parques y a los propios parques industriales, para su urbanización y equipamiento (que incluye construcción de naves comerciales industriales y arrendamiento de maquinaria y equipo).

254.d) La evolución de los programas.- Los comienzos del programa —hace 14 años— fueron difíciles porque carecía de un Plan nacional de desarrollo Industrial y Urbano, que le otorgara congruencia y efectividad. Empero, el esfuerzo que se inició con el programa del FIDEIN fue bueno, en virtud de que aquellos primeros parques —hoy en pleno desarrollo— constituyeron la base del actual programa y son fuente de experiencias. Por ello, la actividad del FIDEIN no se aleja de los fines que en un principio se le asignó, con las modificaciones a su estructura, procedimientos u objetivos; por el contrario, se han ampliado para la prestación de un mejor servicio.

En este sentido, cabe hacer mención al último Acuerdo que

modifica las bases de creación del fideicomiso (14 de diciembre, de 1972), el cual establece que a la Secretaría de Obras Públicas (hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) le corresponde la planeación supervisión y ejecución de las obras de las Nuevas ciudades industriales y, a la fiduciaria, el estudio de créditos de los distintos desarrollos, facultando al fideicomiso a través de su Comité técnico, para realizar funciones de estudio, administración, promoción y reglamentación.

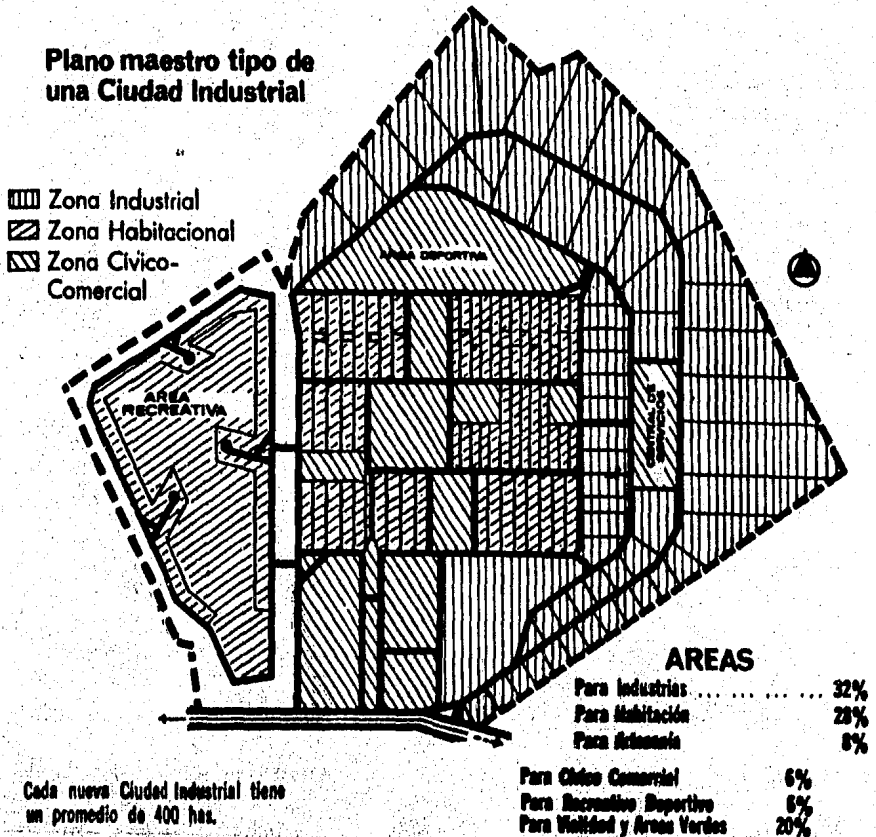
255.e) Las nuevas ciudades industriales: objetivos. - Para el mejor desempeño del FIDEIN, el Gobierno federal ha creado toda una infraestructura económica, social, jurídica y tributaria, que es complemento de los objetivos en la creación de las nuevas ciudades industriales. Elas tienen actualmente como objeto:

- Descentralizar la industria a través de un desarrollo regional equilibrado.
- Promover un crecimiento urbano ordenado, en los actuales centros de población de México.
- Evitar la contaminación ambiental, mediante una adecuada integración de áreas habitacionales, industriales, cívico-comerciales, recreativas, asistenciales y educativas.
- Desarrollar una infraestructura industrial que permita la atracción de nuevas inversiones.
- Utilizar, en forma racional, los recursos humanos y regionales.
- Crear condiciones económico-sociales favorables para la integración de la población rural a este nuevo tipo de desarrollo.

Por otra parte, cada ciudad industrial cuenta con una ley de fomento y protección de la cual derivan reglamentos, que son instrumentos jurídicos para propiciar el desarrollo urbano armónico

de las nuevas ciudades (estos reglamentos se expiden para el control de la contaminación del aire, agua, ruidos, humo, polvo; así como para la creación y conservación de áreas verdes etc.); además están sujetas a un control y supervisión que es realizado por la administración de cada ciudad.

256.f) Las nuevas ciudades industriales: elementos.- De lo anteriormente señalado cabe hacernos una pregunta ¿Cómo es una ciudad industrial?; para dar respuesta a esta interrogante presentamos el siguiente plano.



Con la creación de este tipo de ciudades se busca una capacidad para 150 pequeñas y medianas empresas, lo que significa, según las aproximaciones, 10,000 empleos. Cada ciudad industrial cuenta con los siguientes elementos:

a) Las fuentes de trabajo, entre las que se llegan a establecer, están: Industria: grande, pequeña, mediana; Artesanías; Comercio; Servicios; Granjas. b) Vivienda, se prevé la creación de una zona habitacional, en la cual se desarrollan diversos tipos de vivienda acorde con los ingresos de la población. c) Servicio, se asegura el suministro de servicios básicos (agua, electricidad, drenaje, teléfono, vialidad etc.); además bomberos, policía, limpia, transporte urbano, jardinería etc., oficinas gubernamentales, correo telégrafos y otros, así como para realizar trámites gubernamentales. La organización urbana, toma en cuenta la disposición de vías especiales, a desnivel, para peatones, ciclistas y automóviles. d) Educación, se contará con jardines de niños, escuelas primarias, secundarias, preparatorias, universidades y tecnológicos regionales. e) Diversión, cada ciudad cuenta con cines, teatros, cines, salas de arte, instalaciones deportivas, hoteles y restaurantes. f) Salud, las nuevas ciudades dispondrán de consultorios, clínicas, centros de salud, asilos, orfanatos y hospitales; g) Economía, el agrocircundante (las ciudades industriales se establecen en los Estados), con otros tipos de espacios rurales y sus aldeas, se planifican para consolidar la economía. La creación de un Centro Cívico-Comercial cercano a la unidad habitacional.

257.g) El apoyo programático.- La creación de cada nueva ciudad industrial, es un programa de largo plazo; se ha calculado

el desarrollo integral de cada Ciudad en un período promedio de 15 años.

Ahora bien, otro de los instrumentos de apoyo creados para el FIDEIN son cuatro programas, mismos que a continuación se señalan:

1) Programa de conjuntos industriales.- Se trata del agrupamiento de empresas pequeñas y medianas con actividades similares o complementarias establecidas dentro de un área determinada, con funciones centralizadas y facilidades comunes que contribuyen al aumento de la eficiencia y reducción de costos, sin menoscabo de su autonomía y flexibilidad propias.

2) Programa de centros comerciales.- Se brinda asesoría técnica para el desarrollo de proyectos sobre los siguientes tipos de Centros Comerciales.

1. Centros comercial vecinal.
2. Centro comercial intermedio.
3. Centro comercial metropolitano.
4. Centro comercial de abastos.
5. Centro cívico comercial.
6. Centro comercial turístico.
7. Centro comercial de exhibición y abastecimiento industrial.

3) Central de servicios.- En un concepto de apoyo a la actividad industrial y acorde con el desarrollo de las nuevas entidades, tenemos la central de servicios, integrada por un conjunto de facilidades e instalaciones comunes: servicios básicos, depósitos de combustibles y lubricantes, áreas de almacenamiento, talleres de mantenimiento, centro administrativo-contable, centro de adiestramiento, comedores, centro de comunicación, y computación, bomberos y puesto de socorro, todo para el mejor desempeño del proceso productivo de la empresa.

4) El programa de naves industriales o edificios industriales.- Con este Programa el FIDEIN participa en el Subprograma de instalaciones físicas: Arrendamiento con opción a compra de naves industriales (las hay de dos tipos: las inventario (están = dar o ya const. y uidas y las especiales), arrendamiento de maquinaria y equipo, financiamiento de centrales de servicio.

258.aa) El programa de asesoría a Parques industriales en operación.- Por otra parte, se ha iniciado un nuevo programa dentro del FIDEIN, el de Asesoría a Parques Industriales en operación.

Este programa permite —además de mantener estrecha relación con los parques industriales por él coordinados— extender sus apoyos a todos los parques industriales de la República, con independencia de que éstos tengan un origen privado o público; de esta manera da cumplimiento el FIDEIN a los lineamientos y prioridades del Plan nacional de desarrollo 1983-1988 y da asesoría en los siguientes servicios: administración, comercialización, promoción y jurídica.

259.bb) Resumen de programas.- De acuerdo a los nuevos lineamientos señalados por el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa del FIDEIN se desglosa de la siguiente manera:

1) Estudios y Proyectos.- Programa dedicado a la planeación de Parques Industriales, y/o aplicación ampliación de los mismos que incluyen.

- Estudios de prefactibilidad.
- Estudios de factibilidad.

- Plan maestro, Ingeniería básica e Ingeniería de detalle.
- Estudios especiales.

2) Asesoría a Parques Industriales

- Administración.
- Comercialización.
- Promoción.
- Jurídico.

3) Financiamiento.- El FIDEIN abre una línea de crédito para la construcción de obras de infraestructura y urbanización de Parques industriales.

Los financiamientos representan las siguientes ventajas y características.

- Como proyecto de larga duración, los créditos son de largo plazo; hasta 10 y 12 años, y con 3 de gracia.
- Las tasas de interés de estos créditos son preferenciales.
- El financiamiento puede ser utilizado para contruir primeras etapas, complementar la infraestructura y urbanización faltante, o bien para ampliaciones al Parque Industrial.

4) Banco de información sobre localización industrial.-

Este banco funcionará para: recopilar, analizar, presentar y difundir, mediante un sistema de información actualizado y permanente, las diferentes alternativas de localización industrial del país; para tal efecto, contará con un directorio nacional de localización industrial.

A la fecha, el FIDEIN en el cumplimiento de su fin, ha constituido 19 parques industriales en 16 entidades de la República,

un centro cívico comercial y 13 parques industriales que tienen convenio firmado de cooperación técnica y financiera con FIDEIN (ver anexo ~~XXXX~~ 4)).

260.E) Conclusión.- El Programa del FIDEIN y los planes públicos y privados de parques industriales en nuestro país, concluyen básicamente en el mismo objetivo, el de la descentralización y crecimiento ordenado de la industria.

Como todo lo que se inicia, el FIDEIN tuvo desaciertos; sin embargo, el haber dotado a este Programa de los instrumentos necesarios, entre ellos el intercambio a nivel internacional de criterios, políticas y experiencias en el desarrollo de parques industriales, y la cooperación entre los países (por ejemplo sus relaciones con The National Association of Industrial and Office Parks (NALOP)), lo hace ver hacia el futuro y en alguna medida mejorar lo anterior (a través del programa de asesoría a parques industriales ya establecidos), de tal forma que no se caiga en los errores anteriores.

El FIDEIN persigue darle un enfoque moderno y evolucionado a los parques industriales, siempre en relación a las necesidades de los adquirentes, pero tomando en cuenta los desafíos que presenta la época moderna, como son: la escasez de tierra, materiales, energía, financiamiento, contaminación ambiental y otros factores igualmente importantes, para así anticiparse a los cambios futuros de los centros de empleo.

En México, la experiencia en parques industriales es relativamente nueva; por otra parte, los parques no deben concebirse

como proyectos sociales, sino como inversiones autorecuperables, en virtud de que los beneficios sociales están implícitos en el proyecto y son generalmente importantes. Quedando perfectamente claro que el oportunismo debe hacerse a un lado en este tipo de programas, ya que un parque industrial debe estar invariablemente dentro de un plan maestro perfectamente actualizado, y que el Estado debe ejercer una estricta vigilancia en el cumplimiento de las directivas del plan.

CONCLUSIONES GENERALES

S U M A R I O
=====

- 261.A) Origen y evolución del fideicomiso
- 262.B) Identidad de elementos
- 263.C) Concepto y contenido jurídico
- 264.D) El fideicomiso público como institución paraestatal.
 - 265.a) La no existencia de un concepto jurídico del término paraestatal y de una doctrina rectora.
 - 266.b) La multiplicidad y heterogeneidad de las instituciones que integran la Administración pública y el hecho de que a una misma figura se le llame de diversas maneras o desempeñe funciones que no son acordes con su naturaleza jurídica.
 - 267.c) La autonomía, la tutela y la personalidad jurídica propia, principales supuestos de la administración paraestatal.
- 268.E) Los órganos del fideicomiso público.
- 269.F) El cumplimiento de sus fines: su valoración.
- 270.G) Información e impacto socioeconómico.
- 271.H) Modelos de planeación financiera.
- 272.I) El fideicomiso como fondo de fomento.
- 273.J) La figura pretendidamente "inapropiada"
 - 274.a) La falta de congruencia entre los objetivos señalados y los programas o proyectos que se preparan o ejecutan.
 - 275.b) La falta de criterios y métodos.
 - 276.c) La carencia de mecanismos.
 - 277.d) El elemento humano.
- 278.K) Hacia un "mejor equilibrio"

CONCLUSIONES GENERALES

261.A) Origen y evolución del fideicomiso.- El fideicomiso como institución ha evolucionado con la influencia de cada país que lo ha adoptado, pero su evolución como figura jurídica en México no la tiene dentro del derecho civil-ante el rechazo de éste-y se ubica en el derecho mercantil.

Estamos de acuerdo en lo señalado por Emilio VELASCO, respecto de que la naturalización de la institución anglosajona del trust (en su modalidad del trust creado con fines de garantía) se vió palpable en los arreglos de la deuda pública exterior de México; lo anterior indica que el fideicomiso se empieza a regular en México ante las necesidades prácticas del Estado.

La figura del fideicomiso mexicano es regulado desde sus inicios por su naturaleza mercantil, como una operación típica de crédito y no de confianza. En este sentido estamos de acuerdo con varios autores en que: a) nuestro fideicomiso tiene su origen en el trust anglosajón por ser el modelo que sirvió para crear y regular nuestro fideicomiso, y b) en que sólo para hacer posible su regulación de acuerdo a nuestra tradición jurídica, se recurrió a una figura similar en el derecho romano, adoptándose en ella su terminología.

262.B) Identidad de elementos.- Uno de los aspectos del fideicomiso que merece especial atención, es el que se refiere a sus elementos, de los cuales se puede hablar en dos sentidos: los derivados de su naturaleza contractual (contemplados por el derecho

civil, para todo tipo de contratos) y los que integran su estructura (conforme a la ley que lo regula, como figura de derecho mercantil), pero que no se oponen entre sí, se complementan; sin embargo, cabe plantearse la siguiente interrogante ¿Hay diferencia entre el fideicomiso privado y público, en cuanto a la esencia de sus elementos?.

Planteadas así la cuestión, cabe señalar lo siguiente, el fideicomiso público es una figura que proviene del derecho privado, éste le da los elementos y bases para poder ser constituido, por lo que, entre el fideicomiso constituido por los particulares y el constituido por el Gobierno federal, en cuanto a la esencia de sus elementos no hay diferencia, toda vez que, ambos se deben constituir con los elementos inherentes a todo contrato y lo señalado por la Ley general de títulos y operaciones de crédito.

Por lo tanto, el fideicomiso público, es una figura que proviene del derecho privado, pero ello no impide que al ser utilizada por el Gobierno federal tenga características propias, que no alteren la esencia de sus elementos, ya que de ser así, estaríamos en presencia de otra u otras figuras jurídicas.

263.C) Concepto y contenido jurídico.- No se cuenta en la doctrina con un concepto preciso, unánimemente aceptado, sobre el fideicomiso público, pero existe coincidencia respecto de los elementos que lo integran (fideicomitente, fiduciaria y fideicomisario); para efectos de nuestro estudio adoptamos el de ACOSTA-ROMERO quien señala que el fideicomiso es un contrato por medio del cual, el Gobierno federal, a través de sus dependencias y en su carácter

de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general las instituciones nacionales de crédito) para realizar un fin lícito, de interés público.

Este concepto, que nos describe la estructura del fideicomiso público y, las disposiciones jurídicas emitidas por el legislador sobre esta figura, nos permite su ubicación dentro del marco del derecho público. A nivel constitucional, respecto del fideicomiso, el artículo 90 expresa que la Administración pública federal será centralizada y paraestatal, dejando su regulación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; por su parte, el texto del artículo 110 (párrafo 1º., in fine), hace referencia a los directores de fideicomisos públicos respecto de sus responsabilidades como servidores públicos.

Sin duda alguna, es difícil dar un concepto de una figura tan compleja como el fideicomiso público, no por sus elementos, sino por su contenido jurídico; en este sentido la legislación que lo regula tampoco expresa nada respecto de un concepto; pero ello no ha sido obstáculo ^{que} para la importancia y solidez que la figura adquiere, sean cada vez mayores tanto formal como materialmente. En este sentido, existe un consenso en el sentido de que los fideicomisos públicos constituidos en distintos momentos y por diversas circunstancias en México, constituyen un valioso instrumento, tanto de la intervención del Estado en la economía, así como de la prestación de servicios determinados, ya que por su misma naturaleza se requiere sean llevados a cabo por determinado tipo de figuras jurídicas cuya estructura les permita cumplir con su misión. Por ello, de acuerdo

con la doctrina y el legislador, el gran mérito del fideicomiso es su contenido jurídico, que se refleja en su ductilidad característica; en efecto, se presta para llevar a cabo diversas transacciones u operaciones por medio de un solo acto o instrumento, en este sentido, es de gran eficacia y utilidad.

(264.D) El fideicomiso público como institución paraestatal.-

El estudio del fideicomiso público y su integración a la Administración Pública como entidad paraestatal, nos lleva a lo siguiente :

265.a) La no existencia de un concepto jurídico del término paraestatal y de una doctrina rectora.- Esto se hace más evidente y necesario frente a la regulación jurídica que de ella se hace, repercutiendo evidentemente en el fideicomiso y su legislación que, en algunos aspectos es insuficiente o inaplicable, por no estar acorde con la realidad, además de que las zonas oscuras o poco desarrolladas que aún prevalecen en este ámbito dan lugar a diversos problemas de carácter administrativo, económico, laboral, etc. Por ello, es preciso llevar a cabo o avanzar (en su caso), en el proceso de revisión y perfeccionamiento en conjunto de la legislación sobre la materia.

266.b) La multiplicidad y heterogeneidad de las instituciones que integran la Administración pública y el hecho de que a una misma figura se le llame de diversas maneras o desempeñe funciones que no son acordes con su naturaleza jurídica.- Tiene su origen en la insuficiencia de las figuras jurídicas y la necesidad que tiene el Estado de cumplir con sus fines, y ha propiciado que éste se pro

cure figuras jurídicas a través de: su creación, combinación (de tipos legales) o adopción (generalmente de origen extranjero). Lo que ha permitido que cierto tipo de actos jurídicos sirvan como instrumento en la evolución del derecho. Pero, a su vez, ha propiciado un crecimiento coyuntural de agregación o aleatorio, sobre todo asistemático, de la Administración paraestatal. Algunos prácticos en la materia han considerado respecto del fideicomiso que no debe ser usado por el Estado, en virtud de que se presta (con mayor facilidad por su estructura) para cometer abusos, que en la mayoría de los casos son de índole económica y en perjuicio del erario federal. Por lo tanto, en un momento dado se podría pensar que la solución está en ya no utilizar el fideicomiso como entidad paraestatal; supuesto en el que no estamos de acuerdo por lo siguiente:

i) No hay una figura, que iguale o, mejor aún, que supere al fideicomiso público (en el sentido de la diversidad de fines que puede realizar un fideicomiso, para lo cual el Estado sólo tiene que realizar un acto, constituirlo).

ii) Probablemente, se recurriría a la forma de los organismos descentralizados, lo que implicaría saturar más de lo que ya está ese tipo de entidades. Pero no sólo eso: podría darse una situación jurídica con mayores complicaciones que los fideicomisos, en virtud de que las figuras de nueva creación, combinación o adopción, se han asimilado a los organismos descentralizados y, por consiguiente, carecen de organización, denominación, doctrina o conceptos según sea el caso, y tal vez no solucionaríamos el problema, sólo lo cambiaríamos de nombre y de lugar.

iii) Estaríamos retrocediendo ante la evolución del derecho

porque, en lugar de buscar una perfección jurídica, estaríamos perdiendo la labor realizada por los juristas para darle vida a una figura de reciente creación, a diferencia de la que ya tienen una larga vida como es el caso del fideicomiso.

267.c) La autonomía, la tutela y la personalidad jurídica propia, principales supuestos en la Administración paraestatal.- El fideicomiso, al estar regulado como entidad paraestatal, implica que el Ejecutivo lo dota de autonomía como a las demás entidades paraestatales. Ahora bien, el hecho de que como entidad paraestatal se encuentre sujeto a un régimen de tutela, significa que no se le dota de una autonomía total, esta autonomía es relativa (por ser necesaria a las entidades que integran la Administración paraestatal); la tutela jurídicamente hablando, no significa dependencia del Ejecutivo, se trata de un control que éste ejerce a través de las dependencias coordinadoras del sector (elemento —material pero no formal— importante de decisión en el fideicomiso público) y, a su vez, este control se materializa en una serie de actos de autorización o de aprobación, que si bien es cierto limitan de alguna manera la autonomía, transformándola de absoluta en relativa, ello no significa que su autonomía se transforme en una dependencia y en lugar de ser tutela se convierta en jerarquía (como la de la Administración pública centralizada).

Por lo que se refiere a la personalidad jurídica, la legislación regula a las entidades paraestatales como si todas la tuvieran, pero en el caso del fideicomiso, éste no la tiene —tema que ha sido muy discutido, principalmente por la transmisión de la propiedad, en cuyo caso la personalidad se depositaría en un patrimonio =

nio—; por lo tanto, podemos decir que el fideicomiso público no tiene formalmente personalidad jurídica propia, pero que la Administración Pública se la adjudica materialmente, para efectos de control y manejo como entidad paraestatal.

Desde otro punto de vista, y para no realizar la ficción jurídica de que materialmente el fideicomiso público tiene personalidad; es el de llevar a cabo reformas a las diversas leyes y dárse las. Pero no coincidimos con este criterio, en virtud de que se trastocaría no sólo la legislación sino también la estructura misma de la figura, y se crearía una distinta, sobre todo porque una de las características esenciales del fideicomiso es la transmisión de la propiedad a la fiduciaria, la que tiene a su cargo realizar los fines del fideicomiso; por carecer éste de personalidad, queda supeditado a la actividad de la fiduciaria. Si le otorgáramos personalidad, entonces, no habría necesidad de darle intervención a la fiduciaria y se manejaría tal vez la figura como empresa paraestatal u otro tipo de entidad similar.

268.E) Los órganos del fideicomiso público.— Guiados por la estructura que presenta el fideicomiso público, comenzamos con sus componentes. Estos tienen una relación especial, al reunirse en la misma persona jurídica mayor (el Estado) dos calidades pero por conducto orgánico diverso: la de fideicomitente (SPP) y la de fiduciario (institución nacional de crédito o sociedad nacional de crédito); esta situación no es contraria a derecho, pues lo que se prohíbe jurídicamente, es la reunión en una misma persona, de las calidades de fiduciaria y de fideicomisario, por no ser jurídicamente posible que una sola persona sea acreedor y deudor a la vez.

La integración del comité técnico, como órgano de gobierno,

ha sido la respuesta a las necesidades de un control y del intento de unificar la normatividad de órganos con funciones similares para un control de tutela más eficiente. Sin embargo, la solución tal vez no se encuentre en regular cada vez más este órgano, pues, según algunos prácticos, el fideicomiso funciona gracias a que no está regulado y ello nos conduce a la reflexión de que los proyectos aplicados en la realidad no tienen los resultados previstos y se hace necesaria su adaptación a las necesidades reales.

En el caso del comisario (que se integra al comité técnico), las nuevas disposiciones le están dando una importancia mayor, al ser instituido como órgano de relación entre el fideicomiso y el órgano de control del Ejecutivo, en vías de una mejor eficiencia y eficacia; podemos citar al comisario como una característica especial del fideicomiso público, derivado ello de las misiones que desempeña.

El fideicomiso en México se ha regulado señalando que sólo podrá ser fiduciaria una institución bancaria; el legislador consideró la utilidad de asegurar la permanencia de la fiduciaria y, a la vez, se está reforzando su solvencia económica y garantía, en la competencia para el manejo de los fideicomisos que se le encomiendan. Pero las atribuciones de la fiduciaria en el fideicomiso público, se han reducido en cuanto que son de primer interés el cumplir con el Plan y los Programas del Estado; además de la ingerencia de otros órganos (comité técnico, coordinador del sector, director de fideicomiso) en cuanto a decisión y dirección, por lo tanto, de este modo no es posible valorar en su totalidad, que tan competente es la fiduciaria, en el manejo de los fideicomisos para el debido

cumplimiento de los fines de éstos. Lo anterior nos puede llevar a pensar que tal vez, el órgano de dirección se disputa entre el comité técnico (por su integración) y el delegado fiduciario especial (por su designación y las facultades discrecionales que tiene). Esta realidad por sí sola hace pensar en la necesidad de regular desde la ley esta situación. De igual modo, establecer debidamente las atribuciones de la fiduciaria, pero en relación a la realidad y que éstas se cumplan.

Ahora bien, al delegado fiduciario especial se le ha dado un carisma peculiar, con una denominación carente de fundamento jurídico como lo es el de director de fideicomiso, y para su apariencia legal se le agregó "delegado fiduciario especial". Si bien es cierto que la Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares habla de delegado fiduciario especial y señala los requisitos para su designación y obligaciones, también lo es que, en la mayoría de los casos nada de lo señalado se lleva a cabo, su designación es realizada por persona distinta, en la mayoría de los casos con plena omisión de dichos requisitos, lo que nos llevaría a pensar que los actos realizados en ejercicio de su actividad podrían estar revestidos de ilegalidad, pero por la autoridad que lleva a cabo su designación toda posible ilegalidad queda subsanada. La regulación que se hace de sus actividades es muy limitada en cuanto a disposiciones administrativas generales; por lo general se hace en el contrato constitutivo de cada fideicomiso, en relación a los fines respectivos, lo que hace difícil una normatividad común a todos, y hace que se llegue a convertir en discrecional.

Es un elemento de enorme importancia en la gestión de la entidad y se le está descuidando: por ello, se hace necesaria la creación de bases y lineamientos para su designación (tomando en consideración criterios técnicos y no políticos) o bien respetar los ya existentes, si se le considerare como un delegado fiduciario especial.

269.F) El cumplimiento de sus fines: su valoración.- Para saber si los fideicomisos cumplen o no con sus fines y poder valorarlos de manera adecuada, se hace necesario un análisis adecuado de cada uno de ellos, y no buscar las bases de su ineficiencia sólo en sus aspectos como entidad paraestatal, sino también como parte de la estrategia del desarrollo señalada por el Ejecutivo a través del Plan Nacional de Desarrollo y los diversos Programas, así como disposiciones Administrativas diversas. Consideramos que hay una preocupación general que es alterna, por un lado, el contenido jurídico de los fideicomisos, para hacerlo más acorde con la realidad imperante; y, por el otro, el cumplimiento de los fines de la Administración Pública.

270.G) Información e impacto socioeconómico.- Existe urgencia de un proceso bien sistematizado de información, respecto de los fideicomisos con que cuenta la Administración Pública, a efectos de contar con reales elementos de juicio, para evaluar de manera cierta el impacto socio-económico producido por la operación de los diferentes fideicomisos, así como el cumplimiento del fin o fines de cada uno de ellos.

271.H) Modelos de planeación financiera.- La falta de una

buena planeación financiera, que respalde la actividad de los fondos de fomento, se ve acentuada en algunos casos por la falta de revisión o aplicación de otros modelos para la aplicación u otorgamiento de créditos, o porque en ciertos fideicomisos se realiza atendiendo a parámetros muy agregados, lo que significa comparaciones de alcance muy restringido, entre usos alternativos de fondos.

272.I) El fideicomiso como fondo de fomento.- El sistema financiero como factor estratégico para el desarrollo y la escasez de recursos financieros, en relación con un manejo eficiente y racional, encuentran una herramienta idónea en la estructura del fideicomiso, calificado en ocasiones como fondos de fomento, ya que en un solo acto jurídico se pueda realizar diversos fines.

273.J) La figura pretendidamente "inapropiada".- A este respecto señalaremos lo siguiente:

274.a) La falta de congruencia entre los objetivos señalados y los programas o proyectos que se preparan o ejecutan.- Este punto tiene como consecuencia que los proyectos no siempre contribuyan al logro de los objetivos e incluso lleguen a obstaculizar el avance hacia éstos; o en otros, la incongruencia entre los proyectos y los recursos que se les asigna, provoca en algunos casos desperdicio de recursos por exceso y, en otros, pérdidas por insuficiencia de los recursos asignados. Ello ha motivado el pretexto de que la figura jurídica es inapropiada y que, por su estructura, en el caso del fideicomiso, no se cumple con los fines.

275.b) La falta de criterios y métodos.- Es patente la

necesidad de disponer no sólo de proyectos, sino también de criterios y métodos apropiados (a veces combinada con la falta de experiencia), para encontrar y detectar opciones válidas para los fondos de fomento, que les permitan un desempeño con alto grado de factibilidad en el cumplimiento de sus fines.

276.c) La carencia de mecanismos.- Amerita señalarse la carencia de mecanismos eficientes de seguimiento, de control y evaluación, en la fase de formulación y después en la de ejecución y control del fideicomiso, para detectar los aspectos críticos que se presentan, ya sea para solucionarlos o aprovechar las experiencias oportunamente.

277.d) El elemento humano.- No puede soslayarse la falta de recursos humanos, debidamente calificados, no sólo a nivel dirección sino también en las diferentes etapas de ejecución del fin del fideicomiso. Por lo tanto, es necesario que los fideicomisos adopten técnicas modernas de administración de personal —por ser el fideicomiso el "patrón"— que contemplen acciones adecuadas en la selección, capacitación y calificación de méritos en las personas a su servicio.

278.K) Hacia un "mejor equilibrio".- Por medio del fideicomiso se han obtenido resultados positivos en la realización y obtención de diversos tipos de actividades: tal vez serían superiores de lograrse un mejor equilibrio, entre la autonomía del fideicomiso como entidad y el control por parte de la Administración Pública, para el adecuado cumplimiento de sus fines. Pero, no por ello hacemos a un lado la posibilidad de evaluar mecanismos alternativos que pudieran ser utilizados en la atención de actividades, que hasta ahora se han encomendado a los fideicomiso

ANEXOS

ANEXO I

Diario Oficial, martes 27 de febrero de 1979.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

DECRETO por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal, con el propósito de lograr una mayor coordinación de las dependencias y entidades que deben participar en la realización de los fines de cada fideicomiso en particular; de proteger los intereses patrimoniales de la Nación y de asegurar el cabal cumplimiento de la encomienda fiduciaria;

El presente Decreto tiene por objeto establecer bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal, con el propósito de lograr una mayor coordinación de las dependencias y entidades que deben participar en la realización de los fines de cada fideicomiso en particular; de proteger los intereses patrimoniales de la Nación y de asegurar el cabal cumplimiento de la encomienda fiduciaria;

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89 fracción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 96 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 17, 19 y 20 de la Ley General de Deuda Pública, 44, 45, fracción IV, y 46 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; y

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 afectos a los mismos, independientemente de las facultades que la Ley concede a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público así como a los coordinadores 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 acuerdos de los comités técnicos o de distribución de fondos en su caso, cuyas facultades deben quedar debidamente señaladas en los contratos de fideicomiso; he tenido a bien expedir el siguiente

CONSIDERANDO:

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que las entidades del sector público paraestatal, incluyendo entre estas a los fideicomisos del Gobierno Federal, son auxiliares del Poder Ejecutivo en el desempeño de su tarea administrativa, y para dar unidad y cohesión a la Administración Pública Federal, agrupa a dichas entidades paraestatales en sectores delimitados, estableciendo su debida coordinación con las dependencias de la administración pública centralizada;

Que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, facultan a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para la constitución, incremento y extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal, para sugerir modificaciones a los contratos constitutivos, así como a su estructura y bases de organización y operación, sin perjuicio de las facultades que le corresponden en la planeación, programación y presupuestación de todas las entidades de la administración pública paraestatal;

Que los citados ordenamientos establecen que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actuara como fideicomisario único de la administración pública centralizada, siendo, en consecuencia, la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de otorgar los contratos de fideicomiso, que constituya el Gobierno Federal, y de fijar en los mismos los términos a que debe someterse la encomienda fiduciaria conforme a las instrucciones del propio Ejecutivo, emitidas por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto;

Que la Ley General de Deuda Pública faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para, elaborar el programa financiero del sector público, autorizar a las entidades del sector público paraestatal a contratar créditos, sin cuyo requisito carecen de validez, cuidar que los recursos procedentes de financiamiento se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago o que mejoran la estructura del endeudamiento público, y para velar que la capacidad de pago de las entidades sea suficiente para cubrir los compromisos que se quisiere contratar;

Que de acuerdo con el programa de Reforma Administrativa del sector público, resulta conveniente el establecimiento de bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal, con el propósito de lograr una mayor coordinación de las dependencias y entidades que deben participar en la realización de los fines de cada fideicomiso en particular; de proteger los intereses patrimoniales de la Nación y de asegurar el cabal cumplimiento de la encomienda fiduciaria;

DECRETO:

ARTICULO 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.

ARTICULO 2o.—De acuerdo con la autorización que da el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la que se establecerán los objetivos y características generales de los fideicomisos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la dependencia encargada de constituir y contratar los fideicomisos del Gobierno Federal.

En los contratos respectivos 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 fideicomisario 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.

ARTICULO 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 y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de fideicomisario, quienes la emitirán en un plazo que no exceda de treinta días contados a partir de la fecha en que les fuere solicitada.

ARTICULO 4o.—Cuando se trate de fideicomisos en los que para el debido cumplimiento de la encomienda fiduciaria la institución fiduciaria se ven en la necesidad de contratar créditos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la dependencia encargada de otorgar los contratos de fideicomiso, que constituya el Gobierno Federal, y de fijar en los mismos los términos a que debe someterse la encomienda fiduciaria conforme a las instrucciones del propio Ejecutivo, emitidas por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

idad de utilizar personal dedicado directa y exclusivamente al fiduciario, ajeno al personal de la propia institución, debiendo contratarse previa opinión del comité técnico o de distribución de fondos.

Las instituciones fiduciarias, a través de un delegado fiduciario 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 la Coordinación General de Estudios Administrativos.

ARTICULO 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.

ARTICULO 6o.—La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los contratos de fideicomiso 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 ligadas a la encomienda fiduciaria, las facultades que se transmitan, cuidando que las mismas no incluyan poderes que impliquen la expresión de voluntad de fondo o decisión.

De igual manera se pactará que, en ningún poder se otorgarán facultades a los mandatarios para sustituir los poderes que se les conferían, salvo que se trate de mandatos para pleitos y cobranzas.

ARTICULO 7o.—Cuando, por virtud de la naturaleza, especialización 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, éste deberá actuar y manejar los registros, efectuar los gastos 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 desempeña el cargo de fiduciario.

Los delegados fiduciarios especiales, estarán obligados a:

I.—Someter a la previa consideración de la institución que desempeña el cargo de fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten 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 cuantío documento consista una obligación o sea necesario para ejercitar un derecho;

III.—Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban 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 imponga la fiduciaria.

En el caso de que no hubiese delegado fiduciario especial, pero si un Director o Gerente, a estos 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 les hayan otorgado.

ARTICULO 8o.—En los comités técnicos de los fideicomisos siempre se incluirá, por lo menos, un representante del coordinador de sector y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 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 actúe como coordinador de sector, al cual se le deberá atribuir voto de calidad para caso de empate.

ARTICULO 9o.—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 la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que corresponden al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

La institución fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte, en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente, o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, debiendo responder de los daños y perjuicios que se 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 de sector quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice.

ARTICULO 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.

ARTICULO 11.—En los fideicomisos en que se incurre a las instituciones fiduciarias para contraer obligaciones de pasivo derivadas de financiamientos, además de cumplir con las disposiciones legales o administrativas 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 obligados a obtener, de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Púb-

blico, autorización por escrito para poder gestionar o contratar cualquier financiamiento, en los términos de la Ley General de Deuda Pública. En los casos en que el financiamiento respectivo no se encuentre comprendido en el presupuesto anual, se requerirá la previa aprobación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las solicitudes de contratación de financiamiento deberán 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 los fideicomisos, cuando dichos programas de actividades, apoyados con tales financiamientos, no estén comprendidos en los planes y presupuestos debidamente aprobados.

ARTICULO 12.—La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el contrato relativo y de acuerdo con la naturaleza 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.

ARTICULO 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 consideren adecuados.

ARTICULO 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.

ARTICULO 15.—Las Secretarías de Programación y Presupuesto y 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 dis-

posiciones complementarias que se requieran, a fin de que se logre su debido cumplimiento.

ARTICULO 16.—La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando actúe como fideicomitente nuevo 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 estos 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 lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto.

TRANSITORIOS

PRIMERO.—El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

SEGUNDO.—La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá proponer a las instituciones fiduciarias, los ajustes procedentes a los contratos de fideicomiso respectivos en los términos del presente Decreto, en el plazo de un año.

TERCERO.—En los fideicomisos ya constituidos y en los que se decida la formación de un comité técnico, el fideicomitente deberá recabar la autorización previa de la dependencia a la que le corresponda actuar como coordinador del sector respectivo, para la integración de dicho comité, debiendo por lo menos, formar parte del citado cuerpo, un representante del coordinador de sector y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CUARTO.—El presente Decreto no exime del cumplimiento a las instituciones fiduciarias en todo lo que no se le oponga, de las obligaciones que derivan del Reglamento sobre las Instituciones Nacionales y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, y de las reglas complementarias expedidas o que se expidan.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, el día diez de enero de mil novecientos setenta y nueve.—José López Portillo.—Rúbrica.—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra Muñoz.—Rúbrica.—El Secretario de Programación y Presupuesto, Ricardo García Sáiz.—Rúbrica.

ANEXO II

BANCO DE MEXICO

CIRCULAR NUM. 1907/84

19 de enero de 1984

ASUNTO: FOSOC. Reglas de Operación.
Se modifican. Sustituyen a
la Circular Núm. 1890/82 del
10. de junio de 1982.

A TODAS LAS INSTITUCIONES
DE CREDITO DEL PAIS:

Hacemos de su conocimiento que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio 102-M-365-DCBD-I-B-3986, de fecha 16 de diciembre de 1983, autorizó, a propuesta del Comité Técnico del Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas, diversas modificaciones a las Reglas de Operación del Fideicomiso, con el propósito de extender las operaciones del FOSOC para dar apoyo más amplio a las cooperativas, estimulando al mismo tiempo a la banca para que juegue un papel más activo en el financiamiento de sus proyectos de inversión y destine un mayor esfuerzo a la asistencia técnica a las cooperativas acreditadas.

Para los propósitos anteriores, se introducen modificaciones a la Regla No. 7 de las actuales de FOSOC, para incluir créditos o préstamos para el pago parcial de pasivos, así como créditos puente para inicio de inversiones correspondientes a proyectos autorizados por FOSOC. Congruente con lo anterior, se modifican las reglas 8, 9, 10, 12 y 19, para establecer los términos de referéncia de estas operaciones, que tienen por propósito esencial apoyar a las sociedades cooperativas que registren una situación económica precaria pero que sean susceptibles de rehabilitación, lo que deberá demostrarse con los estudios de viabilidad correspondientes; igualmente, y a efectos

BANCO DE MEXICO

Hoja N° 2

to de que se sustituyan operaciones que la banca otorga a corto plazo, con recursos propios a tasas de interés comerciales, se adopta una modalidad de descuento de créditos puente.

Por otro lado, se ha juzgado de primordial importancia inducir a los bancos a que participen más activamente en la formulación y evaluación de proyectos de inversión de las cooperativas, así como en las tareas de asistencia técnica operacional que brinden a las acreditadas, para lo cual se amplifican y estratifican los estímulos ya establecidos en diferencias en tasas de descuento y en reembolsos de asistencia técnica, de acuerdo al monto de los proyectos de inversión. Para este propósito se introducen los ajustes a las reglas 11 y 15, actuales.

Finalmente, se adecúa el texto de las Reglas de Operación que fueron emitidas mediante circular del Banco de México No. 1890/82 con fecha 10 de junio de 1982, con la supresión de las iniciales "S. A.", tratándose del Banco de México y la mención a instituciones de crédito que pueden operar en el mercado de banca y crédito de acuerdo a la legislación vigente.

Atentamente,

BANCO DE MEXICO
Fiduciario en el Fondo
de Garantía y Descuento para
las Sociedades Cooperativas

BANCO DE MEXICO.

Hoja N° 3

REGLAS DE OPERACION DEL FONDO DE GARANTIA Y DESCUENTO PARA LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS

1. ANTECEDENTES Y NATURALEZA JURÍDICA

El Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas es un Fideicomiso autorizado por el C. Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto mediante acuerdos del 19 y 21 de febrero de 1980, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 20 y 22 del mismo mes y año. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del Gobierno Federal, constituyó el mencionado Fideicomiso en el Banco de México, mediante contrato del 6 de marzo de 1980.

Por dicho contrato, corresponde al Banco de México, realizar los fines del Fideicomiso y asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y de las estipulaciones contractuales del mismo.

2. DENOMINACIONES

Para los efectos de las presentes Reglas, el Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas se denominará FOSOC, el Banco de México, el Fiduciario y las Instituciones de Crédito del país que operen con el -- FOSOC como intermediarios financieros, las Instituciones.

3. OBJETIVOS

Los objetivos del Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas, FOSOC, son los siguientes:

a) Fomentar la organización, modernización, competitividad y ampliación de las Sociedades Cooperativas, sobre todo de aquellas cuya actividad principal sea la de producción, mediante el otorgamiento de apoyos financieros preferenciales y de la prestación de asesoría técnica que conlleve al incremento de la eficacia y eficiencia de los sistemas de las Sociedades Cooperativas, a la creación de nuevos empleos y a la consolidación de las fuentes de trabajo, en apoyo al desarrollo económico y social; y

BANCO DE MEXICO

Foja N° 4

b) Recibir en depósito y para los efectos que oportunamente le señalen los interesados, los fondos de reserva a que se refiere el Artículo 43 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, en el entendido de que los efectos señalados por los interesados deberán ajustarse en todo momento a lo que dispone el Artículo 40 de la citada Ley; y recibir, para su administración en los términos del contrato constitutivo del FOSOC, el Fondo Nacional de Crédito Cooperativo a que se refiere el Artículo 45 de la propia Ley.

4. SUJETOS DE CREDITO

Para recibir los apoyos del FOSOC, las Instituciones sólo podrán considerarse como sujetos de crédito a:

- a) Sociedades Cooperativas constituidas y funcionando legalmente y - cuyos socios integrantes estén al corriente en el pago de sus aportaciones al capital social de la Sociedad; y
- b) Además de lo expresado en el párrafo anterior, aquellas Sociedades Cooperativas constituidas para fines de explotación de recursos naturales, tales como pesqueras, mineras, forestales o para la prestación de servicios concesionados, deberán acreditar como vigente la autorización legal, concesión, derecho de explotación, posesión, propiedad, etc., determinantes de su actividad principal.

Para fines de identidad, se clasifica a las Sociedades Cooperativas:

1. De producción de bienes.

- a) Pesqueras, de captura y/o procesamiento de productos marinos, destinados al consumo nacional y a la exportación;
- b) Agropecuarias, cuando su actividad principal se refiere a la producción de artículos básicos y de consumo generalizado;
- c) Forestales, de corte, aserrío y transformación industrial del bosque;
- d) Mineras, que incluyan preferentemente la extracción y beneficio de minerales, especialmente de los clasificados de alta prioridad para el país; y
- e) Industriales de transformación, preferentemente las que realicen las actividades señaladas como prioritarias en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

BANCO DE MEXICO

Hoja N° 3

2. De producción de servicios.

- a) De servicios públicos de transporte de personas y mercancías, terrestre y aéreo en rutas concesionadas, y marítimo; y
- b) Turísticas, que fomenten y faciliten el turismo masivo popular, el sano esparcimiento y las prácticas deportivas.

3. De consumo.

- a) De compra-venta en común, para consumo propio de artículos y productos alimenticios de primera necesidad, así como de materias primas esenciales para las actividades productivas de los socios.

5. OPERACIONES

El FOSOC podrá efectuar las siguientes operaciones:

- a) Descontar a las Instituciones títulos de crédito provenientes de los préstamos o créditos que se mencionan en la Regla Núm. 7;
- b) Abrir créditos y otorgar préstamos a las Instituciones para que éstas a su vez otorguen a Sociedades Cooperativas los financiamientos señalados en la Regla Núm. 7;
- c) Reembolsar a las Instituciones diferenciales de tasas de interés cuando éstas financien con sus propios recursos a Cooperativas, conforme a lo que señale el Fiduciario;
- d) Proporcionar asistencia técnica a las Cooperativas y reembolsar a las Instituciones gastos que realicen por asistencia técnica proporcionada a Cooperativas, siguiendo los procedimientos que les fije el Fiduciario;
- e) Garantizar a las Instituciones la recuperación parcial del principal de los citados créditos o préstamos que concedan a las Sociedades Cooperativas.

El FOSOC sólo podrá otorgar sus apoyos a las Instituciones, respecto de -- créditos o préstamos que se hubiesen formalizado inicialmente dentro de un plazo no mayor de 90 días, previos a la aprobación del apoyo de que se trata por parte del FOSOC.

BANCO DE MEXICO

Hoja N° 6

El FOSOC sólo otorgará sus apoyos en el caso de que las Instituciones lleven a cabo las operaciones relativas a dichos apoyos, según lo establecido en estas Reglas de Operación.

Las Instituciones, por su parte, quedarán obligadas expresamente a vigilar la correcta inversión de los fondos y a cuidar y conservar las garantías que otorguen sus acreditados.

El FOSOC podrá abstenerse de realizar operaciones de crédito, préstamo, descuento y garantía previstas en estas Reglas con las Instituciones que cobren cargos o intereses que no aparezcan en los contratos respectivos y que no hayan sido expresa y previamente autorizados por el Fiduciario.

6. MONEDA

Los apoyos crediticios y garantías que otorgue el FOSOC se pactarán en moneda nacional.

7. TIPOS DE CREDITOS O PRESTAMOS

El Fiduciario podrá financiar a las Instituciones para que éstas otorguen a las Sociedades Cooperativas:

- a) Créditos o préstamos refaccionarios y/o de habilitación o avío;
- b) Créditos o préstamos simples, destinados específicamente para compra de artículos de primera necesidad y de consumo generalizado por Cooperativas de consumo;
- c) Créditos o préstamos simples, para estudio de mercado, de preinversión, gastos de asistencia técnica y para gastos de programas de capacitación de socios de Cooperativas;
- d) Créditos o préstamos para el pago parcial de pasivos; y
- e) Créditos puente, para inicio de inversiones correspondientes a proyectos autorizados por FOSOC.

8. DESTINO DE LOS CREDITOS O PRESTAMOS

Los créditos o préstamos que otorgue el FOSOC a las Instituciones deberán destinarse por éstas a financiar el equipamiento inicial de nuevas Sociedades Cooperativas o a la ampliación, modernización o rehabilitación de las existentes; preferentemente de producción de bienes y servicios de prioridad nacional, a través de:

BANCO DE MEXICO

Foja N° 2

a) Créditos o préstamos refaccionarios para la adquisición de activos fijos, tales como maquinaria, equipo e instalaciones, su acondicionamiento y montaje, la construcción de edificios en que éstos se instalan, así como para los gastos preoperatorios y de organización propios de la explotación;

b) Créditos o préstamos de habilitación o avío para la adquisición, exclusivamente para consumo propio, de insumos directos de producción como materias primas y materiales, accesorios de producción, así como requerimientos de efectivo para capital de trabajo vinculados con las adquisiciones de insumos comprendidos en el costo de producción de bienes o servicios;

c) Créditos o préstamos simples, destinados específicamente para compras de artículos de primera necesidad y de consumo generalizado por las Cooperativas de consumo;

d) Créditos o préstamos simples, para la formulación de estudios de mercado y de preinversión, para pagar gastos de asistencia técnica por servicios profesionales de calificación reconocida, y para pagar gastos de programas de capacitación de socios de Cooperativas, que conllevan al mejoramiento de la eficiencia y productividad operativa, comercial y financiera de las Sociedades Cooperativas.

En el caso de créditos o préstamos para estudios de preinversión, si los estudios dieran lugar a un proyecto viable de inversión susceptible de ser financiado por el FOSOC, el crédito otorgado para el estudio se podrá consolidar con el crédito principal que, en su caso, se otorgara para la realización del proyecto;

e) Créditos o préstamos para el pago parcial de pasivos. Sin excepción deberá demostrarse que los pasivos por pagar corresponden a inversiones realizadas por la acreditada precisamente en actividades comprendidas dentro de su objeto y por los conceptos a que se refieren los incisos precedentes;

f) Créditos puente para inicio de inversiones correspondientes a proyectos autorizados por FOSOC, mientras se formalizan los créditos definitivos.

EL FOSOC sólo otorgará los apoyos financieros a que se refieren los incisos e) y f) anteriores, cuando las solicitudes correspondientes estén sustentadas en estudios de viabilidad técnica, social y económica de las actividades.

BANCO DE MEXICO

Hoja N° 8

En ningún caso los apoyos del FOSOC podrán destinarse a la adquisición de terrenos.

En el caso de que el proyecto por financiar consista en la adquisición por parte de una Sociedad Cooperativa, de activos en explotación propiedad de personas físicas o morales, el FOSOC solamente otorgará sus apoyos en aquellos casos que el Comité Técnico juzgue como de amplio beneficio social y económico para el país, en atención a la naturaleza y características de los activos que se pretendan adquirir, sus posibilidades de uso, y al costo de los mismos frente a otras opciones equivalentes.

9. MONTOS.

El FOSOC sólo otorgará apoyos financieros a las Instituciones, hasta por los siguientes montos, los que se computarán para cada Sociedad Cooperativa sin exceder de:

- a) Monto máximo para apoyo de créditos o préstamos refaccionarios: 60 millones de pesos;
- b) Monto máximo para apoyo de créditos o préstamos de habilitación o avío, de créditos o préstamos simples para las compras de Cooperativas de consumo: 25 millones de pesos;
- c) Monto máximo para apoyo de créditos o préstamos para estudios de mercado, de preinversión, para pago de asistencia técnica o para pago de gastos de capacitación: Un millón de pesos;
- d) Monto máximo de los créditos para pago parcial de pasivos, incluido los nuevos créditos que en su caso se originen: la cantidad que señalan los incisos anteriores para el concepto a que se destina.
- e) Monto máximo de los créditos puente: la cantidad que señala el inciso de este numeral correspondiente al apoyo de que se trate.

El monto total de apoyos por Sociedad Cooperativa no excederá de 85 millones de pesos, tomando en cuenta la suma de los límites arriba establecidos.

El Comité Técnico podrá decidir el otorgamiento de créditos o préstamos -- por montos mayores a los señalados, tomando en cuenta las características de viabilidad de los proyectos, la naturaleza prioritaria de los productos y el beneficio social y económico que produzcan, así como las características de los solicitantes.

10. PLAZOS

Los plazos de amortización de los créditos o préstamos que otorgue el FOSOC

BANCO DE MEXICO

Hoja N° 9

a las Instituciones, y de los que éstas concedan a sus acreditadas, se determinarán atendiendo a las características de cada proyecto y a la capacidad de pago de las Sociedades Cooperativas, de acuerdo a lo siguiente:

El plazo será de hasta 10 años, tratándose de créditos o préstamos refaccionarios y de hasta tres años, tratándose de créditos o préstamos de habilitación o avío y de los créditos o préstamos para las compras de las Cooperativas de consumo. En el caso de créditos o préstamos simples, destinados a estudios de mercado, de preinversión, gastos de asistencia técnica o capacitación, podrán otorgarse hasta por un plazo que no excederá de cinco años.

El plazo de créditos para pago parcial de pasivos no excederá del plazo que el párrafo anterior señala para el concepto a que se destinen, y el plazo para el pago de créditos puente no excederá de noventa días.

Adicionalmente al plazo de amortización, podrá concederse un período de gracia, que será determinado conforme a las peculiaridades del proyecto de que se trate y la capacidad de pago de los solicitantes. Los plazos de gracia que se otorguen en ningún caso excederán de dos años, tratándose de créditos o préstamos refaccionarios; y de seis meses para los créditos o préstamos para estudios de mercado, de preinversión, asistencia técnica o capacitación y de los créditos o préstamos para las compras de Cooperativas de consumo, sin que exceda de tres años el plazo total de amortización y gracia para los dos créditos o préstamos señalados en último término.

El período de gracia de créditos para pago parcial de pasivos será el señalado anteriormente, según el concepto de que se trate.

11. TASAS DE INTERES Y DESCUENTO

A) TASAS DE INTERES

Las tasas de interés tanto de los créditos o préstamos que otorgue el FOSOC a las Instituciones, como de los que éstas otorguen a sus acreditados, se regirán conforme a las siguientes bases:

a) El Fiduciario señalará tanto las tasas a cargo de las Instituciones, como las tasas máximas que éstas podrán cobrar a sus acreditados;

b) Se determinarán en base a la estimación del Costo Porcentual Promedio de Captación, en moneda nacional, (CPP), que el Banco de México, da a conocer mensualmente a través del Diario Oficial de la Federación, según resolución del propio Banco del 16 de octubre de 1981, publicada en el Diario Oficial del día 20 del mismo mes. Dicho CPP se redondeará al cuarto de porcentaje más cercano.

BANCO DE MEXICO

Hoja N° 10

c) Se aplicarán exclusivamente sobre saldos insolutos de la parte principal del crédito o préstamo;

d) Se pactarán en moneda nacional;

e) Se calcularán sobre la base de 360 días por año;

f) Las tasas iniciales se basarán en el CPP correspondiente al mes inmediato anterior a aquél en que el FOSOC entregue a la Institución por primera vez recursos del crédito o préstamo de que se trate.

Por los recursos del crédito o préstamo que se otorgue a una Sociedad Cooperativa, que correspondan a la participación del FOSOC, la Institución deberá cobrar los intereses a la tasa que señale el Fiduciario y por los que correspondan a recursos propios de la Institución, ésta podrá cobrar los intereses a una tasa máxima que será la resultante de sumar un punto porcentual al CPP correspondiente.

Las tasas pactadas deberán modificarse a la alza y a la baja según las variaciones que se registren en el CPP. Dichos ajustes deberán hacerse trimestralmente. En los contratos en que se documenten los créditos o préstamos se consignará la variabilidad de las tasas de interés.

La tasa de interés a cargo de la Institución será la que resulte de restar un diferencial de 3.5 puntos porcentuales a las tasas de interés aplicables por la Institución a las Sociedades Cooperativas por los recursos correspondientes a la participación del FOSOC.

El diferencial a que se refiere el párrafo anterior podrá aumentarse cuando la institución realice a su cargo, directamente con su personal o con consultores calificados previamente por el FOSOC, la formulación y evaluación del proyecto de inversión de que se trate, apegadas a los términos de referencia que fije el FOSOC para cada caso, en las siguientes proporciones:

a) Cuando la inversión del proyecto sea de hasta 25 millones de pesos, el diferencial adicional en la tasa de descuento será de 1.5% y,

b) Tratándose de inversiones de más de 25 millones de pesos, el diferencial será del 1%.

B) TASAS DE DESCUENTO

Las tasas de descuento a cargo de las Instituciones serán fijadas por el Fiduciario, de tal manera que dichas Instituciones obtengan el diferencial que se menciona en el apartado "Tasas de Interés", de esta Regla.

BANCO DE MEXICO

Hoja N° 11

12. PARTICIPACIONES

El FOSOC podrá financiar hasta el 80% del valor del proyecto de inversión; las Instituciones deberán participar por lo menos con un 10%, y las Sociedades Cooperativas deberán aportar por lo menos el 10% de los recursos necesarios para la implementación del proyecto, lo que estas últimas harán mediante nuevas aportaciones de capital y/o generación interna de recursos.

Tratándose de créditos para el pago de pasivos contraídos con las Instituciones, cuyos pagos vencidos no tengan una antigüedad mayor de seis meses, la proporción máxima del apoyo financiero de FOSOC no excederá del 50% del pasivo total, incluidos principal e intereses vencidos. El importe total del pasivo que registra la acreditada con la Institución deberá redocumentarse a nuevos plazos acordes con la capacidad de pago de la acreditada.

En el caso de pasivos contraídos con proveedores, se aplicarán las reglas anteriores, pero la Cooperativa deberá realizar su aportación precisamente en efectivo.

Las Instituciones y los acreditados deberán aplicar al proyecto los recursos correspondientes a su participación en el mismo previamente a la aplicación de recursos por parte del FOSOC para tal efecto, salvo que ésta autorice términos distintos de aplicación.

13. GARANTIAS

Para el caso de que las Sociedades Cooperativas acreditadas incumplan obligaciones pecuniarias a su cargo derivadas de los créditos o préstamos otorgados por el FOSOC y señalados en estas Reglas, el Fiduciario podrá garantizar a las Instituciones la recuperación parcial del principal de dichos créditos o préstamos, en la proporción y forma que para cada caso señale el propio Fiduciario, para lo cual se tomará en cuenta:

- a) Monto garantizado, plazo de vigencia de la garantía, tasa de interés y uso o destino del crédito o préstamo;
- b) Importancia prioritaria y viabilidad técnico-económica de los proyectos y características de las Sociedades; y
- c) Apreciaciones de riesgos que realicen las Instituciones para fundamentar sus solicitudes.

La responsabilidad del Fiduciario disminuirá en razón directa de las amortizaciones, en el mismo porcentaje en que se reduzca el saldo insoluto del principal del crédito o préstamo.

Los créditos o préstamos a que se refiere esta Regla deberán referirse a proyectos prioritarios de desarrollo agropecuario, industrial, comercial y

BANCO DE MEXICO

Boja N° 12

de servicios, que no sean susceptibles de asegurarse por la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera. La Institución deberá demostrar a satisfacción del FOSOC, la viabilidad de los proyectos de las Cooperativas y la calificación administrativa y moral de los acreditados.

Las garantías sólo se otorgarán sobre créditos o préstamos que sean concedidos a Sociedades Cooperativas cuyas características sean las siguientes:

1. Sociedad Cooperativa agropecuaria de producción o consumo, integrada por productores de bajos ingresos;
2. Sociedad Cooperativa industrial cuya producción principal quede comprendida dentro de la lista de productos prioritarios establecida en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.
3. Sociedad Cooperativa de consumo de artículos de primera necesidad, integrada por socios de bajos ingresos; y
4. Sociedad Cooperativa de transporte foráneo de mercancías de consumo final, preferentemente de productos agrícolas y pecuarios, cuyos socios sean de bajos ingresos.

Los recursos provenientes de créditos o préstamos cuya recuperación parcial se garantice por el FOSOC, deberán aplicarse en todo caso en zonas de escaso o menor desarrollo relativo, con una infraestructura mínima y que cuenten con recursos potenciales adecuados, que posibiliten su desarrollo.

Se garantizará la recuperación de una suma determinada, que será el resultante de aplicar el importe del crédito o préstamo que otorgue la Institución, el porcentaje que se aprueba para cada caso.

Para los efectos de esta Regla se entienden por socios de bajos ingresos a los que, individualmente considerados, tienen ingresos anuales que no sobrepasan mil veces el salario mínimo diario establecido en la zona en donde se concentran sus actividades productivas o de consumo.

En el caso de Sociedades Cooperativas integradas por socios de diferentes niveles de ingresos, el FOSOC podrá garantizar a las Instituciones hasta aquella parte del crédito o préstamo que corresponda a la proporción que represente la participación en la Cooperativa de sus socios de bajos ingresos.

En todos los casos, las Instituciones deberán demostrar la elegibilidad de las Cooperativas al invocar el apoyo de garantías.

14. PRIMAS

Las Instituciones pagarán al Fiduciario por las garantías que éste les otorgue, las primas que correspondan conforme se señala adelante, según el importe garantizado del principal del crédito o préstamo, el plazo de vigencia de la garantía y el tipo y destino del crédito.

BANCO DE MEXICO

Hoja N° 13

El importe de las primas será cubierto por la Institución beneficiaria de la garantía y solamente podrá ser repercutido por la Institución al acreditado, previa aprobación escrita del FOSOC.

PORCENTAJES APLICABLES A LAS SUMAS QUE GARANTICE EL FOSOC, PARA DETERMINAR LAS PRIMAS A CARGO DE LAS INSTITUCIONES

PARA CREDITOS DE AVIO Y SIMPLES:

	<u>MONTO GARANTIZADO</u> (Millones de Pesos)				
	De 1.31 Hasta 1.5	De 5.01 a 5.00	De 10.01 a 10.00	De 15.01 a 15.00	De 20.01 a 20.00 en adelante

PORCENTAJES APLICABLES

PLAZO DE VIGENCIA DE LA GARANTIA 1/

	0.2%	0.3%	0.5%	0.7%	0.9%	1.0%
Hasta 2 años	0.2%	0.3%	0.5%	0.7%	0.9%	1.0%
Hasta 3 años	0.3%	0.5%	1.0%	1.3%	1.5%	1.7%

PARA CREDITOS REFACCIONARIOS:

	<u>MONTO GARANTIZADO</u> (Millones de Pesos)				
	De 3.51 Hasta 3.5	De 5.01 a 5.00	De 10.01 a 10.00	De 15.01 a 15.00	De 20.01 a 25.00

PORCENTAJES APLICABLES

PLAZO DE VIGENCIA DE LA GARANTIA 1/

	0.2%	0.4%	0.8%	1.0%	1.2%	1.3%
De 2 a 3 años	0.2%	0.4%	0.8%	1.0%	1.2%	1.3%
De 3 a 5 años	0.3%	0.5%	1.0%	1.3%	1.5%	1.6%
De 5 a 12 años	0.4%	0.6%	1.2%	1.6%	1.8%	2.0%

Cont...

[Handwritten signatures and initials]

BANCO DE MEXICO

Hoja N° 14

MONTO GARANTIZADO
(Millones de Pesos)

De 25.01 a 30.00	De 30.01 a 35.00	De 35.01 a 45.00	De 45.01 a 60.00	De 60.01 en adelante
---------------------	---------------------	---------------------	---------------------	-------------------------

PORCENTAJES APLICABLES

PLAZO DE VIGENCIA
DE LA GARANTIA 1/

De 2 a 3 años	1.4%	1.5%	1.6%	1.7%	1.8%
De 3 a 5 años	1.8%	1.9%	2.0%	2.1%	2.2%
De 5 a 12 años	2.1%	2.3%	2.4%	2.5%	2.6%

1/ Dentro del plazo del crédito.

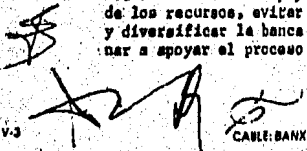
15. ASISTENCIA TECNICA

El Fiduciario podrá coordinar con las Instituciones las actividades y apoyos necesarios o adecuados para que estas últimas:

a) Realicen estudios adecuados para las Sociedades Cooperativas, de fórmulas idóneas jurídico-financieras, de organización, administración, de métodos técnicos para la producción, de capacitación de personal, de financiación y publicidad y de estudios de proinversión que sirvan de base al financiamiento bancario, asesorándolas en sus proyectos; y

b) Elaboren programas integrales de asistencia técnica, financiera y administrativa, así como de créditos supervisados, en estrecha coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del sector privado que directa o indirectamente se encuentren vinculadas a las Sociedades Cooperativas; de tal forma que se promuevan una serie de acciones conjuntas que permitan fomentar un sano desarrollo de las Sociedades Cooperativas en la economía nacional.

Igualmente, promoverá una estrecha coordinación entre las actividades que realicen las Sociedades Cooperativas con otros fondos de fomento y mecanismos financieros de apoyo, a fin de lograr un aprovechamiento más eficiente de los recursos, evitar duplicidades, apoyar los esfuerzos por especializar y diversificar la banca nacional y aprovechar los recursos que pueda destinarse a apoyar el proceso productivo.



 v.3

BANCO DE MEXICO

Hoja N° 15

El FOSOC podrá proporcionar directamente, de acuerdo a las disponibilidades de recursos humanos y presupuestarios, asesoría y asistencia técnica a Sociedades Cooperativas que lo ameriten y estén integradas en su mayoría por socios cuyos ingresos anuales en forma individual no excedan de mil veces el salario mínimo diario de la zona que corresponda al domicilio social de la Cooperativa.

Cuando las Instituciones proporcionen asistencia técnica a las Sociedades Cooperativas integradas por socios de bajos ingresos, a través de programas de acción y calendarios específicos que previamente apruebe el FOSOC, el Fiduciario podrá reembolsar las sumas que eroguen para la ejecución de dichos programas, siempre y cuando no excedan de la suma que resulte de aplicar el 3% anual al importe del crédito o préstamo que se otorgue por el FOSOC, cuando el proyecto de inversión sea por un monto de hasta 25 millones de pesos y el 2% anual cuando la inversión del proyecto sea superior a 25 millones de pesos. Los reembolsos se realizarán con la periodicidad que establezca el Fiduciario, por un período máximo de dos años, contados a partir de la fecha de la aprobación del crédito y del programa de asistencia técnica de que se trate y se harán efectivos por las Instituciones cuando presenten los informes que les señale el Fiduciario.

16. SOLICITUDES Y TITULOS DE CREDITO

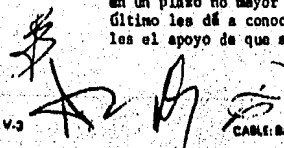
Para obtener los apoyos del FOSOC, las Instituciones presentarán las solicitudes correspondientes por escrito en los formularios aprobados por el Fiduciario.

Además de cualquier otra formalidad, los adeudos derivados de las operaciones de crédito que realice el FOSOC, deberán documentarse mediante títulos de crédito suscritos por las Instituciones a favor del Fiduciario, o mediante endoso a favor de este último, de títulos de crédito suscritos a favor de las Instituciones por las Sociedades Cooperativas de que se trate; y tratándose de operaciones de préstamos, éstas deberán documentarse con títulos de crédito suscritos a favor del Fiduciario por las Instituciones.

17. CELEBRACION DE CONTRATOS

El Fiduciario sólo otorgará sus apoyos a través de las Instituciones con quienes celebre los contratos correspondientes.

Los apoyos deberán formalizarse por las Instituciones con el Fiduciario, en un plazo no mayor de 45 días contados a partir de la fecha en que este último les dé a conocer por escrito la aprobación del FOSOC para otorgarles el apoyo de que se trate.

v.3


BANCO DE MEXICO

Hoja N° 16

El importe que las Instituciones reciban por créditos o préstamos que les otorgue el FOSOC, deberá ser entregado por dichas Instituciones a la Sociedad Cooperativa que corresponda, a más tardar el siguiente día hábil bancario a aquél en que la Institución haya recibido dicho importe.

18. REEMBOLSO DE CREDITOS

Las Instituciones se obligarán en los contratos de crédito o préstamo que al efecto celebren con el Fiduciario, a pagar en la forma y términos estipulados el importe de los créditos o préstamos y de los intereses, independientemente de que sus acreditados cubran oportunamente o no el importe de los mismos.

Las Instituciones se obligarán a entregar al Fiduciario todas las cantidades que recuperen de sus acreditados, dentro de los siguientes cinco días hábiles, hasta el límite de la operación que celebren con el FOSOC, aún cuando sean anticipadas.

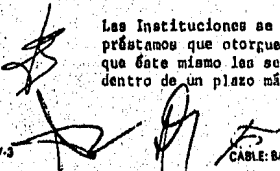
19. RECHAZO POR INCUMPLIMIENTO

El FOSOC sólo podrá otorgar apoyos a las Instituciones para que financien a Sociedades Cooperativas que registren pasivos vencidos y no pagados a favor de cualquiera Institución, en los casos a que expresamente se refieren estas reglas y de acuerdo a los procedimientos que establezca el Fiduciario.

20. INFORMACION AL FOSOC

Sin detrimento de los derechos y obligaciones que asistan a las Instituciones en su relación con sus acreditados finales, en los contratos que el FOSOC celebre con las Instituciones, éstas deberán obligarse a estipular en los contratos que celebren con sus acreditados, el derecho del Fiduciario a obtener toda la información técnica, económica, contable, estadística, etc., que requiera sobre la aplicación de los créditos y la ejecución de los proyectos o programas, así como de realizar inspecciones y/o supervisar la ejecución de dichos proyectos durante la vigencia del crédito o préstamo, incluidos los plazos de disposición, así como recurrir a la información certificada por auditores externos que sea necesaria para cerciorarse de la correcta aplicación y uso de los fondos.

Las Instituciones se obligarán a realizar la supervisión de los créditos o préstamos que otorguen con apoyo del FOSOC, en los términos y condiciones que éste mismo les señale. Las Instituciones deberán entregar al FOSOC, dentro de un plazo máximo de 30 días contados a partir de la fecha en que

v.3 

BANCO DE MEXICO

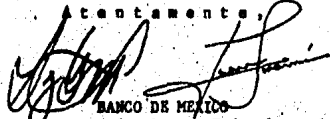
Hoja N° 17

Éste se lo solicita, los informes que éste les requiera, durante la vigencia del crédito o préstamo de que se trate, sobre la aplicación de los créditos o préstamos o sobre la ejecución de los proyectos.

En cada caso en que una Institución incumpla con lo señalado en el párrafo anterior, deberá cubrir al Fiduciario por concepto de pena, una cantidad igual a la que resulte de aplicar el 0.5% a los saldos insolutos del crédito o préstamo que le haya otorgado el FOSOC, a la fecha de vencimiento del plazo para la entrega de la información solicitada.

21. COMISION DE COMPROMISO

El Fiduciario cobrará a las Instituciones una comisión de compromiso del - 2% anual sobre saldos no dispuestos conforme al calendario aprobado por el FOSOC, de desembolso de los créditos o préstamos. En aquellos casos en que las demoras sean atribuibles a los usuarios del crédito, las Instituciones podrán repercutir la misma comisión a los acreditados finales, previa autorización escrita del FOSOC.

Atentamente,

BANCO DE MEXICO
Fiduciario del Gobierno Federal en el
Fondo de Garantía y Descuento para
las Sociedades Cooperativas

ANEXO III

Diario Oficial, jueves 19 de mayo de 1983

**SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL
DE LA FEDERACION**

Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

MIGEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en el ejercicio de la facultad que me confiere el Artículo 89, Fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. Que la Administración Pública Paraestatal, constituye uno de los instrumentos básicos del Estado como rector del desarrollo.

SEGUNDO. Que la trascendencia de la función de la Administración Pública Paraestatal como instrumento del desarrollo requiere en su

desempeño, para asegurar eficiencia y honestidad, que las relaciones entre ella y el Ejecutivo Federal estén claramente establecidas y las responsabilidades de los distintos niveles de Administración Pública tengan un marco delimitado para lograr una mayor coherencia operativa, evitar duplicidad de funciones, dirigir adecuadamente los esfuerzos de la Administración Paraestatal, y en conjunto lograr una mayor autonomía operativa, financiera y administrativa con el estricto cumplimiento de las normas fijadas por las distintas instancias de autoridad.

TERCERO. Que al encomendarse a los distintos coordinadores de Sector la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia de las entidades de la Administración Paraestatal de conformidad con el agrupamiento sectorial establecido en el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1982, se fortalezca su autoridad y capacidad administrativa para el cabal desempeño de sus funciones.

CUARTO. Que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal, conducirán sus relaciones con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que determine el Ejecutivo.

QUINTO. Que en el marco de la modernización administrativa y de las bases de la planeación nacional y sectorial se hace necesario dar congruencia, tanto de responsabilidades como de campos de acción, y en consecuencia, diseñar un nuevo mecanismo de orientación de la Administración Pública Central y Paraestatal que permita la más eficiente jerarquización en las decisiones y conduzca a la adopción y ejecución de políticas en función de los requerimientos y posibilidades del aparato económico total, del paraestatal en su momento y, específicamente, de cada sector y rama económica y de las empresas que los integran.

SEXTO. Que descentralizar la vida nacional implica redistribuir geográficamente las actividades productivas, la industria y los servicios, correspondiéndole a la Administración Pública Federal ser el conductor y promotor de este proceso.

SEPTIMO. Que la Renovación Moral requiere de la precisión de responsabilidades y del fortalecimiento de las dependencias encargadas del control y evaluación de las acciones de la Administración Pública Federal, he tenido a bien dictar el siguiente:

ACUERDO

Artículo 1o. Para los fines de este Acuerdo se consideran:

- a). Entidades de la Administración Pública Paraestatal, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- b). Organos de Gobierno: Consejos de Administración, Juntas de Gobierno, Juntas Administrativas, Juntas Directivas, Comités Técnicos y cualquier otro cuerpo colegiado que administre entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Artículo 2o. En materia de programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales, corresponderá:

I. A la Secretaría de Programación y Presupuesto.

a) Fijar dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo las metas globales y sectoriales, estas últimas en consulta con los coordinadores del sector correspondiente, así como emitir las normas, lineamientos y directrices globales a los que habrá de ceñirse el gasto y la operación de las entidades paraestatales, en los términos

de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley de Planeación

b) Con base en las propuestas de los coordinadores de Sector, autorizar los montos globales de gasto, a cada uno de los sectores administrativos así como su distribución entre la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, compatibilizándolos con las políticas nacionales de desarrollo, la disponibilidad de recursos y las restricciones financieras establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c) Autorizar el monto global de inversión por sectores de la Administración Pública Federal, distinguiendo entre Administración Centralizada y Paraestatal.

d) Con base en las propuestas de los coordinadores de Sector, determinar a cada uno de los sectores administrativos los montos globales de subsidios o transferencias que se otorguen a las entidades, en los términos del programa sectorial.

II. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A) Proyectar y calcular los ingresos de la Administración Pública Federal en general y de sus sectores en particular, considerando los montos globales de financiamiento y su composición que se les autoriza a éstos últimos, en términos de la racionalización del gasto, la sanidad financiera pública y las restricciones macroeconómicas globales. Asimismo, adoptar medidas que provean el logro de los ingresos proyectados y calculados.

B) Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien las bases para fijarlos, escuchando a las secretarías de Programación y Presupuesto, de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda.

C) Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público provean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional y sectorial y se sujeten a los lineamientos establecidos en la Ley General de Deuda Pública.

D) Emitir, previa consulta con los coordinadores sectoriales, las normas y lineamientos generales para la elaboración de los programas financieros, sectoriales e institucionales, e integrar el programa financiero de la Administración Pública Federal.

III. A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

A) Planear, organizar y coordinar el sistema de control, fiscalización y evaluación de la

Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

B) Apoyar a las dependencias de la Administración Pública Federal en la instrumentación de las normas de control, inspección y evaluación que se establezcan entre éstas y las entidades bajo su coordinación.

C) Realizar evaluaciones sobre el desempeño operativo, productivo, financiero y económico-social de las entidades de la Administración Pública Federal, cuando el cumplimiento de sus objetivos así lo exija, y proponer programas de mejoramiento de la gestión gubernamental en los distintos niveles de la misma.

IV. A los coordinadores de Sector.

a) Conducir la programación así como coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales bajo su responsabilidad con base en los objetivos, metas, lineamientos y directrices del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales.

b) Establecer, en las entidades bajo su coordinación, los mecanismos anuales que aseguren la operación y ejecución de los programas institucionales correspondientes, contemplando por un lado los objetivos, metas, acciones y recursos financieros de dichos programas y por otro lado los apoyos presupuestales, de coordinación, de regulación de otro tipo que se requieran para alcanzarlos.

c) Definir para las entidades paraestatales agrupadas en el Sector, las políticas generales de operación, de administración y financieras, de conformidad con los objetivos del Programa Sectorial y las particularidades de cada entidad o grupo de ellas, y tomando en consideración las propuestas de las entidades.

d) Agrupar a las entidades paraestatales bajo su coordinación en subsectores, bajo responsabilidad y mando unificado, cuando la naturaleza de sus funciones, el destino de los bienes y servicios que producen y sus características productivas lo justifiquen en términos de una mejor orientación programática de sus actividades. Las relaciones entre las entidades en particular y el Sector se darán al través del subsector que corresponda.

e) Promover, cuando así convenga para una mayor eficiencia, la formación o fortalecimiento de entidades que controlen y regulen las operaciones y expansión de otras entidades que actúen en una misma rama de la economía o desarrollen actividades afines o complementarias.

f) Establecer los lineamientos y criterios que determinen la estructura de la participación pública en el Sector que corresponda: las directrices para la creación, adquisición, fusión, liqui-

dación, venta o cesión de las entidades que le correspondan, así como los criterios generales que orienten la participación patrimonial privada o social en las entidades paraestatales del Sector. Propondrán a la Secretaría de Programación y Presupuesto las modificaciones a la organización de la Administración Pública Paraestatal para la autorización del Titular del Ejecutivo Federal.

g) Coordinar y vigilar el diseño, la implantación y el funcionamiento de los sistemas de programación de las entidades paraestatales agrupadas en el mismo y establecer los mecanismos de planeación, evaluación, apoyo a decisiones estratégicas y de control y seguimiento en el avance programático presupuestal, que le permitan conducir y regular a las referidas entidades paraestatales, en equilibrio con las funciones normativas que le corresponden.

h) Integrar y someter a la consideración de la Secretaría de Programación y Presupuesto el presupuesto por programas sectorial consolidado, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el programa financiero.

i) Determinar la distribución de los recursos consolidados autorizados entre las entidades de su sector, con base en las prioridades sectoriales, definiendo las aportaciones de capital, transferencias y endeudamiento que a cada una correspondan.

j) Opinar y someter a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los ajustes a los precios y tarifas de las entidades bajo su coordinación.

k) Establecer, de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los mecanismos de control y evaluación individual del desempeño de las entidades bajo su coordinación, que aseguren el cumplimiento de sus objetivos programáticos y la correcta utilización de los recursos de todo tipo a su cargo.

l) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las propuestas para el manejo de las acciones de empresas de participación estatal, y de fideicomisos bajo su coordinación, así como las políticas generales que orienten el mismo y la aplicación de sus rendimientos.

m) Definir sistemas de información a las entidades agrupadas en su sector, que permitan el aprovechamiento de la generada para fines internos, conviniendo con otras dependencias de la Administración Pública Federal, los requerimientos de información para elevar la productividad de su uso.

V. A las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

a) Establecer los sistemas de programación, conforme a los lineamientos del Coordinador de Sector, que les permitan integrarse al Plan y a los programas sectoriales y globales, retroalimentándolos a través de la elaboración del programa institucional por entidad o grupo de entidades que precise los objetivos, las metas prioritarias y complementarias, así como las acciones operativas, de apoyo, de coordinación y regulación, los recursos de diverso tipo que demande para alcanzarlas y los criterios específicos con los que rija su operación y crecimiento.

b) A determinación de la Secretaría Coordinadora de Sector, formular su programa institucional y someterlo a su aprobación debidamente presupuestado.

c) Elaborar e incorporar en el programa anual un balance de transferencias que justifique los subsidios recibidos y otorgados, las aportaciones de capital para un saneamiento financiero y el presupuesto de divisas.

d) Establecer con la Coordinación Sectorial los mecanismos anuales que aseguren la operación y ejecución de sus programas institucionales, contemplando por un lado los objetivos, metas, acciones y recursos financieros de dichos programas y por otro los apoyos presupuestales, de coordinación, regulación y de otro tipo que se requieran para alcanzarlos.

e) Establecer con base en los lineamientos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y del Coordinador de Sector, los mecanismos de control de gestión, auditoría interna e información que permitan el seguimiento permanente y el diagnóstico de las actividades programático-presupuestales a cargo de la entidad.

f) Proporcionar la información y facilidades que las dependencias mencionadas en este Acuerdo requieran para ejercer sus funciones.

Artículo 3o. La conformación de los órganos de Gobierno deberá observar una estricta corresponsabilidad política, técnica y administrativa entre la Administración Centralizada y la Administración Paraestatal.

En su conformación corresponde:

I. A las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y Contraloría General de la Federación:

a) Proponer consejeros ante los órganos de Gobierno de las entidades paraestatales, cuya finalidad u objeto social se relacione con las atribuciones de estas dependencias, de acuerdo a lo que señalen las leyes.

b) Proponer lineamientos generales para el funcionamiento de los órganos de Gobierno de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

II. A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación:

a) Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

III. Al Coordinador Sectorial:

a) Asumir la Presidencia de los órganos de Gobierno de las entidades bajo su coordinación.

b) Promover que en la conformación de los órganos de Gobierno de las entidades bajo la coordinación del sector se cuente con representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que por sus atribuciones estén vinculadas a la operación de las mismas.

c) Promover que la actuación de los órganos de Gobierno de las entidades tengan como fin la programación estratégica, la supervisión de la marcha normal de las empresas y el control preventivo de sus actividades, a través de la definición de objetivos de operación, metas, prioridades, estrategias, de la conexión del proceso de programación con la presupuestación y el control, y la evaluación de los programas con los resultados. En los casos de los órganos de Gobierno de entidades controladoras de otras entidades, se buscará delegar esta tarea a ellas.

d) Dictar los lineamientos y las directrices para la conformación de Comités Técnicos dependientes de los órganos de Gobierno.

e) Fijar lineamientos específicos para la actuación de los órganos de Gobierno, vigilar la periodicidad de su funcionamiento y el cumplimiento de los requisitos de información y oportunidad de la misma.

IV. A las entidades:

a) Dar debido cumplimiento a las disposiciones reglamentarias, normativas y de política general y sectorial que emitan las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y el Coordinador Sectorial respectivo.

b) Cumplir estrictamente con las decisiones, acuerdos, indicaciones y directrices establecidas por sus órganos de Gobierno.

c) Participar en los Comités Técnicos o sus equivalentes de otras entidades paraestatales, cuando la interrelación de sus actividades así lo requiera.

Artículo 4o. Las empresas de participación estatal minoritaria normarán su relación con el Gobierno Federal conforme a las disposiciones legales vigentes.

Artículo 5o. Las entidades de la Administración Pública Paraestatal, deberán establecer Comités Mixtos de Productividad, proponiendo la participación de los trabajadores y técnicos involucrados cotidianamente en los procesos productivos.

Artículo 6o. Las entidades paraestatales deberán desarrollar su expansión futura y en lo posible sus actividades actuales, fuera de la zona metropolitana de la Ciudad de México, para lo cual deberán preparar un programa de descentralización territorial. Se deberá actuar de conformidad con la política de Descentralización de la Vida Nacional y los lineamientos que de ésta se deriven.

Artículo 7o. Las entidades de la Administración Pública Paraestatal, participarán en la Renovación Moral de la Sociedad, mediante el establecimiento de controles programáticos, presupuestales, contables y de auditoría sobre su gestión, que permitan la verificación de los montos y usos del patrimonio nacional.

Artículo 8o. La vigilancia de la aplicación de los lineamientos y políticas señalados en este Acuerdo, corresponden a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

TRANSITORIOS

Artículo 1o. Los coordinadores sectoriales, sin perjuicio de las disposiciones que rigen el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Federal expedirán, observando lo dispuesto en el artículo 3o., fracción I, inciso "b", de este Acuerdo, en un plazo no mayor de 90 días a partir de la fecha de publicación del mismo, los lineamientos y las normas para la conformación y funcionamiento de los órganos de Gobierno de las entidades bajo su coordinación.

Artículo 2o. El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diecisiete días del mes de mayo de mil novecientos ochenta y tres.—Miguel de la Madrid Hurtado.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz.—Rúbrica.—El Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor.—Rúbrica.—El Secretario de la Defensa Nacional, Juan Arévalo Gardoqui.—Rúbrica.—El Secretario de Marina, Miguel Ángel Gómez Ortega.—Rúbrica.—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog.—Rúbrica.—El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de la Contraloría General de la Federación, Francisco Rojas Gutiérrez.—Rúbrica.—El Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Francisco Labastida Ochoa.—Rúbrica.—El Secretario de Comercio y Fomento In-

dustrial, Héctor Hernández Cervantes.—Rúbrica.—El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Horacio García Aguilar.—Rúbrica.—El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Rodolfo Félix Valdés.—Rúbrica.—El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Marcelo Javelly Girard.—Rúbrica.—El Secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles.—Rúbrica.—El Secretario de Salubridad y Asistencia, Guillermo Soberón Acevedo.—Rúbrica.—El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Arsenio Farell Cubillas.—Rúbrica.—El Secretario de la Reforma Agraria, Luis Martínez Villcaña.—Rúbrica.—El Secretario de Turismo, Antonio Enriquez Savignac.—Rúbrica.—El Secretario de Pesca, Pedro Ojeda Paullada.—Rúbrica.—El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez.—Rúbrica.

ANEXO IV

Diario Oficial, martes 11 de octubre de 1983

**SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL
DE LA FEDERACION**

Oficio Circular No. 212-879, dirigido a los ciudadanos titulares coordinadores del sector por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y función de los Organos del Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Parastatal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Secretaría de la Contraloría General de la Federación

OFICIO CIRCULAR

A los titulares de las Dependencias Coordinadoras de Sector.

En cumplimiento a lo establecido en el artículo B), fracción I, del artículo 30. del Acuerdo Presidencial sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Parastatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial el 19 de mayo de 1983.

den los siguientes lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los Organos de Gobierno de las entidades de la Administración Pública Paraestatal:

ARTICULO 1o. Son entidades de la Administración Pública Paraestatal, en los términos de los artículos 3o., 43, 46, 47, 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: los Organismos Descentralizados; Empresas de participación Estatal; Instituciones Nacionales de Crédito; Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito; Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas; Sociedades Nacionales de Crédito y Fidelcomiso.

ARTICULO 2o. Los Organos de Gobierno de las entidades serán presididos por el Titular de la Dependencia Coordinadora de Sector, excepto cuando corresponda su designación al Titular del Ejecutivo Federal, o se establezca de manera distinta en las disposiciones legales específicas y contarán con uno o más comisarios o sus equivalentes, cuyo número sea determinado por las mismas disposiciones o por lo que sean propuestos o designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Dichos funcionarios participarán en las sesiones con voz pero sin voto.

En las entidades no sectorizadas, salvo lo dispuesto por los ordenamientos legales aplicables, la designación o proposición de quien deba presidir el Organismo de Gobierno, se hará por el Titular del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

ARTICULO 3o. Los titulares de las dependencias coordinadoras de sector podrán delegar su representación ante los Organos de Gobierno en funcionarios de la propia Dependencia, excepto cuando exista disposición expresa al respecto.

Los titulares de las entidades controladoras podrán ser propuestos o designados para presidir los Organos de Gobierno de las entidades controladas.

ARTICULO 4o. Los miembros de los Organos de Gobierno de las entidades paraestatales que deban participar como representantes de dependencias o entidades del Ejecutivo Federal, y cuyo nombramiento o propuesta corresponda al Gobierno Federal, serán designados o propuestos por el Coordinador Sectorial, excepto cuando esa facultad corresponda expresamente al Ejecutivo Federal o esté determinado de manera diferente en otras disposiciones legales.

ARTICULO 5o. Los coordinadores de sector deberán cuidar que en la integración de los Organos de Gobierno participen representantes de las dependencias o entidades cuyas atribuciones los vinculen, de manera importante y permanente, con la operación de los mismos y que, por lo tanto, sean corresponsables en la toma de decisiones, buscando que el número de participantes sea reducido para asegurar la eficiencia del Organismo.

ARTICULO 6o. Por acuerdo del Titular del Ejecutivo Federal, las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, participarán en los Organos de Gobierno de con-

formidad a las disposiciones relativas en la materia.

ARTICULO 7o. El nivel jerárquico de los servidores públicos de la Administración Pública Federal que integren los Organos de Gobierno, será determinado por la Coordinación Sectorial, cuidándose que sea homogéneo y adecuado para garantizar la ejecución de las decisiones adoptadas.

Dicho nivel no podrá ser inferior al de Secretario de Estado para las entidades consideradas como prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional, de Subsecretario para aquellos cuya actividad y operación sean fundamentales para la política sectorial y de Director General para las demás cuya actuación consolide el desarrollo del Sector. En este último caso y en forma excepcional, la representación podrá ser delegada en directores de área o sus equivalentes.

Los miembros titulares de los organos de Gobierno podrán designar suplentes, quienes en todo caso asumirán plenamente las responsabilidades inherentes a tal encargo.

ARTICULO 8o. Las dependencias de la Administración Pública Federal cuidarán que los funcionarios que las representen en varios Organos de Gobierno, lo sean de entidades que pertenezcan a una misma rama o sector, realicen funciones similares, sean filiales o exista una permanente vinculación en razón de las actividades que desarrollan.

ARTICULO 9o. El Organismo de Gobierno podrá invitar a sus sesiones a funcionarios de la entidad o a personas que aún siendo ajenas a la misma, puedan aportar elementos de juicio para la toma de decisiones y cuya presencia contribuya a complementar el conocimiento sobre aspectos específicos del Orden del Día.

ARTICULO 10o. El Organismo de Gobierno habrá un Secretario Técnico, quien levantará las actas de las sesiones y llevará el seguimiento de los acuerdos que se tomen e informará de su grado de cumplimiento en cada sesión. El nombramiento podrá recaer en servidores públicos de la propia Dependencia Coordinadora del Sector, en quien realice estatutariamente esta función, y participará en las sesiones con voz pero sin voto.

ARTICULO 11o. El Organismo de Gobierno se considerará legalmente reunido, cuando en la sesión se encuentren presentes por lo menos la mitad más uno de sus miembros o en su caso el número que establezca el estatuto social de la entidad que corresponda, siempre que entre ellos se encuentre un representante de la Coordinadora del Sector.

ARTICULO 12o. Las decisiones de los Organos de Gobierno y de los comités o subcomités técnicos que de ellos emanen, se tomarán por mayoría de votos y en caso de empate su Presidente contará con voto de calidad, salvo disposición en contrario. Todos los miembros tendrán la obligación de pronunciarse en las votaciones y en el caso de los miembros representantes del Sector Público Federal, su voto expresará necesariamente la opinión de la Institución que lo haya designado.

ARTICULO 13o. Los Organos de Gobierno

deberán sesionar cuando menos bimestralmente. Las coordinadoras de Sector, en casos excepcionales, podrán establecer una periodicidad diferente. El Presidente del Organó de Gobierno podrá convocar a sesión cuando lo considere necesario.

ARTICULO 140. Para lograr la adecuada conformación, funcionamiento y responsabilidad de los Organos de Gobierno y de los comités técnicos que de ellos emanen, de conformidad con lo previsto en estos lineamientos generales; la Coordinadora de Sector promoverá en los casos que sean necesarios, la modificación de las disposiciones estatutarias e informará a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.

ARTICULO 150. Los Organos de Gobierno conducirán sus actividades de acuerdo con el programa y calendario anual de trabajo que apruebe el propio Organó; y, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y demás disposiciones relativas, deberán establecer las políticas estratégicas de las entidades en corresponsabilidad con las del Sector; y aprobar y evaluar sus programas anuales de trabajo y la planeación de mediano plazo que sean elaborados por el Titular de la entidad.

ARTICULO 160. Los Organos de Gobierno cuidarán que la información que el Titular de la Entidad presente en sus sesiones, y la de los comités o subcomités técnicos, corresponda al Orden del Día previamente aprobado y sea confiable, oportuna y suficiente para facilitar la toma de decisiones, realizar su seguimiento y evaluar la gestión de la Entidad. Dicha información deberá contener, cuando menos, la referida al avance programático presupuestal y a la situación operativa, financiera, administrativa y económica-social de la Entidad.

ARTICULO 170. Corresponderá a las dependencias coordinadoras de Sector emitir los Lineamientos específicos sobre los requisitos y formas en que las entidades deben presentar la información de acuerdo con las características particulares de cada rama o subsector. Estos Lineamientos específicos deberán comprender, como mínimo, los requisitos demandados por las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.

ARTICULO 180. Los Organos de Gobierno deberán analizar el informe anual que rinda el Comisario o equivalente ante la instancia correspondiente de la Entidad, y tomarlo en consideración para la programación de sus actividades posteriores, ordenando la instrumentación de las medidas correctivas procedentes.

ARTICULO 190. La información sobre los asuntos a tratar en las sesiones de los Organos de Gobierno, deberá ser proporcionada oportunamente por el Titular de la Entidad al Secretario Técnico del Organó de Gobierno, para ser remitida a los miembros del mismo con un mínimo de siete días hábiles de anticipación a la fecha de celebración de la sesión. En caso contrario y a petición de cualquiera de sus integrantes o del

Comisario, dicha sesión no se llevará a cabo en la fecha prevista y deberá celebrarse entre los diez y quince días hábiles siguientes. Lo anterior se realizará sin menoscabo al fincamiento de responsabilidades al Titular de la Entidad o al Secretario Técnico según corresponda, de conformidad con la legislación vigente en la materia.

ARTICULO 200. Las dependencias coordinadoras de sector, emitirán los lineamientos que correspondan para fortalecer la vinculación programática-presupuestal entre ellas y las entidades controladoras y entre ésta y las entidades controladas.

Los Organos de Gobierno de las entidades controladas deberán informar al Organó de Gobierno de su controladora sobre su gestión y la marcha general de la entidad en los términos previstos por el artículo 19 de estos lineamientos.

ARTICULO 210. Los Organos de Gobierno podrán constituir comités o subcomités técnicos especializados para, entre otros fines, apoyar la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de las entidades; para atender problemas de administración y organización de los procesos productivos, de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y del uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia de los mismos. Los comisarios o equivalentes podrán asistir a sus sesiones con voz.

ARTICULO 220. Los comités o subcomités técnicos especializados se crearán a propuesta del Presidente del Organó de Gobierno, o de cuando menos la tercera parte de los miembros presentes.

ARTICULO 230. Los comités o subcomités técnicos especializados se integrarán y funcionarán de acuerdo con los lineamientos que establezca la Dependencia Coordinadora de Sector, y podrán invitar a sus sesiones a personas que puedan contribuir a la solución de problemas específicos. Las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, participarán en dichos comités o subcomités, cuando lo estimen conveniente en razón de sus respectivas atribuciones.

ARTICULO 240. Los comités o subcomités técnicos especializados po.....

OJO SIGUE.

drán constituirse de manera temporal o permanente. En todos los casos tendrán un programa de trabajo y un calendario de sesiones debidamente sancionados por el Organó de Gobierno, al que deberán informar del resultado de las mismas.

ARTICULO 250. Las resoluciones de los comités o subcomités técnicos especializados tendrán carácter de propuesta y serán presentadas ante el Organó de Gobierno para su decisión y, en su caso, ejecución.

ARTICULO 260. Los Organos de Gobierno de las entidades deberán hacer del conocimiento de la Coordinadora Sectorial los informes que les rindan el Titular de la Entidad, el Comisario y los comités o subcomités técnicos, con las co-

responsables evaluaciones sobre su gestión y la marcha general de la Entidad.

En el caso de las entidades no sectorizadas, los informes deberán ser rendidos a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

ARTICULO 270. Las entidades se abstendrán de pagar o compensar en cualquier forma a los servidores públicos de la Administración Pública Federal que formen parte de los Organos de Gobierno, o de los comités o subcomités técnicos especializados, al igual que a los comisarios o equivalentes. La no asistencia injustificada a las sesiones a que sean convocados, dará lugar a las sanciones previstas en las disposiciones sobre la materia.

ARTICULO 280. El Orden del Día de las sesiones de los Organos de Gobierno deberá contener invariablemente un reporte, sobre el cumplimiento de los acuerdos previos adoptados por el Organos de Gobierno y otro sobre el acatamiento a lo dispuesto en los presentes lineamientos, así como de los que fije la Coordinadora de Sector correspondiente.

ARTICULO 290. Las empresas de Participación Estatal minoritaria normarán la integración y funcionamiento de sus Organos de Gobierno conforme a las disposiciones legales vigentes.

ARTICULO 300. La vigilancia sobre la aplicación de estos lineamientos, estará a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

ARTICULO 310. Las dependencias coordinadoras de sector deberán expedir los lineamientos y normas para la integración y funcionamiento de los Organos de Gobierno de las empresas paraestatales bajo su coordinación, dentro de los noventa días siguientes a la publicación del presente oficio circular, en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO 320. Los presidentes de los Organos de Gobierno de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, deberán proceder a la aplicación de estos lineamientos y de los que explidan las dependencias coordinadoras de sector, dentro de los noventa días siguientes a sus respectivas publicaciones en el Diario Oficial de la Federación.

Aterramiento

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D. F., 23 de septiembre de 1983. — El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog. — Rúbrica. — El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari. — Rúbrica. — El Secretario de la Contraloría de la Federación, Francisco Rojas. — Rúbrica.

ANEXO V

Diario Oficial, jueves 29 de marzo de 1984 .

SECRETARIA DE PESCA

Normas para la integración y funcionamiento de los Organos de Gobierno de las Entidades Paraestatales que coordina la Secretaría de Pesca.

Al margen un sello con el Escudo Nacional,

que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Secretaría de Pesca.

Con fundamento en las disposiciones del Acuerdo Presidencial sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública

Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal y del Oficio-Circular 212-879 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el cual se determinan los lineamientos generales para la integración y función de los Organos de Gobierno de las propias entidades, se expiden las

NORMAS para la integración y funcionamiento de los Organos de Gobierno de las Entidades Paraestatales que coordina la Secretaría de Pesca.

CAPITULO PRIMERO

De las Entidades Paraestatales Pesqueras

ARTICULO 1o.—Se consideran Entidades de la Administración Pública Paraestatal Pesquera las siguientes:

- “Productos Pesqueros Mexicanos”, S. A. de C. V.;
- “Ocean Garden Productos”, Inc.;
- “Exportadores Asociados”, S. A. de C. V.;
- “Refrigeradora de Tepepan”, S. A. de C. V.;
- “Productos Pesqueros de Alvarado”, S. A. de C. V.;
- “Productos Pesqueros de Yucalpetén”, S. A. de C. V.;
- “Productos Pesqueros Mexicanos de Michoacán”, S. A. de C. V.;
- “Productos Pesqueros de Salina Cruz”, S. A. de C. V.;
- “Productos Pesqueros de Guerrero”, S. A. de C. V.;
- “Productos Pesqueros de Mazatlán”, S. A. de C. V.;
- “Productos Pesqueros de Escuinapa”, S. A. de C. V.;
- “Productos Pesqueros de Sinaloa”, S. A. de C. V.;
- “Productos Pesqueros La Paz”, S. A. de C. V.;
- “Productos Pesqueros de Bahía de Tortugas”, S. A. de C. V.;
- “Productos Pesqueros de Matancillas”, S. A. de C. V.;
- “Productos Pesqueros de Guaymas”, S. A. de C. V.;
- “Productos Pesqueros Peninsular”, S. A. de C. V.;

- “Productos Pesqueros Isla de Cedros”, S. A. de C. V.;
 - “Pesquera del Pacifico”, S. A. de C. V.;
 - “Productos Pesqueros Atún-Mex”, S. A. de C. V.;
 - “Productora Nacional de Redes”, S. A. de C. V.;
 - “Pescado de Chiapas”, S. A. de C. V.;
 - “Fideicomiso Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero”;
 - “Fondo Nacional de Fomento Cooperativo”;
- y aquellas otras que en el futuro se adscriban al Sector que coordina la Secretaría de Pesca.

CAPITULO SEGUNDO

De la Integración de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal Pesquera

ARTICULO 2o.—De conformidad con lo dispuesto en el inciso (B) del Artículo 1o. del Acuerdo Presidencial del 17 de mayo de 1963, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 del mismo mes y año, se entenderá por Organos de Gobierno a los Consejos de Administración, Juntas de Gobierno, Juntas Administrativas, Juntas Directivas, Comités Técnicos en el caso de los fideicomisos, y cualquier otro Cuerpo Colegiado que administre entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Además de las obligaciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal impone a las entidades de la propia Administración, los Organos de Gobierno deberán atender en su funcionamiento y desempeño las demás disposiciones que al respecto las reglamentan y regulan, así como las Leyes y demás ordenamientos especiales que norman su funcionamiento.

ARTICULO 3o.—Los Organos de Gobierno de las Entidades del sector que coordina la Secretaría de Pesca, se integrarán de la siguiente forma:

A.—En las entidades consideradas como prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional, los Organos de Gobierno se integrarán en la forma siguiente:

- 1.—Con un Presidente, que será el C. Secretario de Pesca.
- 2.—Con dos Vicepresidentes, que serán los Subsecretarios de Pesca.
- 3.—Con los representantes de las Secretarías: de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial, que acrediten los Titulares del Ramo correspondiente en los términos del Acuerdo y del Oficio Circular que se cumplimentan al expedir estas normas.
- 4.—Con los Representantes del “Banco Nacional Pesquero y Portuario”, S.N.C.; del “Banco Nacional de Comercio Exterior”, S.N.C. y del Instituto Mexicano de Comercio Exterior designados en los términos del Acuerdo y del Oficio Circular que se cumplimentan al expedir estas normas.
- 5.—En el caso de las Sociedades de Participación Estatal Mayoritaria los accionistas de

(tanto al Gobierno Federal tendrán el número de consejeros que corresponda a su participación social, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles y por los Estatutos de la Entidad de que se trate.

4.—Con un Secretario Técnico, cuyo nombramiento podrá recaer en un servidor público de la Secretaría de Pesca, o en quien realice estatutariamente esa función, el que participará en las sesiones con voz pero sin voto y, en caso de requerirse, un Prosecretario de Actas, para que apoye al Secretario Técnico en el desempeño de sus funciones, quien será nombrado por el propio Organismo de Gobierno a propuesta del Director General de la entidad y el que asistirá a las sesiones sin intervenir en ellas.

7.—Con los Comisarios o Funcionarios equivalentes, que al efecto haya designado la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En el caso de que existan accionistas minoritarios, éstos podrán designar un comisario propietario y su suplente, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Por cada uno de los representantes propietarios se designará un suplente.

Al ejercer su encargo, los integrantes de los Organismos de Gobierno asumirán la responsabilidad inherente a su representación y, por tanto, serán corresponsables en la toma de decisiones.

El Oficial Mayor de la Secretaría de Pesca será convocado a todas las sesiones de los Organismos de Gobierno, en las que participará con voz pero sin voto.

8.—En las demás entidades comprendidas por la Secretaría de Pesca, cuya actividad y operaciones sean fundamentales para la política sectorial o para consolidar el desarrollo del Sector Pesquero, los Organismos de Gobierno se integrarán en la siguiente forma:

1.—Con un Presidente, que será el C. Secretario de Pesca, quien podrá delegar su representación en algún servidor público de la propia Secretaría, conforme a las disposiciones legales que se cumplimenten.

2.—Con un Vicepresidente, que designará el C. Secretario de Pesca de entre los servidores públicos de la Dependencia.

3.—Con un Representante de cada una de las siguientes Secretarías: de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial, que heredará y designe los Titulares del Ramo correspondiente, en los términos del Acuerdo y del Oficio Circular que se cumplimentan al expedir estas normas.

4.—Con un Representante de cada uno de los Organismos de Gobierno: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., y del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, designados en los términos del Acuerdo y del Oficio Circular que se cumplimentan al expedir estas normas.

S.N.C., y del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, designados en los términos del Acuerdo y del Oficio Circular que se cumplimentan al expedir estas normas.

5.—Con un Representante, en su caso, de los accionistas minoritarios designado de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

6.—Con un Secretario Técnico, cuyo nombramiento podrá recaer ya sea en un servidor público de la Secretaría de Pesca o en quien realice estatutariamente esa función, el que participará en las sesiones con voz pero sin voto.

7.—Con el Comisario o Funcionario equivalente que al efecto haya designado la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

8.—Con el Delegado Federal de Pesca del Estado en que tenga su domicilio social la entidad paraestatal de que se trate.

9.—El Secretario de Pesca, por conducto del Ejecutivo Local invitará a formar parte de los Organismos de Gobierno de las entidades paraestatales del Sector, a los Gobiernos de las Entidades Federativas que correspondan.

Por cada representante propietario se designará un suplente; al ejercer su encargo los integrantes de los Organismos de Gobierno asumirán la responsabilidad inherente a su representación; por tanto, serán corresponsables en la toma de decisiones.

CAPITULO TERCERO

Del funcionamiento de los Organismos de Gobierno de las Entidades Paraestatales del Sector Pesquero

ARTICULO 40.—Los Organismos de Gobierno se reunirán cada dos meses cuando menos, para conocer de los asuntos que señale la Convocatoria respectiva y la Orden del Día a que debe seguirse la reunión.

En la primera sesión del año se aprobará el calendario anual para la celebración de sesiones ordinarias. La fecha de cada sesión deberá ser confirmada en la sesión anterior. El Coordinador del Sector podrá disponer de convocar a sesión extraordinaria.

ARTICULO 50.—El Secretario Técnico cuidará que los documentos relativos a la agenda se hagan llegar a los Consejeros y Comisarios cuando menos con siete días hábiles de anticipación a la fecha señalada para que se celebre la sesión. Cuando ello fuere necesario, a petición de cualquiera de los integrantes del Organismo de Gobierno de los Comisarios, la sesión se celebrará en la fecha prevista y dentro de los días de la agenda con siete días hábiles de anticipación a la fecha prevista, siempre que el asunto que se trate sea de importancia para la entidad paraestatal de que se trate y al Secretario de Pesca.

Técnico, según corresponda, de conformidad con la legislación aplicable en la materia.

ARTICULO 60.—En los Organos de Gobierno habrá quórum legal, cuando en la sesión se encuentren presentes por lo menos la mitad más uno de sus miembros o, en su caso, el número que establezca el estatuto social de la entidad que corresponda, siempre que entre ellos se encuentre un representante de la Coordinadora del Sector. Las decisiones que de ellos emanen se tomarán por mayoría de votos y en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

ARTICULO 70.—Los Organos de Gobierno conducirán sus actividades de acuerdo con el programa y calendario anual de trabajo que ellos mismos aprueben, procurando siempre fortalecer su capacidad para la toma de decisiones, concentrarse en aspectos de trascendencia para política y operación de la entidad y lograr una adecuada coordinación y congruencia operativa entre las directrices de la Coordinadora Sectorial y la operación de la entidad.

Los programas y calendarios anuales de trabajo y los de mediano plazo, deberán ser elaborados por el Titular de la Entidad de que se trate y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo establecerán las políticas estratégicas de las propias entidades en corresponsabilidad con las del Sector, así como los sistemas de evaluación correspondientes.

ARTICULO 80.—Los Organos de Gobierno deberá analizar el informe anual que rinda el Comisario o su equivalente, tomarlo en consideración para la programación de las actividades posteriores de la propia entidad y ordenar la instrumentación de las medidas correctivas procedentes, sin perjuicio de cuidar que se cumpla, en los casos de las Sociedades de Participación Estatal Mayoritaria, con los requisitos establecidos en el Artículo 173 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

ARTICULO 90.—Los Organos de Gobierno cuidarán que la información que se presente a sus sesiones corresponda al Orden del Día previamente aprobado y sea confiable, oportuna y suficiente para facilitar la toma de decisiones, realizar su seguimiento y evaluar la gestión de la entidad. Dicha información deberá contener, cuando menos, lo relativo al avance programático presupuestal y a la situación operativa, financiera, administrativa y económico-social de la entidad.

ARTICULO 100.—La Coordinación Sectorial por conducto de la Dirección General de Planeación, Organización y Evaluación de la Secretaría de Pesca, emitirá normas específicas sobre los requisitos y forma en que las entidades del Sector deben presentar la información de acuerdo con las características particulares de cada una de ellas. Estas reglas deberán comprender, como mínimo, los requisitos deman-

dados por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.

ARTICULO 110.—El Secretario Técnico preparará un acta circunstanciada de cada reunión en la que se consignarán los principales asuntos tratados y los acuerdos específicos que se aprueben. El anteproyecto se hará llegar a los Consejeros y Comisarios para que emitan opinión; con las observaciones que formulen preparará el proyecto definitivo, que someterá a la consideración del Presidente del Organo de Gobierno.

En la siguiente reunión del Organo de Gobierno y después de haberse declarado que existe quórum legal, el Secretario Técnico deberá dar cuenta con el Acta de la reunión anterior para que, en su caso, sea aprobada.

ARTICULO 120.—A las reuniones de los Organos de Gobierno asistirá el Director General de la Entidad de que se trate o quien haga sus veces. A juicio del Presidente de los Organos de Gobierno se podrá invitar a las sesiones a los servidores públicos y a los particulares que puedan aportar elementos de conocimiento necesarios o convenientes para la mejor toma de decisiones.

CAPITULO CUARTO

Del Secretario Técnico de los Organos de Gobierno de las Entidades Paraestatales del Sector Pesquero

ARTICULO 130.—Los Organos de Gobierno contarán con un Secretario Técnico, el que tendrá a su cargo los asuntos siguientes:

- 1.—Formular con la anticipación debida el Orden del Día, la que someterá a la aprobación del Presidente del Organo de Gobierno que corresponda, cuidando se incluyan en ella los asuntos propuestos por los representantes, los Comisarios y el Director General de la Entidad.
- 2.—Expedir oportunamente las convocatorias para las reuniones respectivas.
- 3.—Enviar a los integrantes del Organo de Gobierno la documentación de los asuntos a tratar, asegurándose de que se reciba cuando menos con siete días hábiles de anticipación a la fecha en que se celebre la sesión.
- 4.—Elaborar el calendario anual de sesiones del Organo de Gobierno, someterlo a su aprobación, distribuirlo entre los Consejeros y llevar un registro de las mismas.

ARTICULO 140.—Las Convocatorias a que se refiere el Artículo anterior contendrán el Orden del Día a que deba sujetarse la reunión y especificar los asuntos que deben tratarse.

El Orden del Día de las sesiones deberá incluir invariablemente un reporte sobre el cum-

plimiento de los acuerdos previos tomados por el Organó de Gobierno, así como de los especiales que en uso de sus facultades haya dispuesto la Coordinación Sectorial.

ARTICULO 150.—Al iniciarse la reunión, el Secretario Técnico pasará lista de presentes e informará al Presidente de la misma acerca de la existencia del quórum, así como de la presencia del Comisario o Comisarios designados y del representante de la Coordinación Sectorial. A continuación, el Secretario Técnico dará cuenta con el acta de la reunión anterior e informará acerca del cumplimiento de los acuerdos que se hubieren tomado en la misma. Para tal efecto, los titulares de las entidades paraestatales de que se trate informarán por escrito, cuando menos con quince días hábiles de anticipación, respecto de dicho cumplimiento, a fin de que pueda llevarse a cabo el seguimiento de las distintas acciones y remitir oportunamente la información relativa a los integrantes de los Organos de Gobierno.

ARTICULO 160.—Un duplicado de las actas aprobadas por el Organó de Gobierno, autorizada con la firma del Presidente y el Secretario que hubieren actuado, será enviada al Director General, Gerente General o quien haga sus veces en la entidad de que se trate, para que proceda a inscribirlas en el libro correspondiente y a recabar en él las firmas antes mencionadas. Los originales de dichas actas se conservarán en las oficinas del Secretario Técnico.

ARTICULO 170.—El Secretario Técnico deberá asistir a todas las reuniones que se convoquen y tendrá, además, las siguientes obligaciones:

a) Expedir las Certificaciones que le fueren solicitadas y que tengan relación con los asuntos o acuerdos que se hubieren tomado en las reuniones celebradas.

b) Vigilar que los informes o dictámenes que deban rendirse a los Organos de Gobierno, o a las asambleas de accionistas en su caso, se apeguen a las normas establecidas y se cumplan las disposiciones legales que fueran aplicables.

c) Intervenir ante las Dependencias competentes para agilizar los trámites que sean neco-

sarios para el cumplimiento de las resoluciones o acuerdos que hubiese dictado el Organó de Gobierno, dando cuenta oportuna a su Presidente.

ARTICULO 180.—En caso de ausencia del Secretario Técnico, los Organos de Gobierno designarán, de entre los asistentes, al que desempeñará el encargo durante la reunión.

CAPITULO V

Disposiciones Generales

ARTICULO 190.—De conformidad con lo dispuesto por el artículo 55 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Coordinador Sectorial podrá establecer los comités técnicos especializados que juzgue necesarios para apoyar las actividades de los Organos de Gobierno relativas a la programación estratégica y a la supervisión de la marcha normal de las Entidades del Sector Pesquero.

ARTICULO 200.—Las entidades se abstendrán de pagar o compensar en cualquier forma a los servidores de la Administración Pública Federal que formen parte de los Organos de Gobierno o de los comités o subcomités técnicos especializados, al igual que a los comisarios o sus equivalentes.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.—Las presentes Normas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.—La Dirección General de Planeación, Organización y Evaluación de la Secretaría de Pesca, en coordinación con los Organos competentes del Sector Pesquero, promoverá las reformas estatutarias que las entidades requieran para el mejor cumplimiento de estas normas.

México, Distrito Federal, a los 11 días del mes de enero de 1964.—El Secretario de Pesca, Pedro Ojeda Paullada.—Rúbrica.

ANEXO VI

Diario Oficial, miércoles 25 de enero de 1984.

**SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS
E INDUSTRIA PARAESTATAL**

Normas para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. **NORMAS para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.**

Con fundamento en los artículos 33, 50, 51 y 55 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 3o. fracción III del Acuerdo Presidencial sobre el funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, y 31 del Oficio Circular 212-879 por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y función de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, se expiden las:

**NORMAS PARA LA INTEGRACION Y
FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS DE
GOBIERNO DE LAS ENTIDADES
PARAESTATALES COORDINADAS POR LA
SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E
INDUSTRIA PARAESTATAL.
INDICE**

PRESENTACION

- A. Propósitos de la normatividad
- B. Características básicas de la normatividad

CAPITULO PRIMERO: Definición, objetivos y funciones del órgano de gobierno

- I. Definición
- II. Objetivos
- III. Funciones

CAPITULO SEGUNDO: Integración y operación del órgano de gobierno.

- I. Estructura
- II. Normas de representación

- III. Normas para designación de representantes
- IV. Normas para el funcionamiento
- V. Orden del Día
- VI. Atribuciones y responsabilidades de los representantes en los órganos de gobierno

CAPITULO TERCERO: Comité Técnico Operativo y otros Comités de Apoyo.

- I. Objetivo del Comité Técnico Operativo
- II. Constitución del Comité Técnico Operativo
- III. Funciones del Comité Técnico Operativo
- IV. Integración del Comité Técnico Operativo
- V. Operación del Comité Técnico Operativo
- VI. Otros Comités de Apoyo

PRESENTACION.

Con el propósito de dar cumplimiento al Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, (D.O. 19-V-83) y al Oficio Circular 212-879 por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y función de los órganos de gobierno de las entidades de la Administración Pública Federal (D.O. del 11-X-83), en el presente documento se establecen las normas a que deberán someterse los organismos descentralizados, las empresas de participación mayoritaria y los organismos coordinados por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en la conformación y funcionamiento de sus órganos de gobierno.

Las empresas de participación estatal minoritaria normarán en lo relativo a sus órganos de gobierno, por las disposiciones legales vigentes.

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal vigilará el cumplimiento de estas disposiciones y será la responsable de sancionar las normas específicas de integración y funcionamiento que se establezcan en cada caso, con base en las cuales se efectuarán los cambios necesarios en las disposiciones estatutarias de las entidades correspondientes.

A. PROPOSITOS DE LA NORMATIVIDAD:

— Lograr que los órganos de gobierno cumplan con su papel de conducción estratégica, evitando que se conviertan en mera instancia de control o en foro de negociación de cualquier naturaleza.

— Fortalecer la capacidad para la toma de decisiones de los órganos de gobierno, para concentrarse en aspectos de trascendencia de la política y operación de la entidad.

— Lograr una adecuada coordinación y congruencia operativa y la articulación entre las directrices de la Coordinadora Sectorial y la operación de la entidad.

— Dar homogeneidad a los órganos de gobierno en cuanto a su estructura y operación, de acuerdo con las características genéricas de la entidad correspondiente.

— Promover que los órganos de gobierno se integren y sesionen de tal forma, que sea posible adoptar oportunamente las medidas necesarias para lograr la mayor eficiencia operativa de la entidad.

— Dotar a los órganos de gobierno de los órganos de apoyo para la generación y análisis de información necesaria para la toma de decisiones.

B. CARACTERISTAS BASICAS DE LA NORMATIVIDAD:

— Aun cuando en los distintos apartados se señalan los lineamientos que atañen a un tema determinado, se destacan a continuación aquellos elementos que mejor caracterizan la naturaleza de los órganos de gobierno y su connotación dentro del sistema del sector industrial paraestatal.

— Esas características, al tipificar al órgano, se convierten en los principios fundamentales que ordenarán las tareas de formación o reestructuración de los órganos de gobierno.

— Se considera indispensable que cada entidad paraestatal cuente con un órgano de gobierno con la capacidad de cubrir adecuadamente el nivel de decisión que le corresponde, por un lado, como responsable ante quienes son poseedores del patrimonio y por el otro, como autoridad formal ante la dirección general de la entidad.

— La adecuación de la estructura del órgano de gobierno a las características genéricas de cada entidad, permitirá que las funciones de gobierno y de administración se realicen a través de mecanismos más expeditos y facilitar que las directrices de política se apliquen y sean congruentes con la instrumentación operativa.

— Las funciones del órgano de gobierno son las mismas, independientemente del tamaño, giro, importancia y naturaleza de la entidad, ya que esas características, influyen en la conformación del órgano, en la cantidad y la importancia de los asuntos que resuelva, no en sus atribuciones.

Lo anterior, no invalida la necesidad de adaptaciones o ampliaciones a las funciones señaladas en el capítulo correspondiente, para adecuarlo a las características particulares de cada entidad, lo cual de ninguna manera implica la posibilidad de variar sustancialmente esas funciones.

— Con objeto de dar operatividad al órgano de gobierno y de hacerlo un instrumento ágil para la toma de decisiones, se pretende que el número de consejeros y su nivel jerárquico, así como el número y procedencia de las representaciones, se adecúe a las características de la entidad y a su calidad de controladora o de agrupada, de modo que participen quienes deban compartir la responsabilidad de conducción de la operación de la entidad.

— Con el propósito de hacer congruente la responsabilidad asignada con el manejo de los instrumentos disponibles para cumplirla, se establece que los representantes de la Coordinadora Sectorial presidan los órganos de gobierno

de las entidades directamente coordinadas, de las que funjan como controladoras y de aquellas que por su importancia estratégica o por la magnitud de sus operaciones así lo requieran, a juicio de la propia Coordinadora Sectorial. Se establece, asimismo, que los representantes de las controladoras, presidan a su vez, los de las empresas agrupadas.

— Con el fin de preservar la autonomía operativa de cada entidad y para que el órgano de gobierno responda a la visión particular del desarrollo y problemática individuales, las sesiones de los órganos de gobierno de entidades agrupadas bajo una controladora, se llevarán a cabo en forma independiente a las reuniones del órgano de gobierno de ésta.

— Para auxiliar al órgano de gobierno se impulsa la formación de comités de apoyo, como instrumento de análisis y opinión para la toma de decisiones por parte del propio órgano. Esos comités no tendrán funciones ejecutivas; ni de dirección y no participarán en la toma de decisiones en sustitución o detrimento de las atribuciones y responsabilidades del propio órgano de gobierno o de la dirección general de la entidad.

Esos comités podrán, por encargo expreso del órgano de gobierno, dictaminar sobre aquellos asuntos de carácter técnico relacionados con el proceso productivo, que el director general de la entidad deba someter a la consideración del órgano de gobierno y que, por su carácter, no sea conveniente esperar a la reunión del órgano, ni amerite convocar a reunión extraordinaria. Sobre la base del dictamen correspondiente el director general decidirá lo pertinente e informará al órgano de gobierno.

Estos comités dependerán del órgano de gobierno y serán independientes de aquellos que forman parte de la organización que reporta al director general de entidad, como el Comité Mixto de Productividad y el Comité de Adquisiciones.

— Para asegurar la operación homogénea de los comités técnicos operativos, figura central de los comités de apoyo, se establece que sean presididos por un representante de la Coordinadora Sectorial o por quien ésta designe. Asimismo se establece que la dirección general de la entidad tenga invariablemente un representante.

CAPITULO PRIMERO:

Definición, Objetivos y Funciones del Organó de Gobierno

I. DEFINICION.

1. De conformidad con el Acuerdo del 19 de mayo de 1983 (Artículo 10., inciso b), se entenderá por órgano de gobierno a los Consejos de Administración, Juntas de Gobierno, Juntas Directivas, Juntas de Administración, Comités Técnicos en el caso de los Fideicomisos y cualquier otro cuerpo colegiado que administre entidades de la Administración Pública Paraestatal.

2. En el caso de las entidades constituidas como sociedades mercantiles, el órgano de gobierno será el Consejo de Administración quien reportará a la Asamblea de Accionistas la cual,

de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles, es el órgano supremo de la sociedad.

3. En el caso de las entidades constituidas como sociedades cooperativas, el órgano de gobierno será el Consejo de Administración quien reportará a la Asamblea General la cual, de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, es el órgano supremo de la Sociedad.

4. En el caso de los organismos descentralizados, el órgano de gobierno será la Junta de Gobierno, la Junta Directiva o el Consejo Directivo, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones jurídicas relativas a su creación. En lo futuro se procurará el empleo uniforme de la denominación Consejo Directivo para esos casos.

5. En el caso de fideicomisos, el órgano de gobierno será el Comité Técnico, de conformidad con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

II. OBJETIVOS.

1. Lograr que la entidad desarrolle sus actividades conforme a los lineamientos de política establecidos para el sector industrial paraestatal, para la rama en que participa y para ella en particular.

2. Constituirse formal y operativamente en la máxima autoridad de conducción estratégica y de dirección administrativa en representación de los intereses patrimoniales y en elemento de coordinación de las acciones de las dependencias y entidades participantes.

3. Orientar la actividad de la entidad hacia el incremento de la eficiencia, el logro de su racionalidad administrativa y el sano desarrollo financiero.

4. Asegurar el desarrollo de la programación estratégica y del control preventivo de las actividades de la entidad y dictar las medidas para corregir las desviaciones que se detecten.

III. FUNCIONES

1. Programación—Presupuestación.

1.1 Establecer las políticas y prioridades que deberá observar la entidad para el desarrollo de su operación y, en el caso de las controladoras, para el desarrollo de la rama correspondiente, de conformidad con los lineamientos y directrices señaladas por el Ejecutivo Federal, las Dependencias Globalizadoras y la Coordinadora de Sector.

1.2 Autorizar los objetivos y metas anuales y de mediano plazo que deberá cumplir la entidad en apego estricto a los programas sectoriales.

1.3 Aprobar el programa anual, el anteproyecto de presupuesto y los demás programas que la entidad deba someter a la consideración de la Coordinadora Sectorial o, en su caso, de la controladora.

1.4. Sancionar y aprobar la orientación definitiva que la entidad deba dar al presupuesto autorizado por la Coordinadora Sectorial, o en su caso, por la controladora correspondiente.

1.5. Aprobar los nuevos proyectos que se sometan a su consideración, analizando su impacto en el desarrollo de la entidad y en los programas

y presupuestos aprobados, para que sean sometidos a la decisión de la Coordinadora Sectorial.

1.6 Sancionar y aprobar las modificaciones presupuestarias para ser sometidas a la autorización de la Coordinadora Sectorial.

1.7 Establecer los lineamientos a que deba apegarse la entidad en la formulación y presentación de sus estados financieros, de conformidad con las directrices que en la materia dicten las Dependencias Globalizadoras y la Coordinación Sectorial.

2. ORGANIZACION

2.1 Establecer los lineamientos que tiendan a racionalizar las estructuras de organización y el uso de los recursos disponibles, como apoyo al incremento de la eficiencia y la productividad.

2.2 Aprobar las propuestas y programas de organización y modernización administrativa y los reglamentos y manuales internos, que la entidad deba presentar para su autorización a la Coordinadora Sectorial, asegurando su congruencia con sus atribuciones y objeto, así como con el programa sectorial y con el institucional en su caso.

2.3 Aprobar la designación y remoción de servidores públicos de la entidad, hasta el nivel jerárquico que el propio órgano determine y autorizar a la dirección general de la entidad a someter esos nombramientos y las propuestas de representación en el propio órgano, a la consideración de la Coordinadora Sectorial, conforme a los lineamientos que ésta determine.

2.4 Aprobar y autorizar a la dirección general de la entidad a someter a la Coordinadora Sectorial las propuestas que se consideren oportunas en términos de factibilidad económica y financiera, para la creación, fusión, disolución, liquidación, transformación, modificación al capital de la entidad de que se trate o, en su caso, de las entidades agrupadas.

2.5 Implantar los Comités Técnicos Operativos y los demás Comités de Apoyo que el propio órgano requiera para su adecuado funcionamiento, de acuerdo con los lineamientos establecidos.

3. OPERACION

3.1 Establecer las políticas específicas de producción, comercialización, financieras, investigación y desarrollo tecnológico, manejo de recursos humanos y administrativos que deberá observar la entidad para su operación y, en el caso de las controladoras, para el desarrollo de la rama correspondiente.

3.2 Emitir lineamientos que promuevan en la entidad o en la rama correspondiente el desarrollo de líneas de acción orientadas al apoyo al mercado interno mediante las compras del sector; desarrollo de nuevos productos; promoción de exportaciones; aumento sostenido de la productividad y abastecimiento financiero entre otros.

3.3 Aprobar las propuestas de ajustes a los precios y tarifas de los productos y servicios de la entidad o de las entidades agrupadas, de acuerdo con lo que establezca el propio órgano, para que sean sometidas a la consideración de la

Coordinadora Sectorial conforme a los lineamientos de ésta.

3.4 Conocer y aprobar las operaciones que considere relevantes para la marcha de la entidad, de acuerdo con las políticas, lineamientos y criterios establecidos por el propio órgano.

3.5 Decidir en aquellos asuntos que, de acuerdo con los lineamientos y criterios establecidos por el propio órgano, deban ser sometidos a su aprobación previa por la dirección general de la entidad, por considerarlos relevantes para la marcha de la misma.

3.6 Conocer y sancionar los acuerdos, negociaciones y convenios que la dirección general de la entidad deba efectuar con los gobiernos estatales y municipales y con las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

4. CONTROL Y EVALUACION

4.1 Sancionar la información que la dirección general de la entidad presente al órgano de gobierno, a fin de fundamentar la adecuada y oportuna toma de decisiones.

4.2 Sancionar los informes de evaluación que presenten la dirección general de la entidad y conocer los de los auditores y comisarios, y en su caso, tomar las decisiones pertinentes.

4.3 Sancionar la utilización que se haya realizado de los recursos que la entidad tenga a su cargo, asegurando la transparencia en el manejo de los mismos.

4.4 Sancionar que los avances y resultados del programa institucional, anual y de modernización administrativa aprobados a la entidad, se desarrollen conforme a los lineamientos establecidos, para en su caso dictar las medidas preventivas y/o correctivas conducentes.

4.5 Informar al poseedor del patrimonio sobre el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, del uso de los recursos y, en general, de la situación de la entidad.

5. De carácter general.

5.1 Disponer lo conducente para la modificación de las disposiciones estatutarias que se requieran con motivo de la instrumentación de las normas establecidas en el presente documento.

CAPITULO SEGUNDO Integración y Operación del Organó de Gobierno.

I. ESTRUCTURA.

La Coordinadora Sectorial sancionará en cada caso, la integración del órgano de gobierno, el que se estructurará de la siguiente manera:

1. Consejeros:

1.1. Un Presidente propietario y su suplente.

1.2. El número de consejeros o miembros propietarios y suplentes que se considere conveniente, atendiendo a las características e importancia de la entidad y a su calidad de controladora o de agrupada. En todo caso se procurará que el número de consejeros sea el mínimo indispensable, de modo que se asegure la operatividad y toma de decisiones del órgano.

2. Otros participantes en las sesiones:
2.1. El Director General de la entidad con voz y sin voto.

2.2. Un máximo de dos comisarios con voz y sin voto, con sus respectivos suplentes.

2.3. Un Secretario Técnico de Actas y, en caso de requerirse, un Prosecretario Técnico de Actas, quien lo apoyará en el desempeño de sus funciones. Ambos actuarán en las sesiones sin intervenir en las deliberaciones y sin voto.

2.4. Asistentes con carácter no permanente, quienes no podrán votar.

3. Organos Auxiliares:

3.1. Un Comité Técnico Operativo.

3.2. Los comités de apoyo que se requieran de acuerdo con los lineamientos establecidos. En ambos casos los comités auxiliarán al órgano, por lo que dependerán orgánicamente de él, sin participar en la toma de decisiones.

II. NORMAS DE REPRESENTACION.

1. Presidente:

1.1. Corresponderá a la Coordinadora Sectorial asumir la presidencia del órgano de gobierno en las entidades controladoras, en las entidades que por su importancia estratégica o por la magnitud de sus operaciones así lo requieran a juicio de la Coordinadora Sectorial y en las entidades no agrupadas bajo una controladora.

1.2. Corresponderá a la entidad controladora de que se trate, asumir la presidencia del órgano de gobierno de sus entidades agrupadas excepción hecha de aquéllas que por su naturaleza se consideren dentro de lo señalado en el punto anterior.

2. Consejero o Miembro:

2.1. La Coordinadora Sectorial tendrá un consejero o miembro propietario con su respectivo suplente en todas las entidades, incluyendo aquéllas en que también tenga un representante como presidente del órgano de gobierno.

2.2. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación estarán a lo dispuesto en el Acuerdo Presidencial del 19 de mayo de 1983.

2.3. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tendrán una representación cuando por su finalidad, objeto social o atribuciones estén directamente vinculadas a la operación de la entidad y, por tanto, deban ser corresponsables en la toma de decisiones. En estos casos, la Coordinadora Sectorial solicitará las representaciones para participar en el órgano de gobierno.

2.4. Los accionistas distintos al Gobierno Federal tendrán el número de consejeros propietarios con su respectivo suplente, que les corresponda de acuerdo con su participación accionaria y con lo establecido en los estatutos sociales de la entidad de que se trate.

3. Dirección General de la entidad:

3.1. Actuará como ponente con voz pero sin voto.

3.2. Podrá acompañarse del número mínimo indispensable de servidores públicos de la en-

tidad, con aprobación del órgano de gobierno.

3.3. En caso de ausencia, le corresponderá nombrar al servidor público de la entidad que lo sustituya.

3.4. En caso de no existir designación del Director General de la entidad, la Coordinadora Sectorial nombrará al servidor público de la entidad que funja en su lugar ante el órgano de gobierno.

4. Comisario:

4.1. La Secretaría de Contraloría General de la Federación propondrá a la Coordinadora Sectorial, a un comisario propietario y su suplente.

4.2. En el caso de que existan accionistas minoritarios del sector privado, éstos podrán designar un comisario propietario y su suplente, de acuerdo a la Ley General de Sociedades Mercantiles.

5. Secretario Técnico de Actas y Prosecretario Técnico de Actas:

5.1. El secretario técnico de actas será nombrado por el órgano de gobierno a propuesta del presidente del mismo.

5.2. El prosecretario técnico de actas será nombrado por el propio órgano de gobierno a propuesta del director general de la entidad.

6. Asistentes con carácter no permanente:

6.1. Por cada representación, entenderá ésta por un propietario y su suplente, podrá asistir a la reunión del órgano del gobierno un observador como máximo, el que será designado por el representante propietario. El observador no tendrá voz ni voto.

6.2. A petición de cualquier consejero o miembro propietario o del director general de la entidad, el presidente del órgano de gobierno podrá invitar a aquellas personas cuya opinión pueda aportar elementos de juicio para la toma de decisiones. En ningún caso la asistencia de esas personas podrá ser de carácter permanente, ni contará con voto.

7. Comités de Apoyo:
— (Ver Capítulo Tercero).

III. NORMAS PARA DESIGNACION DE REPRESENTANTES.

1. Corresponderá al Titular de la Coordinadora Sectorial asumir la presidencia del órgano de gobierno de entidades controladoras y de importancia estratégica, pudiendo delegar esa representación el el Subsecretario en cuyo ámbito de competencia se encuentre ubicada la entidad. Esta norma procederá cuando la designación del presidente del órgano de gobierno no corresponda hacerla al Titular del Ejecutivo Federal.

2. Cuando el Titular de la Coordinadora Sectorial asuma la presidencia, será consejero propietario el Subsecretario en cuyo ámbito de competencia se encuentre ubicada la entidad correspondiente. A su vez, cuando el Titular de la Coordinadora Sectorial asuma la presidencia, será consejero propietario el Director General de la Coordinadora Sectorial en cuyo ámbito de competencia se encuentre ubicada la entidad correspondiente. En esos casos, serán esos servidores públicos quienes presidirán el órgano de gobierno en ausencia del presidente propietario.

3. En los demás casos en que la Coordinadora Sectorial deba asumir la presidencia del órgano de gobierno, corresponderá el cargo al Director General de esa dependencia en cuyo ámbito de competencia se ubique la entidad correspondiente.

4. Cuando corresponda a una entidad controladora asumir la presidencia de un órgano de gobierno, será el Director General de la misma quien ocupe el cargo. Dicho funcionario podrá, con autorización de la Coordinadora Sectorial, delegar el cargo en un servidor público de la controladora no inferior al segundo nivel jerárquico.

5. En todo caso, el nombramiento de representante suplente recaerá en servidores públicos con nivel jerárquico inmediato inferior al del representante propietario.

6. El nivel mínimo para un representante propietario será el de Director de Área y para un representante suplente el de Subdirector de Área de la Coordinadora Sectorial o sus equivalentes, respectivamente, de la controladora.

7. El prosecretario técnico de actas de órgano de gobierno tendrá un nivel jerárquico dentro de la entidad que le permita contar con una visión integral de la misma y en ningún caso inferior al equivalente de Subdirector de Área de la Coordinadora Sectorial.

8. Corresponderá al presidente del órgano de gobierno procurar que el nivel jerárquico de los representantes sea homogéneo, solicitando, en su caso, a las dependencias y entidades participantes los cambios necesarios.

9. En los casos de ausencia del director general de la entidad, quien lo sustituya ante el órgano de gobierno será un servidor público no inferior al segundo nivel jerárquico de la entidad.

10. En ningún caso los participantes del sector público en el órgano de gobierno o en los comités de apoyo tendrán derecho a recibir honorarios por ese carácter.

IV. NORMAS PARA EL FUNCIONAMIENTO.

1. Las sesiones que celebre el órgano de gobierno podrán ser ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias serán bimestrales, trimestrales o cuatrimestrales, de acuerdo a la importancia o naturaleza de la entidad, en todos los casos será la Coordinadora Sectorial quien determine la periodicidad aplicable. Las sesiones extraordinarias se llevarán a cabo cuando fuere necesario.

2. En la primera sesión del año se aprobará el calendario anual para la celebración de reuniones ordinarias. La fecha de cada sesión deberá ser confirmada en la sesión anterior.

3. Las sesiones extraordinarias se llevarán a cabo cuando el presidente lo considere conveniente, lo solicite por lo menos la tercera parte de las representaciones o alguno de los comisionados.

4. Las sesiones deberán sujetarse a un orden del día que aprobará el órgano de gobierno a propuesta del presidente del mismo, quien se auxiliará para su integración del secretario técnico de actas.

5. El secretario técnico de actas del órgano

de gobierno deberá asegurarse que los miembros del mismo reciban el orden del día y la información correspondiente cuando menos con siete días hábiles de anticipación a la sesión.

6. La documentación que se proporcione a los consejeros para una reunión deberá contener la información estrictamente necesaria para la toma de decisiones, evitando el detalle excesivo. Asimismo, deberá incluir los análisis, dictámenes y propuestas del comité técnico operativo.

7. Para que la sesión tenga validez deberá estar presente un miembro del órgano de gobierno que represente a la Coordinadora Sectorial y por lo menos la mitad más uno de sus miembros.

8. Las resoluciones serán válidas cuando sean tomadas por la mayoría de los presentes con facultad de voto, procurando evitarse la abstención. En caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad.

V. ORDEN DEL DIA.

Los órdenes del día tipo que se presentan a continuación señalan los aspectos más destacados a ser considerados en las sesiones y servirán de guía para los proyectos que el presidente del órgano de gobierno someta a la aprobación del propio órgano.

1. Orden del día tipo correspondiente a la sesión en que deban aprobarse los programas anuales y el anteproyecto de presupuesto que, de acuerdo con las bases y lineamientos establecidos en una sesión previa y con los calendarios establecidos por la Coordinadora Sectorial, deban ser presentados a ésta por la entidad; o en la fecha en que se determine, después de presentarse un cambio en la Dirección General de la entidad.

A. Lista de Asistencia.

B. Lectura y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior.

C. Aprobación de los objetivos, metas y prioridades de la entidad para el ejercicio siguiente, así como de los documentos en que quedan expresados esos conceptos, como son el programa anual y los programas operativos de producción, comercialización, desarrollo tecnológico, desarrollo del personal y modernización administrativa; los que deberán destacar los principales proyectos que afecten la operación de la entidad por su continuidad, modificación o inicio.

Estos programas deberán contener en todos los casos en que sea relevante, apartados específicos relacionados con saneamiento financiero, productividad, austeridad, exportaciones, sustitución de importaciones y otras materias de reordenación económica que considere pertinentes el Presidente del órgano de gobierno.

D. Análisis y aprobación del anteproyecto de presupuesto y de los presupuestos que lo soporten como el de efectivo, de inversión, de divisas, de gasto corriente entre otros.

E. Análisis y aprobación de la situación financiera para el corto y mediano plazo de la entidad, a través de los documentos que la muestren como balance proforma, estado de resultados proforma, estado de flujo de efectivo

proforma y estado de origen y aplicación de recursos proforma.

F. Asuntos generales.

2. Orden del día tipo correspondiente a las sesiones de seguimiento y toma de decisiones durante el desarrollo del ejercicio social de la entidad.

A. Lista de asistencia.

B. Lectura y aprobación, en su caso del acta de la sesión anterior.

C. Reporte de avance de acuerdos anteriores.

D. Revisión del avance en el cumplimiento de objetivos y metas de la entidad y resolución de medidas correctivas de carácter general.

E. Revisión de perspectivas de mercado y de producción y decisiones de ajuste en aspectos de fabricación, estrategias de comercialización, incremento de exportaciones, sustitución de importaciones, mantenimiento y conservación, racionalización de inventarios, economías de escala o aquéllos que requieran en esas materias.

F. Revisión de la situación financiera y decisiones de ajuste en precios y tarifas, manejo del financiamiento, modificaciones presupuestarias, canalización del gasto, políticas de crédito, inversiones o aquéllos que se requieran en la materia.

G. Revisión de la situación administrativa y decisiones de ajuste en estructuras orgánicas y funcionales, programas de capacitación y desarrollo de recursos humanos, políticas de sueldos, salarios y prestaciones, relaciones sindicales, programas de optimización en el uso de recursos o aquéllos que se requieran en la materia.

H. Análisis del informe anual y de aquéllos otros que elaboren el comisario o equivalente y los auditores, para considerarlos en la programación de las actividades de la entidad.

I. Al finalizar el ejercicio, análisis y aprobación de los informes financieros correspondientes al ejercicio anterior, así como la propuesta a los poseedores del patrimonio sobre la aplicación, en su caso, de las utilidades acumuladas.

J. Solicitud de acuerdos, en su caso, del director general de la entidad.

VI. ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS REPRESENTANTES EN LOS ORGANOS DE GOBIERNO.

1. Del Presidente:

1.1 Aprobár, previamente a la sesión, la agenda de los asuntos a tratar en la misma.

1.2 Programar, organizar y actuar como moderador de las sesiones del órgano de gobierno.

1.3 Someter a votación de los consejeros o miembros del órgano de gobierno las resoluciones a tomar, debiendo en caso de empate, decidir con voto de calidad.

1.4 Fijar las responsabilidades derivadas de los acuerdos adoptados en la sesión, debiendo especificar las mismas a fin de hacer posible su seguimiento y control posterior.

1.5 Vigilar que al término de cada sesión se elabore un proyecto del acta correspondiente, la que deberá enviarse a los miembros del ó-

gano, al director general de la entidad y al comisario, para sus observaciones y sugerencias. Este envío deberá hacerse dentro de los 10 días hábiles siguientes a la sesión.

1.6 Vigilar que se incorporen las observaciones al proyecto de acta y que, aprobada ésta en la sesión siguiente, se proceda a su registro en el libro autorizado.

1.7 Representar legalmente y ejecutar las resoluciones que deba realizar el propio órgano de gobierno, conforme a los poderes otorgados por los poseedores del patrimonio.

1.8 Convocar a sesiones extraordinarias cuando lo considere conveniente.

2. De los Consejeros o Miembros:

2.1 Estudiar y analizar previamente a las sesiones los asuntos a tratar, con objeto de formular las observaciones y propuestas a discutir en el órgano de gobierno.

2.2 Asistir a la celebración de las sesiones del órgano de gobierno, en el lugar, hora y fecha señaladas.

2.3 Participar en el desarrollo de las sesiones emitiendo sus opiniones y recomendaciones, las que tendrán carácter institucional de la dependencia o entidad que represente.

2.4 Votar los acuerdos que se propongan en las sesiones.

2.5 Cumplir en forma oportuna con las obligaciones y responsabilidades emanadas de los acuerdos tomados en las sesiones efectuadas por el órgano de gobierno.

3. Del Director General de la Entidad:

3.1 Participar en las sesiones como responsable de la situación de la operación de la entidad.

3.2 Proporcionar al órgano de gobierno la información que requiera éste para la toma de decisiones, directamente en las sesiones o a los comités de apoyo de acuerdo a lo establecido por el propio órgano de gobierno.

3.3 Someter a decisión del órgano de gobierno aquellas operaciones y asuntos relevantes para la marcha de la entidad, exponiendo su punto de vista y proponiendo alternativas a considerar.

3.4 Ejecutar los acuerdos del órgano de gobierno. Informar a éste sobre el resultado de sus gestiones al respecto.

3.5 Proponer la inclusión en la orden del día de los asuntos que considere conveniente y preparar los materiales requeridos para el desarrollo de la orden del día.

4. De los Comisarios:

4.1 Proponer que se incluya en la orden del día de las sesiones del órgano de gobierno los puntos que crean pertinentes.

4.2 Convocar a sesiones ordinarias del órgano de gobierno en caso de omisión de las autoridades competentes; y a sesiones extraordinarias en cualquier otro caso en que lo juzguen conveniente.

4.3 Asistir con voz, pero sin voto, a todas las sesiones del órgano de gobierno.

4.4 Participar en el desarrollo de las sesiones emitiendo sus opiniones y recomendaciones.

5. Del Secretario Técnico de Actas:

5.1 Formular con la anticipación debida el orden del día que debe proponer el Presidente del órgano de gobierno, tomando en cuenta para ello los asuntos que a propuesta de los integrantes del órgano de gobierno y/o del director general de la entidad y del comisario se deban incluir en la misma.

5.2 Enviar para su estudio a los integrantes del órgano de gobierno la documentación con los asuntos a tratar, asegurándose de su recepción cuando menos siete días hábiles antes de la celebración de la sesión.

5.3 Pasar lista de asistencia y verificar que el número de asistentes sea por lo menos de la mitad más uno de los representantes.

5.4 Dar lectura para la aprobación en su caso, del acta de la sesión anterior, así como a las opiniones o puntos de vista que se hubieren expresado en la reunión para efectos de votación.

5.5 Levantar las actas de las sesiones que celebre el órgano de gobierno y asentarlas una vez aprobadas en el libro respectivo, obteniendo las firmas del presidente y de los consejeros que concurren.

5.6 Elaborar el calendario de sesiones del órgano de gobierno, aprobado por éste, distribuirlo entre los consejeros y llevar un registro de las mismas.

CAPITULO TERCERO: Comité Técnico Operativo y otros comités de apoyo.

I. OBJETIVO DEL COMITE TECNICO OPERATIVO.

1. Servir al órgano de gobierno como instrumento de análisis y de apoyo para la toma de decisiones.

2. Plantear al órgano de gobierno estrategias y propuestas de medidas correctivas.

3. Ser un mecanismo operativo de seguimiento de los acuerdos tomados en el órgano de gobierno y, en general, de la operación de la entidad.

II. CONSTITUCION DEL COMITE TECNICO OPERATIVO.

1. Se constituirá un comité técnico operativo en cada entidad sujeto a los siguientes lineamientos, excepto cuando la Coordinadora Sectorial lo considere innecesario dada la naturaleza de la entidad de que se trate.

2. El órgano de gobierno determinará en forma específica la conformación y operación del comité técnico operativo, de acuerdo con los lineamientos contenidos en este capítulo.

III. FUNCIONES DEL COMITE TECNICO OPERATIVO.

1. Analizar y opinar sobre la congruencia de las prácticas operativas de la entidad con las políticas, estrategias, objetivos y metas aprobadas.

2. Analizar, opinar y, en su caso, proponer los ajustes pertinentes a los programas de corto y mediano plazo, estratégicos y operativos, así

como a los anteproyectos de presupuestos que deba aprobar el órgano de gobierno.

3. Proponer al órgano de gobierno la modificación, ampliación, cancelación o iniciación de proyectos relevantes para el cumplimiento de las metas establecidas, así como el cambio en las políticas de la entidad en cuanto a productos, volúmenes y líneas de producción, mecanismos de comercialización, precios de venta, financiamiento, administración de recursos o en aquellos aspectos que sus análisis revelen como convenientes.

4. Analizar, evaluar y emitir opinión al órgano de gobierno, respecto al cumplimiento de los acuerdos tomados con anterioridad; avance del programa anual, tanto de operación como de inversión; avance del ejercicio presupuestal; situación administrativa, financiera, de producción y comercialización de la entidad de que se trate.

5. Realizar aquellas actividades que específicamente le encargue el órgano de gobierno/dentro del propósito de auxilio a las responsabilidades de éste.

6. Emitir los dictámenes sobre aquellos asuntos de carácter técnico relacionados con el proceso productivo, que por su carácter no puedan esperar a la reunión ordinaria del órgano de gobierno, ni ameriten convocar a una reunión extraordinaria. El órgano de gobierno establecerá las materias a las que podrán referirse esos dictámenes, los que servirán de base para la decisión que deba tomar el director general de la entidad, informando posteriormente sobre el asunto al órgano de gobierno.

7. Diseñar los indicadores básicos que permitan el seguimiento y la evaluación de la operación de la entidad y la información mínima que debe conocer el órgano de gobierno.

8. Diseñar y proponer al órgano de gobierno los mecanismos requeridos para captar, analizar, sistematizar y presentar los informes correspondientes.

9. Proponer la creación de otros comités que apoyen al órgano de gobierno y coordinar su operación.

10. Crear los subcomités temporales o permanentes que requiera para el cumplimiento de sus objetivos, previa autorización del órgano de gobierno.

IV. INTEGRACION DEL COMITE TECNICO OPERATIVO

1. Un presidente que será el representante de la Coordinadora Sectorial o bien designado por ella. Contrará con un suplente, el que deberá tener el nivel jerárquico inmediato inferior al del presidente propietario, sin que en ningún caso pueda ser menor al de subdirector de área.

2. Un representante de la dirección general de la entidad quien contará con un suplente. Esta representación fungirá como canal de comunicación y coordinación entre el propio comité y la dirección general de la entidad; pudiendo proponer al presidente del comité la agenda, los asuntos a estudiar y la participación en las sesiones de otros funcionarios de la entidad.

3. En los comités de las controladoras, el órgano de gobierno determinará las entidades agrupadas que contarán con representación en el comité.

4. Un representante por cada uno de los grupos de accionistas ajenos a la participación estatal, con un mínimo del 15% del capital social.

5. El número de participantes permanentes que el órgano de gobierno determine.

6. Un secretario técnico de actas que será designado por el comité a propuesta de la dirección general de la entidad de que se trate.

OPERACION DEL COMITE TECNICO OPERATIVO

1. Las sesiones del comité se realizarán en forma mensual, bimestral o trimestral. El presidente del comité determinará la periodicidad.

2. Las sesiones se realizarán con base en un calendario previamente establecido. Cuando se requiera tratar asuntos que ameriten su atención inmediata, se convocará en cualquier tiempo a sesiones extraordinarias.

3. Las sesiones se sujetarán a un orden del día que aprobará el presidente a propuesta del representante de la dirección general de la entidad.

4. El presidente del comité deberá asegurarse previamente a la sesión, que la información a analizar en la misma contenga los elementos suficientes y, de ser posible por la naturaleza de los asuntos, solicitar al secretario técnico de actas del comité su entrega a los miembros del mismo con anticipación no menor de tres días hábiles.

5. Las opiniones y propuestas que el comité emita serán válidas cuando a juicio del presidente exista el consenso.

6. El comité entregará los informes que deba ver el órgano de gobierno al presidente de éste, cuando menos con doce días hábiles de anticipación a la sesión del mismo.

7. El presidente del comité podrá invitar a las sesiones del mismo a quienes se considere que pueden aportar opiniones y elementos de juicio para el análisis que deba realizar.

8. El o los comisarios o equivalentes podrán asistir a las sesiones con voz, debiendo ser informados con anterioridad del contenido de la agenda a tratar.

9. Cuando un miembro del comité tenga asimismo, la calidad de consejero en el órgano de gobierno, su asistencia a las sesiones de éste serán con ese carácter y no como representante

del comité. Podrá asistir una representación del comité cuando el órgano de gobierno lo solicite expresamente.

VI. OTROS COMITES DE APOYO

1. Podrán existir, los comités de apoyo que el órgano de gobierno considere conveniente para el desempeño de sus propias funciones.

2. El órgano de gobierno determinará las funciones y materias que deberá analizar cada comité.

3. Los comités auxiliarán la toma de decisiones con análisis y propuestas sobre materias específicas y no tendrán, en ningún caso, funciones de ejecución.

4. En su operación se sujetarán a las normas establecidas para el comité técnico operativo.

5. Estos comités dependerán directamente del órgano de gobierno aunque, para efectos operativos, serán coordinados por el comité técnico operativo.

6. El número de miembros, su calidad y procedencia serán determinados por el órgano de gobierno.

7. No quedan incluidos en este concepto el Comité Mixto de Productos, el Comité de Adquisiciones, ni aquellos que se establezcan como parte de la organización interna de la entidad.

TRANSITORIOS

ARTICULO 10.—Las presentes normas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

ARTICULO 20.—La responsabilidad de instrumentar las presentes normas corresponde a los presidentes de los órganos de gobierno de las entidades coordinadas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. La Dirección General de Organización Sectorial supervisará que las modalidades de instrumentación en cada entidad sean congruentes con las presentes normas.

ARTICULO 30.—La Coordinadora Sectorial emitirá las normas específicas relacionadas con la modificación de los estatutos de las entidades coordinadas, para adecuar la situación jurídica de las mismas a las presentes normas. Asimismo, promoverá las modificaciones necesarias a las disposiciones legales que norman el funcionamiento de los organismos descentralizados coordinados.

En el Distrito Federal, a los 11 días del mes de enero de 1984.—El Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Francisco Labastida Ochoa.—Rúbrica:

ANEXO VIII

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

COMISION NACIONAL BANCARIA

MEXICO, D. F. a 26 de junio de 1944.

CIRCULAR N.º 274.

▲ LAS INSTITUCIONES Y DEPARTAMENTOS FIDUCIARIOS

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en su artículo 45, fracción IV, previene que las sociedades autorizadas para intervenir como fiduciarias en las operaciones de fideicomiso, designarán su comité y ejercerán sus facultades por medio de uno o más funcionarios que se designen especialmente al efecto, en la inteligencia de que esta Comisión podrá en todo tiempo vetar esa designación.

Desde luego les permitimos recordar a ustedes que tan pronto como nombren a sus delegados fiduciarios deberán dar aviso a esta Comisión para que la misma resuelva si ejerce o no el derecho de veto que la Ley le concede; pero a fin de contar con todos los elementos de información necesarios para fundar nuestra resolución, se escribirán exhortos, junto con el escrito en que se notifiquen el nombramiento respectivo, los siguientes datos respecto de la persona designada:

1º.- Su nacionalidad, con indicación precisa de si es mexicano por nacimiento o por naturalización y, en este último caso, cuánto tiempo lleva de radicarse en el país, etc.

2º.- Su edad.

3º.- Si es bien conocido y respetado en los círculos financieros y si tiene la experiencia y la aptitud necesarias para la administración de empresas y negocios de cualquiera clase, con las explicaciones necesarias sobre los antecedentes del interesado, a fin de fundar esta inferencia.

4º.- Sus ingresos aproximados y si puede considerarse que tiene la independencia económica necesaria para la mayor garantía del eficaz cumplimiento de las comisiones que se le confieren.

5º.- Todos los demás datos complementarios y referencias que puedan servir para completar la información requerida.

Atentamente
COMISION NACIONAL BANCARIA
Presidente.

Manuel López



ANEXO IX

P.C.G.1

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

COMISION NACIONAL BANCARIA

MEXICO, D. F., a 16 de noviembre de 1966.

C I R C U L A R N U M . 5 4 7

ASUNTO: Funciones de los delegados fiduciarios y de sus auxiliares. Interpretación del artículo 45, fracción IV, de la Ley Bancaria.

A TODAS LAS INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Crédito, se ha servido dirigir a esta Comisión el oficio número 305-I-A-32676, expediente 011/34576, de fecha 24 de octubre último, cuyo contenido se transcribe a continuación para su debido cumplimiento:

"En uso de las facultades que a esta Secretaría concede el artículo 10o. Transitorio de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, esta propia Dependencia, tiene a bien interpretar la fracción IV del artículo 45 de la mencionada Ley, en los siguientes términos:

Las Instituciones Fiduciarias desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de uno o más funcionarios que designen especialmente al efecto, como lo dispone la aludida fracción IV del citado artículo 45, pudiendo entenderse que aunque las Instituciones Fiduciarias no pueden delegar su cargo, el cual deben desempeñar a través de funcionarios especiales como lo son los delegados fiduciarios, se considera que sí pueden emplear personas que auxilien a éstos, en el desarrollo de sus funciones secundarias.

Anímense, para determinar cuales actos deben necesariamente realizarse por los delegados fiduciarios y en cuales pueden auxiliarse éstos por dependientes, se deberá de adoptar el siguiente criterio:

Los actos mediante los que se tomen resoluciones de carácter discrecional, indelegables, que implican voluntad de mando o decisión deberán ser realizados por los delegados fiduciarios; las



funciones secundarias o auxiliares, que no tienen tales características, sino simplemente se reducen a formalidades o trámites, podrán ser desempeñadas por dependientes.

La anterior interpretación, se servirá hacerla del conocimiento de las instituciones interesadas, a fin de que puedan ajustarse al criterio expuesto en la misma."

Les estinaremos acusar recibo de la presente circular.

Agustín Rodríguez A.
COMISION NACIONAL BANCARIA
Presidente

Lic. Agustín Rodríguez A.

ANEXO X

Diario Oficial, jueves 19 de mayo de 1983

Acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal elaborar los programas que se indican, en materia económica.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, Fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. Que la Administración Pública Paraestatal deberá orientarse prioritariamente en apoyo de las medidas dictadas en el Programa Inmediato de Reordenación Económica, a fin de coadyuvar con los esfuerzos generales para la reactivación del aparato productivo, y estar en posibilidad de enfrentar favorablemente las condiciones actuales de la economía en los ámbitos interno y externo.

SEGUNDO. Que se hace necesario establecer con mayor claridad las líneas de política económica particulares para las entidades de la Administración Pública Paraestatal, complementariamente a las fijadas en el marco de otros instrumentos de administración, tales como el Presupuesto de Egresos de la Federación y las orientaciones estratégicas que el plan y los programas de desarrollo marcan al Ejecutivo Federal.

TERCERO. Que las condiciones actuales del país hacen necesario el fortalecimiento de la estructura productiva nacional y de las finanzas públicas, como requerimientos esenciales en la lucha por un desarrollo sostenido, por el mejoramiento permanente del nivel de vida y por el

combate a la inflación, proceso en el cual el incremento de la eficiencia y productividad en la Administración Pública en general y en las entidades de la Administración Paraestatal, particularmente, cumplen un papel de consolidación del desarrollo y de fortalecimiento de la responsabilidad rectora del Estado.

CUARTO. Que la productividad, el empleo, la situación financiera, las divisas y el apoyo a la transformación estructural de la economía, representan los principales factores a considerarse para la actuación inmediata de la Administración Paraestatal, en el marco de un programa de transformación estructural de la economía en el largo plazo, he tenido a bien dictar el siguiente:

ACUERDO

ARTICULO 1o. Las entidades de la Administración Pública Paraestatal deberán elaborar y aplicar, bajo supervisión sectorial, un programa de incremento de la productividad operativa y del empleo que considere:

A) La canalización prioritaria del gasto de capital a la superación de estrangulamientos productivos que impidan la utilización plena de la capacidad instalada y a proyectos de corta maduración o a punto de ser concluidos.

B) La modernización de los procesos de trabajo, dando prioridad a las alternativas técnicas de mayor empleo de trabajo ante igualdad de condiciones productivas.

C) La optimización en el uso de insumos y partes para reducir desperdicios.

D) La mejoría en los sistemas de mantenimiento y conservación reduciendo al mínimo la compra de componentes, especialmente los importados.

E) La racionalización del empleo, dando prioridad a la conservación de puestos de trabajo directamente productivos y reduciendo los puestos administrativos, a través de la modernización del proceso directivo y del mejor manejo del gasto de operación.

F) La utilización prioritaria de los recursos internos de las entidades, reduciendo al máximo la contratación de servicios o de personal externo a la misma cuando signifiquen más costos y relocalizando sus recursos para la realización del programa de productividad.

G) La utilización óptima de las economías de escala. Se deberá buscar la unificación y complementación de los procesos productivos, siempre y cuando las economías de escala que puedan lograrse en términos de productividad y reducción de costos, superen los beneficios obtenidos a través de la operación independiente de las entidades.

H) La supresión de productos y procesos de producción obsoletos económica y socialmente. Se deberán abandonar aquellos procesos y líneas de producción que no sean rentables, que no satisfagan ninguna necesidad estratégica o bien que no sustituyan ventajosamente importaciones.

1) La racionalización de inventarios y optimización de capital de trabajo. Deberán establecerse sistemas y acuerdos con proveedores que permitan reducir al mínimo la inversión en inventarios así como el monto de capital de trabajo utilizado, especialmente cuando éste sea financiado con endeudamiento.

ARTICULO 2o. Las entidades de la Administración Pública Paraestatal habrán de ajustarse a los lineamientos generales que digan la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con la responsabilidad de la Coordinación Sectorial, a la preparación e implantación de un programa de reestructuración financiera que clave su capacidad de generación de ahorro corriente y contribuya al saneamiento de las finanzas públicas en general. Este programa deberá considerar:

A) Ajustes selectivos en los precios y tarifas buscando racionalizar el consumo de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, evitando el traslado a la sociedad de costos excesivos, especialmente en aquellos casos en que exista un margen para la reducción de los mismos a través de incrementos en la productividad o de la normalización de la oferta. Se deberá mantener una política flexible de precios con base en los costos reales.

B) La racionalización de subsidios y manejo transparente de los mismos. Solo se mantendrán aquellos subsidios que beneficien a los grupos de menores ingresos o bien que resulten indispensables para mantener actividades estratégicas para el desarrollo nacional.

C) La racionalización de los sueldos y prestaciones del personal directivo y medio. Se deberán fijar los niveles de ingreso con base en las tabuladores que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto y en las condiciones operativas y contractuales de las entidades paraestatales. Se evitarán los gastos de representación excepto en los casos previstos por las disposiciones administrativas vigentes.

D) Los honorarios de los servidores públicos, por su participación en los órganos de Gobierno de las entidades paraestatales, ya están considerados en el salario que corresponde a su puesto.

E) Reestructuración Financiera. Se deberá proceder a formular programas integrales de saneamiento financiero en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, considerando:

La liberación de activos fijos, aportaciones de capital, supresión global de productos o unidades operativas, racionalización de inversiones y de costos financieros, entre otras medidas posibles.

ARTICULO 3o. Las entidades de la Administración Pública Paraestatal apoyadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Secretaría de Programa-

ción y Presupuesto, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y bajo la coordinación y supervisión sectorial habrán de establecer y ejecutar un programa de racionalización en el uso de divisas que contemple:

a) La elaboración de un presupuesto de divisas. Las entidades habrán de elaborar un presupuesto que considere sus necesidades directas e indirectas de divisas, así como el monto que es capaz de generar, buscando reducir al mínimo sus necesidades de recursos externos, y recurriendo al endeudamiento externo sólo de manera estrictamente complementaria.

b) El incremento de exportaciones. Aquellas entidades que cuenten con volúmenes de producción exportables dado su precio y calidad, deberán realizar un esfuerzo de exportación con visión estratégica, buscando establecer vínculos comerciales duraderos con el exterior formalizados en convenios a largo plazo.

c) La sustitución de importaciones y la integración económica. Las entidades paraestatales deberán realizar un esfuerzo, en coordinación con los sectores privado y social, para sustituir, en lo posible, insumos y componentes importados necesarios para el funcionamiento de la planta productiva. Esta estrategia deberá buscar la consolidación de volúmenes de producción de la planta productiva nacional.

d) La renegociación de la deuda externa. Se deberá continuar con la renegociación de los pasivos, buscando mayores periodos de gracia en los pagos de capital, mejorar los plazos y las condiciones de los financiamientos, en estrecha coordinación con las autoridades financieras nacionales.

ARTICULO 4o. Las entidades paraestatales deberán elaborar un programa que, de manera complementaria a lo contenido en este Acuerdo, oriente sus actividades al apoyo de la transformación estructural de la economía que contemple:

a) La integración económica. Las entidades paraestatales deberán buscar y promover la integración vertical y horizontal de la planta productiva nacional a través de la consolidación de su oferta y de su demanda buscando fomentar el desarrollo de la industria nacional pública, privada y social, mediante la firma de convenios a largo plazo que den prioridad a empresas mexicanas en la satisfacción de bienes intermedios y de producción de las entidades, a la vez que contemplen el otorgamiento de apoyo técnico y financiero para el establecimiento de empresas que contribuyan a este fin.

b) La promoción de exportaciones. Deberán de promoverse prioritariamente proyectos especializados en la exportación que aprovechen las ventajas naturales y económicas del país, así como las derivadas de las inversiones y estímulos públicos. Al respecto conviene establecer convenios de mutuo beneficio con países líderes de tecnología e inversión extranjera para

establecer en México industrias de escala mundial basadas en el aprovechamiento racional de nuestros recursos y posición geográfica.

c) La producción masiva de productos básicos. Dado que el incremento de los salarios reales dependen de la producción a bajo costo y de la distribución oportuna de los bienes que conforman el salario real, y que el incremento de éste es condición del logro de la sociedad igualitaria, las entidades paraestatales deberán promover proyectos, tanto públicos como privados y sociales, para la producción masiva y a bajo costo de los bienes que conforman el salario real.

d) La racionalización del consumo de los bienes y servicios producidos por las entidades paraestatales. Se deberán adoptar esquemas de precios y tarifas y promover y utilizar tecnologías, destinados a inducir una transformación estructural que racionalicen los patrones de consumo, particularmente de energéticos y otros insumos básicos, evitando el consumo dispendioso.

ARTICULO 5o. El diseño e implantación de los programas enunciados en los artículos anteriores serán responsabilidad del Coordinador Sectorial. La vigilancia de la aplicación de los lineamientos y políticas señalados en este Acuerdo, corresponden a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO. El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diecisiete días del mes de mayo de mil novecientos ochenta y tres.—Miguel de la Madrid Hurtado.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz.—Rúbrica.—El Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor.—Rúbrica.—El Secretario de la Defensa Nacional, Juan Arévalo Gardoqui.—Rúbrica.—El Secretario de Marina, Miguel Ángel Gómez Ortega.—Rúbrica.—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog.—Rúbrica.—El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El Secretario de la Contraloría General de la Federación, Francisco Rojas Gutiérrez.—Rúbrica.—El Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Francisco Labastida Ochoa.—Rúbrica.—El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Héctor Hernández Cervantes.—Rúbrica.—El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Horacio García Aguilar.—Rúbrica.—El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Rodolfo Félix Valdés.—Rúbrica.—El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Marcelo Javelly Girard.—Rúbrica.—El Secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles.—Rúbrica.

REGISTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL
CUADRO ESQUEMATICO

	1976 *	1977	1978	1979	1980	1981	1982
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	124	148	117	110	77	78	78 3 EN LIQUIDACION
EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA	387	422	420	420	480	508	486 48 EN LIQUIDACION
EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA	32	39	31	33	34	31	40 6 EN LIQUIDACION
FIDEICOMISOS	197	197	201	178	196	206	142 46 EN EXTINCION
TOTAL	760	818	789	761	780	840	743 106 EN LIQUIDACION

* ESTA COLUMNA SE INTEGRA CON EL NUMERO DE ENTIDADES QUE EN 1976, ESTABAN INSCRITAS EN EL REGISTRO, BAJO LA RESPONSABILIDAD DE LA ENTONCES SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL.

⊙ ESTA ANOTACION NO PRESUPONE QUE EN 1982, SE HAYA INICIADO EL PROCESO DE LIQUIDACION O EXTINCION CORRESPONDIENTE, SINO QUE AUN ESTA PENDIENTE DE CONCLUIR DICHO PROCESO.

ANEXO XII

LOS FIDEICOMISOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

En este anexo, seguimos la publicación del D.O. de la Federación, 15 de noviembre de 1982, que conforme a los datos del registro único de la Administración pública paraestatal, publicó la S.P.P., para dar a conocer las entidades paraestatales incluidas en el registro, empero, por ser nuestro tema el fideicomiso sólo haremos referencia a estas entidades.

Esta publicación, además de indicar los fideicomisos que hasta el momento de la publicación aparecen registrados en la S.P.P., contiene la Secretaría que coordina el sector o que corresponden. A efecto de indicar la Secretaría coordinadora de sector, se hará mediante una abreviación, al lado derecho del fideicomiso que se trate, de la siguiente manera:

SG	Secretaría de Gobernación
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SH y CP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SDN	Secretaría de la Defensa Nacional
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SC	Secretaría de Comercio (*)
SEP	Secretaría de Educación Pública
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SP	Secretaría de Pesca

(*) Por reformas a la L.O.A.P.F., en su artículo 26, las Secretarías que están señaladas con un asterisco ahora se les denomina: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; Ver D.O. de la Federación, del 29 de XII de 1982.

SP y FI	Secretaría de Patrimonio y Fomento Indus = trial (*)
SAH y OP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (*)
ST	Secretaría de Turismo
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto

FIDEICOMISOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

1.	Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (FIBAZI)	ST
2.	Fideicomiso Balneario de Agua Hedionda	SAHOP
3.	Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe	ST
4.	Fideicomiso Campaña Nacional Contra la Garrapata	SARH
5.	Fideicomiso Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México	SRA
6.	Fideicomiso Ciudad El Recreo, La Paz	ST
7.	Fideicomiso Ciudad Turística Portuaria Cabo San Lucas	ST
8.	Fideicomiso Colonias Militares	SDN
9.	Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo para el Mejora= miento Social	SC
10.	Fideicomiso Conjunto Habitacional C.T.M. Atzacualco	no tiene Sector
11.	Fideicomiso Conjunto Habitacional "Cuicláhuac"	SH y CP
12.	Fideicomiso Conjunto Habitacional "Héroes de Chapul= tepec"	SAHOP.
13.	Fideicomiso Conjunto Habitacional Lindavista Vallejo	SH y CP
14.	Fideicomiso Conjunto Habitacional "Loma Hermosa"	SH y CP
15.	Fideicomiso Conjunto Habitacional "Mixcoac Lomas de Plateros"	SH y CP
16.	Fideicomiso Conjunto Habitacional "Presidente Kennedy"	SH y CP
17.	Fideicomiso Conjunto Urbano "Corazones de Manzana" en la Unidad Balbuena	SH y CP
18.	Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural	SRA.
19.	Fideicomiso de Bahía de Banderas, Nay.	SRA.
20.	Fideicomiso de Promoción Rural	SH y CP
21.	Fideicomiso de Puerto Vallarta	SAHOP
22.	Fideicomiso de Riesgo Compartido	SAHR
23.	Fideicomiso del Azúcar (FIDAZUCAR)	SH y CP
24.	Fideicomiso del Legado de David Alfaro Siqueiros	SEP
25.	Fideicomiso del Legado de Eduardo Omarini	SH y CP

26. Fideicomiso de las Frutas Cítricas y Tropicales (FIDEFRUT)	SARH
27. Fideicomiso destinado exclusivamente a la Operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Gro.	ST
28. Fideicomiso Ex-Convento de Santa Catalina, en Oaxaca, Oax.	ST
29. Fideicomiso Fondo de las Habitaciones Populares	SAHOP
30. Fideicomiso Hotel Escuela La Paz	ST
31. Fideicomiso Inmobiliario para las Fuerzas Armadas Mexicanas.	SDN
32. Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito.	SH y CP
33. Fideicomiso Minerales No Metálicos Mexicanos	SPFI
34. Fideicomiso para adquirir la Cartera a favor de Financiera General, S.A., y Derivada del Fraccionamiento El Palomar.	SH y CP
35. Fideicomiso para Adquisición de Terrenos en San Juan de Aragón, D.F., Urbanización y Construcción de Viviendas de Interés Social.	SAHOP
36. Fideicomiso para Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos	SAHOP
37. Fideicomiso para Construcciones Militares	SDN
38. Fideicomiso para Créditos en Areas de Riesgo y Temporal (FICART)	SH y CP
39. Fideicomiso para elaborar un Diccionario del Español que se habla en México	SEP
40. Fideicomiso para Elaborar una Historia de la Revolución Mexicana	SEP
41. Fideicomiso para el Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano (CEHSMO)	STPS
42. Fideicomiso para el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)	SH y CP
43. Fideicomiso para el Colegio Superior de Agricultura Tropical de Cárdenas, Tab.	SARH.
44. Fideicomiso para el Colegio Británico, A.C.	SH y CP
45. Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Henequenera	SARH
46. Fideicomiso para el Desarrollo de Proyectos Silvícolas Industriales	SARH
47. Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Gro. (FIDEACA)	SAHOP
48. Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de Lázaro Cárdenas Las Truchas (FIDELAC)	SAHOP

49. Fideicomiso para el Establecimiento de un Sistema de Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos (en extinción) SC
50. Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN) (supra, §§ 244-260) SAHOP
51. Fideicomiso para el Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY) SAHOP
52. Fideicomiso para el Fomento Vocacional de la Carrera de Ingeniero de Minas SPFI
53. Fideicomiso para el Fomento y Apoyo del Desarrollo Pesquero SP
54. Fideicomiso para el Ingenio Emiliano Zapata SPFI
55. Fideicomiso para el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica SEP
56. Fideicomiso para el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas SARH
57. Fideicomiso para el Manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal SRA
58. Fideicomiso para el Otorgamiento de Apoyos a Empresas Nacionales Fabricantes y Distribuidoras de Armas y Cartuchos SHCP
59. Fideicomiso para el Otorgamiento de Becas a Campesinos Candelilleros SARH
60. Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a la Forestal, F.C.L. SARH
61. Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a las Cooperativas Escolares (POCCE) SH y CP
62. Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a las Cooperativas Pesqueras para la Adquisición de Barcos Camaroneros (FIPESCO) SH y CP
63. Fideicomiso para el Otorgamiento de un Crédito a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos SH y CP
64. Fideicomiso para el Plan de Carreteras "Gran Visión", en Chihuahua SH y CP
65. Fideicomiso para el Programa de Descentralización de las Explotaciones Lecheras del D.F. (PRODEL) SH y CP
66. Fideicomiso para el Sostenimiento del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital SARH
67. Fideicomiso para el Turismo Obrero (FIDETO) ST
68. Fideicomiso para Estudios y Planes de Desarrollo Agropecuario y Programas de Crédito Agrícola (FEDA) SH y CP
69. Fideicomiso para Inmuebles Cuauhtémoc, S.A. SH y CP
70. Fideicomiso para la Adquisición de Acciones Serie "C" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas- Las Truchas, S.A. SPFI

71.	Fideicomiso para la Adquisición de Terrenos Ganados al Río Santa Catarina en Monterrey	SAHOP
72.	Fideicomiso para la Adquisición, Venta, Arrendamiento y Transmisión de Equipo Marítimo y Portuario (FIDEMAP)	SCT
73.	Fideicomiso para la Capacitación Forestal Campesina	SARH
74.	Fideicomiso para la Cineteca Nacional	SG
75.	Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas (CONACAL)	SAHOP
76.	Fideicomiso para la Compañía del Angel, S.A.	SH y CP
77.	Fideicomiso para la Conservación de la Casa del Risco y Pinacoteca Isidro Fabela	SEP
78.	Fideicomiso para la Constitución de la Segunda Etapa del Conjunto Habitacional "La Pradera"	SAHOP
79.	Fideicomiso para la Construcción de la Villa Olímpica	no tien sector
80.	Fideicomiso para la Emisión de Certificados de Participación Ordinarios, Amortizables denominados "PETROBONOS"	SH y CP
81.	Fideicomiso para la Explotación de la Hierba de Candelilla	SARH
82.	Fideicomiso para la Investigación y Educación Pesquera (FIEP)	SEP
83.	Fideicomiso para la Investigación y la Educación Agropecuaria y Forestal	SEP
84.	Fideicomiso para la Organización y Capacitación Campesina	SARH
85.	Fideicomiso para la Reestructuración y Funcionamiento de las Escuelas Náuticas de Mazatlán, Sin., Tampico, Tamps., y Veracruz, Ver.	SCT
86.	Fideicomiso para la Rehabilitación de Agricultores de la Comarca Lagunera	SH y CP
87.	Fideicomiso para la Recuperación de las Inversiones en Bienes Inmuebles efectuadas en el Extranjero, por residentes en México	no tien sector
88.	Fideicomiso para la Suscripción de Acciones Serie "A" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.	SPFI
89.	Fideicomiso para la Suscripción y Pago de Acciones de Serie "C" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A., así como para el Otorgamiento de Opción de Compra y de Comisión sobre las mismas a Altos Hornos de México, S.A. y la Perla Minas de Fierro, S.A.	SPFI
90.	Fideicomiso para Liquidar Adeudos a la Japan-Cotton, CO.	SH y CP
91.	Fideicomiso para los Museos Diego Rivera y Frida Khalo	SEP
92.	Fideicomiso para los Pensionistas Militares Retirados	SDN
93.	Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural (FOIR)	SARH

94. Fideicomiso para Obras e Instalaciones en Ciudad Universitaria no tiene sector
95. Fideicomiso para Obras en Materia de Relaciones Internacionales SRE
96. Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cafeteros de Escasos Recursos (FIOSCER) SPFI
97. Fideicomiso para Otorgar Anticipos a Contratistas de Obras Públicas SH y CP
98. Fideicomiso para otorgar Créditos Agropecuarios en San Pedro de las Colonias, Coah. SH y CP
99. Fideicomiso para Otorgar Créditos a Ayuntamientos, Gobiernos de los Estados y Gobierno Federal, para Obras de Agua Potable y Alcantarillado no tiene sector
100. Fideicomiso para otorgar Créditos a Empresas Telefónicas. SH y CP
101. Fideicomiso para Pagos de Defunción de los Diputados Constituyentes de 1917 no tiene sector
102. Fideicomiso para Radio Aeronáutica Mexicana S.A. de C.V. SCT
103. Fideicomiso para Venta o Arrendamiento de Maquinaria, Equipo Auxiliar y de Oficina, y Aparatos o Instrumentos Científicos SH y CP
104. Fideicomiso "Premio Literario Internacional Ollín Yoliztli" no tiene sector
105. Fideicomiso que tendrá por objeto la Investigación, el Cultivo y la Comercialización del Hule Natural SARH
106. Fideicomiso Submetrópoli de Tijuana SAHOP
107. Fideicomiso Traslato de Dominio para la Enajenación de los Terrenos Ganados al Mar en la Instalación del Puerto de Yukalpetén SCT
108. Fondo Candelillero SARH
109. Fondo de Asistencia Técnica y Garantía para los Créditos Agropecuarios (FEGA) SH y CP
110. Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI) SH y CP
111. Fondo de Financiamiento al Sector Público SH y CP
112. Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria SH y CP
113. Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) STPS
114. Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA) SH y CP
115. Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (FOSOC) STPS
116. Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN) (supra, §§ 133-137) SH y CP

117. Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería	SH y CP
118. Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos	SH y CP
119. Fondos de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	SH y CP
120. Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA)	SH y CP
121. Fondo de la Amistad México-Japón	SEP
122. Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)	SH y CP
123. Fondo de Protección de Créditos a Cargo de Instituciones Bancarias (ha sido acordada su constitución estando por formalizarse el contrato respectivo*)	SH y CP
124. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA)	SH y CP
125. Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN)	SH y CP
126. Fondo Forestal	SARH
127. Fondo Ganadero	SARH
128. Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP) (<u>supra</u> , & 149-158)	SH y CP
129. Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) (<u>supra</u> , && 141-148)	ST
130. Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero	SP
131. Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN)	SPFI
132. Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS)	no tiene sector
133. Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana (FONADAN)	SEP
134. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)	SEP
135. Fondo Nacional para el Servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior	SEP
136. Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (FONDEPORT)	SAHOP
137. Fondo Nacional para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (*)	SSA
138. Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC)	SH y CP

(**) Los fideicomisos señalados con un asterisco, indican que, cuando fue publicado este registro, estaban por formalizar su contrato respectivo.

- | | |
|---|---------|
| 139. Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos | SEP |
| 140. Fondo para el Fomento de la Ganadería de Exportación | SARH |
| 141. Fondo para el Fomento de las Exportaciones de productos Manufacturados (FOMEX) | SH y CP |
| 142. Fondo para la Creación y Fomento de centrales de Maquinaria y Equipo Agrícola de la Industria Azucarera (FIMAIA) | SH y CP |

EN PROCESO DE EXTINCION

- | | |
|---|-----------------|
| 1. Fideicomiso Ciudad Industrial Nueva Tijuana | SAHOP |
| 2. Fideicomiso Ejidal Ley Federal de Aguas | SARH |
| 3. Fideicomiso Grupo Hilos Cadena | SPFI |
| 4. Fideicomiso para Administración de Conjuntos de Viviendas de Interés Social | no tiene Sector |
| 5. Fideicomiso para Apoyo a la Ganadería de los Estados de Sonora y Baja California Norte | SARH |
| 6. Fideicomiso para Consolidar Adeudos a Agricultores de Matamoros, Tamps. | SH y CP |
| 7. Fideicomiso para Consolidar Adeudos a Agricultores de diversas Regiones del Estado de Chihuahua | SH y CP |
| 8. Fideicomiso para Cooperar en la Solución de los Problemas de las Colonias Proletarias de Ciudad Juárez, Chih. | SAHOP |
| 9. Fideicomiso para Cooperar en la Solución de los Problemas de las Colonias Proletarias de Ciudad Madero, Tamps. | SAHOP |
| 10. Fideicomiso para Cooperar en la Solución de los Problemas de las Colonias Proletarias de Tampico, Tamps. | SAHOP |
| 11. Fideicomiso para Cooperar en la Solución de los Problemas de las Colonias Proletarias de Tijuana, B.C. | SAHOP |
| 12. Fideicomiso para Créditos en la Siembra del Frijol o Maíz a Campesinos del Sur de Sinaloa. | no tiene Sector |
| 13. Fideicomiso para Diferir las Obligaciones correspondientes al 50% de los Costos de Combustibles y Energía Eléctrica de Ejidatarios y Agricultores | no tiene Sector |
| 14. Fideicomiso para el Aprovechamiento de Maderas Utilizables en Uxpanapa, Ver. | SARH |
| 15. Fideicomiso para el Centro Nacional de Productividad de México, A.C. | STPS |
| 16. Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a Ingenieros y Contratistas, S.A., Constructora Estrella, S.A. e Ingenieros Civiles, S.A. | SH y CP |

17. Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos al Congreso del Trabajo. no tiene Sector
18. Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos para el Cultivo de la Piña en Loma Bonita, Oax. no tiene Sector
19. Fideicomiso para Estudios Sobre la Construcción de Viviendas de Interés Social no tiene Sector
20. Fideicomiso para Garantizar al Banco Nacional Cinematográfico la Explotación de las Películas Extraordinarias. no tiene Sector.
21. Fideicomiso para la Adquisición de Reservas Territoriales para el Desarrollo de Programas Habitacionales SAHOP
22. Fideicomiso para la Compañía Telefónica Fronteriza SH y CP
23. Fideicomiso para la Construcción de la Nueva Unidad Industrial de los Talleres Gráficos de la Nación SG
24. Fideicomiso para la Ejecución del Programa Nacional de Desmontes no tiene Sector
25. Fideicomiso para la Habitación Popular Conjunto Habitacional Presidente Adolfo López Mateos. no tiene Sector
26. Fideicomiso para la Operación de la Unidad Ganadera Ejidal Francisco Zarco (antes "Hacienda del Ojo") SARH
27. Fideicomiso para la Planta Benito Juárez SPFI
28. Fideicomiso para la Prevención y Control de las Aguas y el Desarrollo de la Fauna Acuática no tiene Sector
29. Fideicomiso para la Publicación de la Obra Seis Siglos de Historia Gráfica de México SEP
30. Fideicomiso para la Rehabilitación de la Industria Platanera de Tabasco y Norte de Chiapas. SH y CP
31. Fideicomiso para la Venta de los Terrenos Ganados al Mar en la Ensenada de Santa Lucía en Acapulco, Gro. con el objeto de resarcir las inversiones de las Obras para la Olimpiada no tiene Sector
32. Fideicomiso para la Venta de Lotes de Terrenos Colindantes del Brazo del Río Silao en el tramo que atraviesa Irapuato, Gto. SAH y OP
33. Fideicomiso para las Siembras de Maíz, Frijol y Cacaohuate. no tiene Sector
34. Fideicomiso para Obras, Ampliación y Mejoramiento de los sistemas de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Veracruz. SH y CP
35. Fideicomiso para Otorgar Créditos a Agricultores de Diversas Regiones del Estado de Chihuahua SH y CP
36. Fideicomiso para Otorgar Créditos a Agricultores de Matamoros, Tamps. SH y CP
37. Fideicomiso para otorgar créditos a la Concha, S.A. Fábrica de Hilados, Tejidos y Acabados SPFI

- | | |
|--|-----------------|
| 38. Fideicomiso para Puerto Madero, Chis. | SH y CP |
| 39. Fideicomiso para que Otorguen Créditos hasta por 50% de los Costos de Operación para Cultivos de Algodón y Sorgo. | no tiene Sector |
| 40. Fideicomiso para Recuperación del Crédito Otorgado por el Fiduciario y Cubierto por el Gobierno Federal | no tiene Sector |
| 41. Fideicomiso para Rehabilitar Regiones del País Afectadas o que en el Futuro sufran consecuencias de Fenómenos Físicos. | SAHOP |
| 42. Fideicomiso para Trabajos de Explotación, Bombeo, Estudios y Créditos a Cinco Centros de Población del Valle del Vizcano en el Estado de Baja California | SH y CP |
| 43. Fideicomiso Película La Sombra del Caudillo | no tiene Sector |
| 44. Fideicomiso Programa de Remodelación Urbana de la Ciudad de México | SAHOP |
| 45. Fideicomiso Unico para el Desarrollo de la Flora y Fauna Acuática | no tiene Sector |
| 46. Fondo de Cultura Económica (***) | SEP |

(***) Por acuerdo del Ejecutivo, del 22 de septiembre de 1982 y publicado en el D.O. 4 de octubre del mismo año, la Secretaría de Programación y Presupuesto, procedió a realizar los actos necesarios a efecto de extinguir el fideicomiso en cuestión. En el mismo Acuerdo, se autorizó la creación de una empresa que ahora se denomina "Fondo de Cultura Económica" S.A. de C.V., y la cual todavía no se encuentra coordinada sectorialmente (ver anexo XIII).

ANEXO XIII

Diario Oficial, lunes 4 de octubre de 1982 .

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

Acuerdo por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto procederá a realizar los actos necesarios a efecto de extinguir el fideicomiso denominado Fondo de Cultura Económica.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

JOSÉ LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 46 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Fe-

deral y 80, y 90, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y

CONSIDERANDO

Que mediante contrato de 3 de septiembre de 1934, celebrado por el Gobierno Federal y diversas Instituciones Nacionales de Crédito, como fideicomitentes, y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., ahora Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., como fiduciario, se constituyó un fideicomiso denominado Fondo de Cultura Económica con el objeto de fomentar la cultura económica del país, mediante publicación en español de obras de economía y, en general, de ciencias sociales, de autores mexicanos y extranjeros, así como para la

realización de todos los negocios relacionados con estos fines y, posteriormente, por convenio de fecha 9 de mayo de 1964, se encomendó al Banco de México, S. A., la realización de los fines del Fondo de Cultura Económica;

Que en diciembre de 1967, las instituciones nacionales de crédito fideicomitentes en el Fondo de Cultura Económica cedieron a título gratuito y sin reservas o limitación alguna, sus derechos de fideicomitentes en favor del Gobierno Federal;

Que para continuar con las actividades que viene realizando el Fondo de Cultura Económica requiere que éste se convierta en una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuente con la organización adecuada para la realización y cumplimiento de las actividades y fines que lleva actualmente el Fondo, dotada de plena autonomía como casa editorial en cuanto a la selección de sus publicaciones, su administración y patrimonio; además, por las características de sus operaciones, para lo cual se ha estimado conveniente adoptar la figura de una sociedad mercantil, que tendría como principal objeto publicar o editar obras científicas, artísticas, educativas o literarias de escritores mexicanos o extranjeros;

Que la Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta de la de Educación Pública, esta última en su carácter de coordinadora del sector dentro del que se agrupa el fideicomiso denominado Fondo de Cultura Económica, ha sometido a la consideración del Ejecutivo Federal, a mi cargo, la iniciativa para extinguir dicha entidad y constituir una empresa de participación estatal mayoritaria; he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

PRIMERO.—La Secretaría de Programación y Presupuesto procederá a realizar los actos necesarios a efecto de extinguir el fideicomiso denominado Fondo de Cultura Económica.

SEGUNDO.—Se autoriza la participación estatal mayoritaria en la empresa que se creará en los términos que a continuación se señalan, y se denominará Fondo de Cultura Económica, cuya estructura jurídica será la de una sociedad anónima de capital variable

TERCERO.—El objeto social de la empresa será:

I.—Publicar o editar obras científicas, artísticas, educativas o literarias, de escritores mexicanos o extranjeros;

II.—Editar revistas, folletos y publicaciones periódicas;

III.—Comprar, vender y pignorar libros, revistas y publicaciones periódicas;

IV.—Distribuir dentro del territorio nacional las ediciones de casas editoriales nacionales o extranjeras;

V.—Realizar exportaciones e importaciones del ramo editorial;

VI.—En general, la realización de operaciones en el ramo editorial;

VII.—Celebrar actos o contratos relacionados directa o indirectamente con el propósito de difundir la educación, la ciencia y la cultura;

VIII.—Adquirir los bienes muebles e inmuebles, maquinaria y equipo necesarios para el cumplimiento de su objeto social;

IX.—Participar previas las autorizaciones correspondientes, en sociedades, empresas, asociaciones o fideicomisos, cuyo objeto tengan relación con el ramo editorial y, en general, a la difusión de la educación, la ciencia y la cultura, y

X.—Llevar a cabo todos los actos necesarios en el país o en el extranjero para el adecuado cumplimiento de su objeto.

CUARTO.—El capital social de la empresa será variable, con un mínimo fijo, sin derecho a retro, de \$290,000,000.00 (DOSCIENTOS NOVENTA MILLONES DE PESOS 00/100 M. N.), en el cual participará el Gobierno Federal, mediante la suscripción de 289,996 acciones con valor nominal de \$1,000.00 (UN MIL PESOS 00/100 M. N.) cada una, que representa el 99.9% del referido capital.

La Secretaría de Educación Pública designará al funcionario que ejercerá las facultades que impliquen la titularidad de las acciones que corresponden a la participación estatal en el capital de la empresa.

El capital variable de la empresa se integrará conforme lo determinen el Consejo de Administración o la Asamblea General de Accionistas, previas las autorizaciones correspondientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

QUINTO.—Serán órganos de gobierno y de administración de la empresa:

I.—La Asamblea General de Accionistas;

II.—El Consejo de Administración, y

III.—El Director General.

SEXTO.—El Consejo de Administración de la empresa estará integrado por nueve conseje-

Lunes 4 de octubre de 1932

DIARIO

ros propietarios, quienes serán: El Secretario de Educación Pública, quien lo presidirá, el Secretario de Programación y Presupuesto y el Subsecretario de Cultura y Recreación de la Secretaría de Educación Pública; dos a propuesta del Secretario de Educación Pública, uno a propuesta del Secretario de Programación y Presupuesto, uno a propuesta del Colegio de México, A. C., otro a propuesta de la Universidad Nacional Autónoma de México y uno a propuesta del Banco de México, S. A. Por cada representante propietario se designará un suplente.

Las resoluciones del Consejo se aprobarán por mayoría de votos, en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

SEPTIMO.—Las facultades y atribuciones del Consejo de Administración, así como las demás características propias de la naturaleza de la empresa, se determinarán en su escritura constitutiva y en sus estatutos sociales.

OCTAVO.—Las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Educación Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, vigilarán el estricto cumplimiento de este Acuerdo.

TRANSITORIOS

PRIMERO.—El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.—El Banco de México, S. A., en su carácter de fiduciario en el fideicomiso Fondo de Cultura Económica, previas las autorizaciones correspondientes, transmitirá el patrimonial de dicho fideicomiso, una vez extinguido éste, a la empresa a que hace referencia este Acuerdo, así como los derechos y obligaciones de dicha entidad.

TERCERO.—Los trabajadores que hayan sido contratados por el Banco de México, S. A., para el servicio del fideicomiso, no serán lesionados en sus derechos laborales.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de septiembre de mil novecientos ochenta y dos.—José López Portillo.—Rúbrica.—El Secretario de Programación y Presupuesto, Ramón Aguirre Velázquez.—Rúbrica.—El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana.—Rúbrica.

ANEXO XIV
Lista de fideicomisos coordinados sectorialmente
para la programación-presupuestación de 1984 (*)

Sector GOBERNACION

Fideicomisos para la Cineteca Nacional.

Sector RELACIONES EXTERIORES

Fideicomisos para Obras en Materia de Relaciones Internacionales.

Sector HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Fideicomiso Conjunto Habitacional "Cuitláhuac"

Fideicomiso Conjunto Habitacional "Lindavista Vallejo".

Fideicomiso Conjunto Habitacional "Loma Hermosa".

Fideicomiso Conjunto Habitacional "Mixcoac Lomas de Plateros".

Fideicomiso Conjunto Habitacional "Presidente Kennedy".

Fideicomiso Conjunto Urbano Corazones de Manzana en la Unidad Balbuena.

Fideicomiso de Promoción Bursátil.

Fideicomiso de Promoción Rural.

Fideicomiso del Azúcar (FIDAZUCAR).

Fideicomiso del Legado de Eduardo Omarini.

Fideicomiso el Palomar, Ciudad Turística.

Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito.

Fideicomiso para Administrar las Reservas de Pensiones Constituidas por el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, A.C.

Fideicomiso para adquirir la Cartera a favor de Financiera General, S.A. y Derivada del Fraccionamiento El Palomar.

Fideicomiso para consolidar Adeudos a Agricultores de diversas Regiones del Estado de Chihuahua.

Fideicomiso para Consolidar Adeudos a Agricultores de Matamoros, Tamps.

Fideicomiso para Créditos en Areas de Riego y de Temporal (FICART).

Fideicomiso para el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).

Fideicomiso para el Colegio Británico, A.C.

Fideicomiso para el Otorgamiento de Apoyos a Empresas Nacionales Fabricantes y Distribuidoras de Armas y Cartuchos.

(*) Cfr. Catálogos para la programación presupuestación 1984. Secretaría de Programación y Presupuesto: ciudad de México, agosto de 1983. pp. 69-102.

- Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a Ingenieros y Contratistas, S.A., Constructora Estrella, S.A. e Ingenieros Civiles, S.A.
- Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a las Cooperativas Escolares (FOCCE).
- Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a las Cooperativas Pesqueras para la Adquisición de Barcos Camaroneros (FIPESCO).
- Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos al Ayuntamiento de Mexicali.
- Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos al Gobierno del Estado de Guanajuato.
- Fideicomiso para el otorgamiento de Créditos al Gobierno del Estado de Yucatán.
- Fideicomiso para el Otorgamiento de un Crédito a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
- Fideicomiso para el Plan de Carreteras Gran Visión, en Chihuahua.
- Fideicomiso para el Programa de Descentralización de las Explotaciones Lecheras del D.F. (PRODEL).
- Fideicomiso para Estudios y Planes de Desarrollo Agropecuario y Programas de Crédito Agrícola (FEDA).
- Fideicomiso para Inmuebles Cuauhtémoc, S.A.
- Fideicomiso para la Compañía del Angel, S.A.
- Fideicomiso para la Compañía Telefónica Fronteriza, S.A.
- Fideicomiso para la Compañía Telefónica Nacional, S.A.
- Fideicomiso para la Emisión de Certificados de Participación Ordinarios, Amortizables, Denominados "Petrobonos"
- Fideicomiso para la Rehabilitación de Agricultores de la Comarca Lagunera.
- Fideicomiso para la Rehabilitación de la Industria Platanera de Tabasco y Norte de Chiapas.
- Fideicomiso para Liquidar Adeudos a la Japan-Cotton, Co.
- Fideicomiso para Otorgar Anticipos a Contratistas de Obras Públicas.
- Fideicomiso para Otorgar Créditos a Agricultores de Diversas Regiones del Estado de Chihuahua.
- Fideicomiso para Otorgar Créditos a Agricultores de Matamoros, Tamps.
- Fideicomiso para Otorgar Créditos a Empresas Telefónicas.
- Fideicomiso para Otorgar Créditos Agropecuarios en San Pedro de las Colonias, Coah.
- Fideicomiso para Venta o Arrendamiento de Maquinaria, Equipo Auxiliar y de Oficina y Aparatos e Instrumentos Científicos.
- Fondo de Asistencia Técnica y Garantía para los Créditos Agropecuarios (FEGA).
- Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI).
- Fondo de Financiamientos al Sector Público.
- Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria.

Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA).

Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN).

Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería.

Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos.

Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.

Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA).

Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI).

Fondo de Protección de Créditos a Cargo de Instituciones Bancarias.

Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA).

Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN).

Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP).

Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC).

Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX).

Fondo para la Creación y Fomento de Centrales de Maquinaria y Equipo Agrícola de la Industria Azucarera (FIMAIA).

Sector DEFENSA NACIONAL

Fideicomiso Colonias Militares.

Fideicomiso Inmobiliario para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Fideicomiso para Construcciones Militares.

Fideicomiso para los Pensionistas Militares Retirados.

Sector AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

Fideicomiso Campaña Nacional contra la Garrapata.

Fideicomiso de las Frutas Cítricas y Tropicales (FIDEFRUT).

Fideicomiso de Riesgo Compartido.

Fideicomiso para el Aprovechamiento de Maderas Utilizables en Uxpanapa, Ver.

Fideicomiso para el Colegio Superior de Agricultura Tropical de Cárdenas, Tab.

Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Henequenera.

Fideicomiso para el Desarrollo de Proyectos Silvícolas Industriales.

Fideicomiso para el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas.

Fideicomiso para el Otorgamiento de Becas a Campesinos Candelilleros.

Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a la Forestal, F.C.L.

Fideicomiso para el Sostén del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.

Fideicomiso para la Capacitación Forestal Campesina.

Fideicomiso para la Explotación de la Hierba de Candelilla.

Fideicomiso para la Organización y Capacitación Campesina.

Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural (FOIR).

Fideicomiso que tendrá por objeto la investigación, el Cultivo y la Comercialización del Hule Natural.

Fondo para el Fomento de la Ganadería de Exportación.

Fomento Industrial Forestal, S.A. de C.V.

Fondo Candelillero.

Fondo Forestal.

Fondo Ganadero.

Sector COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Fideicomiso para la Adquisición, Venta, Arrendamiento y Transmisión de Equipo Marítimo y Portuario (FIDEMAP).

Fideicomiso para la Reestructuración y Funcionamiento de las Escuelas Náuticas de: Mazatlán, Sin., Tampico, Tamps., y Veracruz, Ver.

Fideicomiso Traslato de Dominio para la Enajenación de los Terrenos Ganados al Mar en la Instalación del Puerto de Yukalpetén.

Fondo Nacional para los desarrollos portuarios (FONDEPORT).

Sector COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Fideicomiso Centro Cívico y Comercial Mexicali.

Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social.

Fideicomiso para el Establecimiento de un Sistema de Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos.

Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN).

Sector Educación Pública

Fideicomiso del Legado de David Alfaro Siqueiros.

Fideicomiso para el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.

Fideicomiso para elaborar un Diccionario del Español que se habla en México.

Fideicomiso para elaborar una Historia de la Revolución Mexicana.

Fideicomiso para la Conservación de la Casa del Risco y Pinacoteca Isidro Fabela.

Fideicomiso para la Investigación y la Educación Agropecuaria y Forestal.

Fideicomiso para la Investigación y la Educación Pesquera (FIEP).

Fideicomiso para la Universidad de Nayarit.

Fideicomiso para los Museos Diego Rivera y Frida Khalo.

Fondo de Cultura Económica.

Fondo de la Amistad México-Japón.

Fondo Editorial de la Plástica Mexicana.

Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana (FONADAN).

Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART).

Fondo Nacional para el Servicio Social de Estudiantes de instituciones de Educación Superior.

Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos.

Sector SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

Fondo Nacional para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Sector TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Fideicomiso para el Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano (CEHSMO).

Fideicomiso para el Centro Nacional de Productividad de México, A.C.

Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT).

Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (FOSOC).

Sector REFORMA AGRARIA

Fideicomiso "Cumbres de Llano Largo".

Fideicomiso Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.

Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural.

Fideicomiso de Bahía de Banderas, Nay.

Fideicomiso para el Manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Sector PESCA

Fideicomiso para el Fomento y Apoyo del Desarrollo Pesquero.
Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero.

Sector ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL

Fideicomiso Minerales no Metálicos Mexicanos.

Fideicomiso para el Fomento Vocacional de la Carrera de Ingeniero de Minas.

Fideicomiso para el Ingenio Emiliano Zapata.

Fideicomiso para la Adquisición de Acciones Serie "C" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.

Fideicomiso para la Planta Benito Juárez.

Fideicomiso para la Suscripción de Acciones Serie "A" de Siderúrgica Lázara Cárdenas-Las Truchas, S.A.

Fideicomiso para la Suscripción y Pago de Acciones Serie "C" de Sicartsa, así como para el Otorgamiento de Opción de Compra y de Comisión sobre las mismas a AHMSA y La Perla Minas de Fierro, S.A.

Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER).

Sector DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

Fideicomiso Balneario Agua Hedionda.

Fideicomiso Ciudad Industrial de Framboyan, Ver.

Fideicomiso Ciudad Industrial de Torreón, Coah.

Fideicomiso Conjunto Habitacional "Héroes de Chapultepec".

Fideicomiso Conjunto Habitacional Benito Juárez en Aguascalientes, Ag.

Fideicomiso Conjunto Habitacional Expropiación Petrolera en Morelia, Mich.

Fideicomiso Conjunto Habitacional General Francisco Naranjo en Monterrey, N.L.

Fideicomiso Conjunto Habitacional Lomas de Valle Verde, en Ensenada, B.C.

Fideicomiso Conjunto Habitacional Sahuaro en Hermosillo, Son.

Fideicomiso de Puerto Vallarta.

Fideicomiso Fondo de las Habitaciones Populares.

Fideicomiso para Adquisición de Terrenos en San Juan de Aragón, D.F., Urbanización y Construcción de Viviendas de Interés Social.

Fideicomiso para Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Gro. (FIDEACA).

Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas-Las Truchas (FIDELAC).

Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN).

Fideicomiso para el Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY).

Fideicomiso para el Parque Industrial de El Salto, Jal.

Fideicomiso para el Parque Industrial de San Juan del Río, Qro.

Fideicomiso para la Adquisición de Reservas Territoriales para el Desarrollo de Programas Habitacionales.

Fideicomiso para la Adquisición de Terrenos Ganados al Río Santa Catarina en Monterrey.

Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas (CONACAL).

Fideicomiso para la Constitución de la Segunda Etapa del Conjunto Habitacional La Pradera.

Fideicomiso Programa de Remodelación Urbana de la Ciudad de México.

Fideicomiso Submetropoli de Tijuana.

Fideicomiso Tehuixtla, Morelos-Indeco.

Fideicomiso Tequesquitengo-Fonafe.

Fideicomiso Traslativo de Dominio e Irrevocable de Terrenos en el Municipio de Tepeapulco, Hidalgo.

Sector TURISMO

Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (FIBAZI).

Fideicomiso Caleta del Xol-Ha y del Caribe.

Fideicomiso Ciudad del Recreo, La Paz.

Fideicomiso Ciudad Turística Portuaria Cabo San Lucas.

Fideicomiso Destinado Exclusivamente a la Operación del "Centro de Espectáculos, Convenciones y

Exposiciones de Acapulco, Gro".

Fideicomiso Ex-Convento de Santa Catarina en Oaxaca, Oax.

Fideicomiso Hotel Escuela La Paz.

Fideicomiso para el Turismo Obrero (FIDETO).

Fideicomiso Traslato de Dominio y Administración de una Superficie de Terreno en el Ejido de San José del Cabo, Edo. de B.C., Sur.

Fideicomiso Traslato de Dominio y Administración de una Superficie de Terreno en el Ejido Loreto, Edo. de B.C. Sur.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

Sector PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

Fideicomiso Conacyt con el Gobierno y la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Fondo de información y Documentación para la Industria (INFOTEC).

ANEXO XV

Lista de fideicomisos no coordinados sectorialmente para la programación-presupuestación de 1984 (*)

Fideicomiso "Premio Literario Internacional Ollín Yoliztli".

Fideicomiso Conjunto Habitacional C.T.M. Atzacualco.

Fideicomiso para Administración de Conjuntos de Viviendas de Interés Social.

Fideicomiso para Créditos en la Siembra del Frijol o Maíz a Campesinos del Sur de Sinaloa.

Fideicomiso para Diferir las Obligaciones Correspondientes al 50% de los Costos de Combustibles y Energía Eléctrica de Ejidatarios y Agricultores.

Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos al Congreso del Trabajo.

Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos para el Cultivo de la Pífa en Loma Bonita, Oax.

Fideicomiso para Estudios sobre la Contrucción de Viviendas de Interés Social.

Fideicomiso para Garantizar al Banco Nacional Cinematográfico la Explotación de las Películas Extraordinarias.

Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA)

Fideicomiso para la Construcción de la Villa Olímpica.

Fideicomiso para la Ejecución del Programa Nacional de Desmontes.

Fideicomiso para la Habitación Popular Conjunto Habitacional Presidente Adolfo López Mateos.

Fideicomiso para la Prevención y Control de las Aguas y el Desarrollo de la Fauna Acuática.

Fideicomiso para la Recuperación de las Inversiones en Bienes Inmuebles efectuadas en el extranjero, por residentes en México.

Fideicomiso para la Recuperación de las Inversiones en Bienes Inmuebles efectuadas en el extranjero, por residentes en México.

Fideicomiso para la Rehabilitación de Distritos y Unidades de Riego.

Fideicomiso para la Venta de los Terrenos Ganados al Mar en la Ensenada de Santa Lucía en Acapulco, Gro., con el Objeto de Resarcir las Inversiones de las Obras para la Olimpiada.

Fideicomiso para las Siembras de Maíz, Frijol y Cacahuete.

Fideicomiso para Obras e Instalaciones en Ciudad Universitaria.

Fideicomiso para Otorgar Créditos a Ayuntamientos, Gobiernos de los Estados y Gobierno Federal para Obras de Agua Potable y Alcantarillado.

Fideicomiso para Pagos de Defunción de los Diputados Constituyentes de 1917.

Fideicomiso para que se Otorguen Créditos hasta por el 50% de los Costos de Operación para Cultivos de Algodón y Sorgo.

(*) Ibidem, pp. 105-106.

Fideicomiso para Recuperación del Crédito Otorgado por el Fiduciario y Cubierto por el Gobierno Federal.

Fideicomiso Película La Sombra del Caudillo.

Fideicomiso Unico para el Desarrollo de la Flora y la Fauna Acuáticas.

Fondo Nacional de Solidaridad para el Empleo y Desarrollo Social.

Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS).

ANEXO XVI

PROCESO LEGISLATIVO DE LA LEY DE INGRESOS
(BICAMERAL)

Ejecutivo
Art. 74 fracción IV constitucional.

Proyecto de Ley de Ingresos
presentado por el Srio. de H. y C.P.

El proyecto de ley debe presentarse a más tardar el día 15 de noviembre (art. 74 fracción IV constitucional).

Cámara de Diputados
(Cámara baja)

Comisión de Hacienda

Cámara de Diputados en pleno
discusión y aprobación.

Tiene 5 días para su dictamen
Art. 87 Reglamento interior
Congreso.

aprobado
(art. 72.a)

Cámara de Senadores
Cámara alta.

Comisión de Hacienda

Camara de Senadores, pleno
discusión y votación.

Tiene igual término

Presidente de la República
Art. 72.a) constitucional.

Veto
y
Promulgación.

Publicación.

ANEXO XVII

PROCESO LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS
(UNICAMERAL)

Poder Ejecutivo
Art. 74 fracción IV constitucional

Proyecto de Egresos
Presentado por el Srio. de Programación
y Presupuesto.

El proyecto de ley debe
presentarse a más tardar el
día 15 del mes de noviembre
(art. 74 frác. IV constitu-
cional).

Cámara de Diputados

Comisión de presupuesto y
Cuenta pública.

Cámara de Diputados
discusión y aprobación
art. 74 fracción IV constitucional.

Presidente de la República
Art. 72.a) constitucional.

tiene 5 días para su dictámen
art. 87 Reglamento interior
del Congreso.

Veto y Promulgación.

Publicación.

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

ACUERDO por el que las entidades de la administración pública paraestatal, a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina.

Al que van un sello con el Escudo Nacional, que los Estados Unidos Mexicanos—Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 30 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. Que la organización de las actividades de la Administración Pública Federal constituye el suceso indispensable para el incremento de la producción de las entidades paraestatales en general, y que para ello es conveniente distribuir en forma más equitativa la coordinación y control que el Ejecutivo Federal debe realizar sobre las mismas;

SEGUNDO. Que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las funciones que corresponden a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y se determinan las bases que sustentan la organización sectorial, a fin de contar con instrumentos idóneos para llevar a cabo los programas de gobierno;

TERCERO. Que al encomendar a las dependencias de las entidades del Ejecutivo a mi cargo la coordinación de acciones de aquellas entidades de la administración pública paraestatal que tengan relación estrecha con el Poder de su responsabilidad, se quiere lograr una mayor eficiencia operativa y evitar duplicaciones o contradicciones; y

CUARTO. Que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que las entidades de la administración pública paraestatal, conducirán sus relaciones con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Estado o el Departamento Administrativo que ésta determine, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

ARTICULO 1º: Las entidades de la administración pública paraestatal a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos como sigue:

A) El sector que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores y cuyo Titular ejercerá las funciones de Coordinador, se integrará con:

Compañía Operadora de Teatros, S. A.;

Continental de Películas, S. A.;

Corporación Mexicana de Radio y Televisión, S. A. de C. V.;

Corporación Nacional Cinematográfica, S. A. de C. V.;

Corporación Nacional Cinematográfica de los Estados Unidos Mexicanos, S. A. de C. V.;

Corporación Nacional Cinematográfica de los Estados Unidos Mexicanos, S. A. de C. V.;

Estudios Churubusco Audio, S. A.;

Inversiones Reformas, S. A.;

Películas Mexicanas, S. A. de C. V.;

Productora Nacional de Papel Destinado a la Imprenta, S. A. de C. V.;

Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V.;

Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V. (Islas Marías antes Henríquez del Pacífico, S. A. de C. V.);

Publicidad Chauhuetémoc, S. A.;

Talleres Gráficos de la Nación, S. A. de C. V.;

Talleres Gráficos de la Nación, S. A. de C. V.;

Telenproductora del Distrito Federal, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para la Central Mexicana de Bienes Raíces Especializados, S. A.;

Fideicomiso para la construcción de la nueva Ciudad Industrial de los Talleres Gráficos de la Nación;

Fideicomiso para la Operación del Canal de Neotoma, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para Promoción de Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.;

Lunes 17 de enero de 1937

DIARIO OFICIAL

3

D) El sector que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Titular de la Tesorería de la Federación

- Escuela Nacional para la Educación Pública
- Fisco de los Ahorros Nacionales
- Administradora General de Inmuebles, S. A.
- Administradora Inmobiliaria S. A. ✓
- Administradora Inmobiliaria Acueducto de Guadalupe, S. A.
- Administradora Inmobiliaria Soledad, S. A.
- Administradora Inmobiliaria Villa Coapa, S. A.
- Administradora Valle de Aragón Sur, S. A.
- Atanzadora Mexicana, S. A.
- Atendadora Internacional, S. A.
- Aseguradora Hidalgo, S. A.
- Aseguradora Mexicana, S. A.
- Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A.
- Asociación Hipotecaria Mexicana, S. A. de C. V.
- Banco Financ. S. A.
- Banco de Crédito Rural del Centro, S. A.
- Banco de Crédito Rural del Centro — Norte, S. A.
- Banco de Crédito Rural del Centro — Sur, S. A.
- Banco de Crédito Rural del Golfo, S. A.
- Banco de Crédito Rural del Istmo, S. A.
- Banco de Crédito Rural del Noroeste, S. A.
- Banco de Crédito Rural del Noroeste, S. A.
- Banco de Crédito Rural del Norte, S. A.
- Banco de Crédito Rural del Occidente, S. A.
- Banco de Crédito Rural del Pacífico — Norte, S. A.
- Banco de Crédito Rural del Pacífico — Sur, S. A.
- Banco de Crédito Rural Peninsular, S. A.
- Banco de México, S. A.
- Banco del Ejército y de la Armada, S. A. de C. V.
- Banco del Fomento Comercial del Distrito Federal, S. A. de C. V.
- Banco Internacional, S. A.
- Banco Internacional de Baja California, S. A.
- Banco Internacional de Tamaulipas, S. A.
- Banco Internacional del Centro, S. A.
- Banco Internacional de Fomento Urbano, S. A.
- Banco Internacional del Noroeste, S. A.
- Banco Internacional del Noroeste, S. A.

- Banco Internacional del Norte, S. A.
- Banco Internacional del Sur, S. A.
- Banco Internacional Financiero, S. A.
- Banco Mexicano, S. A.
- Banco Mexicano del Norte, S. A.
- Banco Mexicano del Occidente, S. A.
- Banco Mexicano de Puebla, S. A.
- Banco Mexicano de Toluca, S. A.
- Banco Mexicano del Centro, S. A.
- Banco Mexicano del Golfo, S. A.
- Banco Mexicano del Noroeste, S. A.
- Banco Mexicano del Sur, S. A.
- Banco Nacional Cinematográfico, S. A.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.
- Banco Nacional de Crédito Rural, S. A.
- Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C. V.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.
- Banco Nacional Urbano, S. A.
- Banco Financiero de Sinaloa, S. A.
- Del Ángel, S. A.
- Edificio Bancarios de Baja California, S. A.
- Financiera Comercial Mexicana, S. A.
- Financiera de las Industrias de Transformación, S. A.
- Financiera Internacional, S. A.
- Financiera Nacional de la Industria Rural, S. A. (Antes FONAFRI).
- Financiera Nacional Azucarera, S. A.
- Hipotecaria Internacional, S. A.
- Inmobiliaria Administradora Balbuena, S. A.
- Inmobiliarios Asociación, S. A.
- Inmobiliaria Borfoco, S. A.
- Inmobiliaria Binor, S. A.
- Inmobiliaria Bisa, S. A.
- Inmobiliaria Mexicana Industrial, S. A. de C. V.
- Inmobiliaria Somex, S. A.
- Inmuebles Cuauhtémoc, S. A.
- Nacional de Paillería, S. A.
- Nacional Financiera, S. A.
- Nuevo Vallarta, S. A. de C. V.

DIARIO OFICIAL Lunes 17 de enero de 1977

- PROCORSA S. A.;
- Río Názas, S. A.;
- Sociedad Inmobiliaria y Fraccionadora, S. A.;
- Sociedad Mexicana de Bienes Raíces, S. A.;
- Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A.;
- Compañía Campechana de Teléfonos, S. A. Crédito para la ampliación de servicios;
- Compañía del Angel, S. A. Administración de acciones propiedad del Gobierno Federal;
- Compañía Telefónica Fronteriza, S. A. Crédito a la fiduciaria;
- Compañía Telefónica Nacional, S. A. Crédito a la fiduciaria;
- Crédito para obras: ampliación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la Ciudad de Veracruz;
- Fidelcomiso a favor del Colegio Británico, S. A., para el otorgamiento de un crédito para la construcción de un edificio;
- Fidelcomiso constituido con el importe de un legado del señor Eduardo Omarini;
- Fidelcomiso liquidador de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares;
- Fidelcomiso para adquirir la cartera a favor de Financiera General, S. A. y derivada del Fraccionamiento El Palomar;
- Fidelcomiso para apoyar financieramente al Gobierno del Estado de Chihuahua en el plan de carreteras "Gran Visión";
- Fidelcomiso para compensar a las instituciones financieras del Banco Nacional Agropecuario, S. A., los aumentos en las tasas de interés;
- Fidelcomiso para consolidación de adeudos de agricultores productores de algodón de Matamoros;
- Fidelcomiso para créditos agropecuarios o hipotecarios a ejidatarios de San Pedro de las Colonias, Coah.;
- Fidelcomiso para el manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal;
- Fidelcomiso para el otorgamiento de créditos a favor de cooperativas pesqueras para la adquisición de barcos camaroneros;
- Fidelcomiso para el otorgamiento de apoyos a empresas nacionales fabricantes de armas y cartuchos;
- Fidelcomiso para el otorgamiento de créditos a agricultores de Cd. Juárez, Cd. Camargo Jiménez y Cd. Delicias, Chih.;
- Fidelcomiso para el otorgamiento de crédito a las cooperativas Escolares;
- Fidelcomiso para el otorgamiento de créditos al Ayuntamiento de Mexicali;
- Fidelcomiso para el otorgamiento de créditos al Gobierno del Estado de Guanajuato;
- Fidelcomiso para el otorgamiento de créditos al Gobierno del Estado de Yucatán;

Fidelcomiso para el otorgamiento de créditos a la Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Ingenio "Emiliano Zapata", S. C. de P. E. de R. S.;

Fidelcomiso para el otorgamiento de créditos a las empresas telefónicas para mejoramiento de redes y servicios con recursos provenientes del impuesto sobre ingresos por servicios telefónicos;

Fidelcomiso para el otorgamiento de créditos a la sociedad cooperativa de trabajo de la Fábrica Textil "San José" en Elia, Oax.;

Fidelcomiso para el otorgamiento de créditos a la Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio del Mante Lázaro Cárdenas, S. C. L.;

Fidelcomiso para el otorgamiento de créditos a los ejidatarios y pequeños propietarios de la zona que comprende la cuenca Lerma-Chapala-Santiago. GRUPO BEGONA;

Fidelcomiso para el otorgamiento de créditos para la rehabilitación de la industria platanera en Tabasco y Norte de Chiapas;

Fidelcomiso para el otorgamiento de un crédito a Astilleros de Veracruz;

Fidelcomiso para el otorgamiento de un crédito a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos;

Fidelcomiso para la Administradora General de los muebles, S. A.;

Fidelcomiso para la Administradora Inmobiliaria Acueducto Guadalupe;

Fidelcomiso para la Administradora Inmobiliaria S. A.;

Fidelcomiso para la Administradora Inmobiliaria Sotelo, S. A.;

Fidelcomiso para la Administradora Inmobiliaria Valle de Aragón Sur, S. A.;

Fidelcomiso para la Administradora Inmobiliaria Villa Coapa;

Fidelcomiso para la consolidación de adeudos de agricultores de Delicias y diversas regiones de Chihuahua;

Fidelcomiso para la elaboración de programas de crédito agrícola;

Fidelcomiso para la Inmobiliaria Administradora de Balbuena;

Fidelcomiso para liquidar a Japón, Co. adeudos de la Unión de Crédito Agrícola e Industrial de San Luis, S. A. de C. V. del Estado de Sonora;

Fidelcomiso para préstamos a agricultores de Matamoros;

Fidelcomiso para Promotora Cinematográfica Mexicana, S. A.;

Fondo de Asistencia Técnica y garantía para los créditos agropecuarios (FEGA);

Fondos de Estudios de Preinversión;

Fondo especial para financiamientos agropecuarios (FEFA);

Lista 17 de empresas de **INDUSTRIA OFICIAL**

Fondo de garantía y fomento a la industria de la energía eléctrica y la industria de fuerza social (FOGAF).

Fondo de garantía y fomento a la industria metalúrgica y química (FOGAM).

Fondo de garantía y fomento para la industria ganadera y piscicultura (FOGAP).

Fondo de garantía y fomento a la pequeña y mediana minería.

Fondo de Fideicomiso del Azúcar.

Fondo de Inversiones Financieras para agua potable y alcantarillado.

Fondo de Operación y descuento bancario a la vivienda.

Fondo de rehabilitación para agricultores de la Comarca Agrícola.

Fondo de Inversiones Rentables Mexicanas.

Fondo de Programa de Descentralización de las Industrias Lucheras del D. F.

Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (FONEI).

Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal.

Fondo para antiques y contratos de obras públicas.

Fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados (FOFOP).

Fondo para el fomento de la industria metalúrgica y química (FOGAM).

Gobiernos de los Estados: Ayuntamientos de la República Créditos para obras de agua potable y alcantarillado.

Inmuebles Crédito (I.C.), adquisición y administración de inmuebles del Gobierno Federal.

E) El sector que corresponde a la Secretaría de **Programación y Presupuesto** y cuyo Titular ejercerá las funciones de Coordinador, se integrará con:

Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec; y

Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Baja California.

F) El sector que corresponde a la Secretaría de **Planificación y Fomento Industrial y Comercio Exterior** y cuyo Titular ejercerá las funciones de Coordinador, se integrará con:

Comisión de Fomento Minero.

Comisión Federal de Electricidad.

Comisión Nacional de la Industria Azucarera.

Consejo Nacional de Petróleo y Minería.

Instituto de Investigación de Energías Eléctricas.

Instituto Mexicano de Investigaciones Siderúrgicas.

Instituto Mexicano del Petróleo.

Unión Nacional de Fomento Industrial; Petroleros Mexicanos;

Productores Nacionales de Biológicos Veterinarios;

Aceros Unidos, S. A.;

Aceros Sombra, S. A. de C. V.;

Acros, S. A.;

Agrícola de Agua Buena, S. C.;

Agroquímex, S. A. de C. V.;

AHMISA, Comercial, S. A.;

AHMISA, Fábrica Nacional de Máquinas-herramientas, S. A. de C. V.;

Alimisa, Steel International, Inc.;

Alcoholera de Puruarán, S. A.;

Almacenes y Servicios, S. A.;

Altos Hornos de México, S. A.;

Aserradero Escovit, S. A.;

Aserradero Páralo, S. A.;

Aserraderos Técnicos, S. A. de C. V.;

Astilleros de Veracruz, S. A.;

Astilleros Rodríguez, S. A.;

Astilleros Unidos, S. A.;

Astilleros Unidos del Pacífico, S. A.;

Avanzada Mexicana, S. A.;

Avios de Acero, S. A.;

Aviadora Panamericana, S. A.;

Aviación Nacionales Mexicanos, S. A. de C. V.;

Avon, S. A.;

AzuCARERA de la Chontalpa, S. A.;

Banco Industrializado, S. A.;

Barrenas de Acero y Agucos, S. A.;

Belelelas Cóndor, S. A.;

Bil y Steel Lamphlin Latinoamericana, S. A.;

Cabezas Avro Kikapoo, S. A.;

Cajones de Guerrero, S. A. de C. V.;

Cartonera Sazo, S. A. de C. V.;

Celulósicos Centaura, S. A. de C. V.;

Central de Comunicación, S. A.;

Cloro de Tehuantepec, S. A. de C. V.;

Comercial Carbonera, S. A.;

Comercial de Telos, S. A.;

Comercial de Telos, S. A.;

- Compañía Arrendadora de Equipos, S. A.;
- Compañía Carbonera La Saucota, S. A.;
- Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A.;
- Compañía de Luz y Fuerza de Toluca, S. A.;
- Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.;
- Compañía de Real del Monte y Pachuca;
- Compañía de Servicios Públicos de Nogales, S. A.;
- Compañía Exploradora del Istmo, S. A.;
- Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S. A.;
- Compañía Industrial de Atenquique, S. A.;
- Compañía Industrial de Ayotla, S. A.;
- Compañía Industrial Jacaranda, S. A.;
- Compañía Metalúrgica de Atotonilco El Chico, S. A.;
- Compañía Mexicana de Exploraciones, S. A.;
- Compañía Mexicana de Tubos, S. A.;
- Compañía Mexicana Meridional de Puentes, S. A.;
- Compañía Minera Corzo, S. A. de C. V.;
- Compañía Minera de Guadalupe, S. A.;
- Compañía Minera del Estado de Michoacán, S. A. de C. V.;
- Compañía Minera La Florida de Múzquiz, S. A.;
- Compañía Minera La Nifuelca, S. A.;
- Compañía Minera La Unión, S. A.;
- Compañía Minera Santa Rosalita, S. A.;
- Compañía Textil Mexicana, S. A.;
- Consorcio Minero Benito Juárez — Peña Colorada, S. A.;
- Construcciones Navales de Guaymas, S. A.;
- Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.;
- Cordemex, S. A. de C. V.;
- Diesel Nacional, S. A.;
- DINA Komatsu Nacional, S. A. de C. V.;
- DINA Rockwell Nacional, S. A. de C. V.;
- Distribuidora Comercial de Toluca, S. A.;
- Distribuidora de Gas de Querétaro, S. A.;
- Distribuidora de Gas Natural del Estado de México, S. A.;
- Distribuidora de Materiales del Balsas, S. A. de C. V.;
- Eléctrica Morelos, S. A.;
- Electrometalurgia de Veracruz, S. A.;
- Embotelladora Garci Crespo, S. A.;
- Empresa Pesquera del Balsas, S. A. de C. V.;
- Empresa Radiofónica del Balsas, S. A. de C. V.;
- Envases y Empaques Nacionales, S. A.;
- Equipos Automotores, S. A. de C. V.;
- Establecimiento Público Federal Ingenio El Maní;
- Estudios Mineros Japón — México, S. A. de C. V.;
- Estufas y Refrigeradores Nacionales, S. A.;
- Exportadora de Sal, S. A. de C. V.;
- Fábrica de Hilos La Aurora, S. A.;
- Fábrica de Papel Tuxtepec, S. A.;
- Fertica, S. A.;
- Fertilizantes Fosfatados Mexicanos, S. A.;
- Fomento Azucarero del Centro, S. A.;
- Fomento Azucarero del Golfo, S. A.;
- Forlamex, S. A. de C. V.;
- Fosforitas Mexicanas, S. A. de C. V.;
- Fundiciones de Hierro y Acero, S. A.;
- Gas Natural de Guadalajara, S. A.;
- Granjas Buenagua, S. de R. L.;
- Guanos y Fertilizantes de México, S. A.;
- Hilados Guadalajara, S. A. de C. V.;
- Hilos Cadena, S. A. de C. V.;
- Hotel Chulavista de Morelos, S. A.;
- Hules Mexicanos, S. A.;
- Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S. A. de C. V.;
- Impulsora Minera e Industrial de Baja California, S. A.;
- Industria Maderera Etla, S. A.;
- Industrial Recuperadora, S. A. de C. V.;
- Industrializadora Maderera del Istmo, S. A.;
- Industrias Forestales Integrales, S. A.;
- Ingenio Adolfo López Mateos, S. A.;
- Ingenio Agua Buena, S. A.;
- Ingenio Alianza Popular, S. A.;
- Ingenio Alvaro Obregón, S. A.;
- Ingenio Bellavista, S. A.;
- Ingenio de Huimanguillo, S. A.;
- Ingenio de Huixtla, S. A.;
- Ingenio de Mexicali, S. A.;

DIARIO OFICIAL Lunes 17 de enero de 1977

- Servicios Rassiní, S. A. de C. V.;
- Servicios Sociales Industriales S. A.;
- Servicios y Suministros Siderúrgicos, S. A.;
- Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A.;
- Siderúrgica Nacional, S. A.;
- Silvícola de Las Chimalapas, S. de R. L.;
- Silvícola Magdalena, S. de R. L.;
- Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S. C. L. de P. E.;
- Sociedad Mexicana de Asistencia Técnica, S. A. de C. V.;
- Sonocal, S. A.;
- Sosa Texcoco, S. A.;
- Swecomex, S. A.;
- Tetraello de México, S. A.;
- Tornimex, S. A. de C. V.;
- Torres Mexicanas, S. A.;
- Tortilladora del Balsas, S. A.;
- Tracto-Sidena, S. A.;
- Transportes Centrales, S. A.;
- Transportes Garci-Crespo, S. A.;
- Unión Forestal de Jalisco y Colima, S. A.;
- Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V.;
- United States Distilling Corp., S. A.;
- Vehículos Automotores Mexicanos, S. A. de C. V.;
- Zincanex, S. A.;
- Fidelcomiso Créditos, Fábrica de Hilados, Tejidos y Acabados La Concha;
- Fidelcomiso Estudios para Programas de Industrialización, orientado a Generar Exportaciones y Sustituir Importaciones;
- Fidelcomiso para Aumentar la Producción de Azúcares Blancos;
- Fidelcomiso denominado "Minerales no Metálicos Mexicanos";
- Fidelcomiso para Bienes Raíces Industriales, S. A.;
- Fidelcomiso para Fomento Industrial Forestal, S. A.;
- Fidelcomiso para el establecimiento y operación de una planta Manufacturera de Guantes Industriales denominada "Planta Benito Juárez";
- Fidelcomiso para Impulsora de Minerales Industriales, S. A.;
- Fidelcomiso para Impulsora Minera Industrial de Baja California, S. A.;
- Fidelcomiso para Inmobiliaria Asociación, S. A.;
- Fidelcomiso para Inmobiliaria Petroquímica, S. A.;
- Fidelcomiso para Inmobiliaria Sahagún, S. A.;
- Fidelcomiso para Inmobiliaria Sicartsa;
- Fidelcomiso para Inmuebles Atlas, S. A.;
- Fidelcomiso para la Administración del Ingento Emiliano Zapata a fin de que el Fiduciario (FINASA) rente el Ingento a la Cooperativa;
- Fidelcomiso para la Adquisición de Acciones Serie "C" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A.;
- Fidelcomiso para la Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval;
- Fidelcomiso para la Construcción de la Ciudad Industrial Nayarita;
- Fidelcomiso para la suscripción de Acciones Serie "A" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A.;
- Fidelcomiso para la suscripción y pago de acciones de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A. así como para el otorgamiento de opción de Compra y de Comisión sobre las mismas a Altos Hornos de México, S. A., y La Perla, Minas de Fierro, S. A.;
- Fidelcomiso para Reconstrucción Fábrica Textil San José, en Elia;
- Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN)
- Fondo para obras sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER).
- G) El sector que corresponde a la Secretaría de Comercio, y cuyo Titular ejercerá las funciones de Coordinador, se integrará con:
 - Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas;
 - Comisión Nacional del Cacao;
 - Comisión Nacional del Maíz para el Consumo Humano;
 - Compañía Nacional de Subsistencias Populares;
 - Instituto Mexicano del Café;
 - Instituto Mexicano de Comercio Exterior;
 - Instituto Nacional de Protección al Consumidor;
 - Procuraduría Federal del Consumidor;
 - Abastecedora Conasupo, S. A. de C. V.;
 - Algodonera Comercial Mexicana, S. A.;
 - Almacenes de Ropa Conasupo, S. A. de C. V.;
 - Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.;
 - Bodegas Rurales Conasupo, S. A. de C. V.;
 - Beneficios Mexicanos del Café, S. de R. L. y C. V.;
 - Cafés y Cafeterías de México, S. A. de C. V.;
 - Centros Conasupo de Capacitación Campesina, S. C. Comercial Mexicana, S. A. de C. V.

- Compañía Transportadora Conasupo, S. A. de C. V.;
- Distribuidora Conasupo, S. A. de C. V.;
- Distribuidora Conasupo del Centro, S. A. de C. V.;
- Distribuidora Conasupo del Noroeste, S. A. de C. V.;
- Distribuidora Conasupo del Norte, S. A. de C. V.;
- Distribuidora Conasupo del Sur, S. A. de C. V.;
- Distribuidora Conasupo del Suroeste, S. A. de C. V.;
- Distribuidora Conasupo Metropolitana, S. A. de C. V.;
- Exmex, S. A.;
- Exportadora e Importadora de Minerales, S. A. de C. V.;
- Frutícola Mercantil, S. A.;
- Impulsora y Exportadora Nacional, S. de R. L. de C. V.;
- Industrias Conasupo, S. A. de C. V.;
- Léche Industrializada Conasupo, S. A. de C. V.;
- Mafz Industrializado Conasupo, S. A. de C. V.;
- Materiales Conasupo, S. A. de C. V.;
- Productos Industrializados de Café, S. A.;
- Promotora Industrial del Café, S. A. de C. V.;
- Tapetes Mexicanos, S. A.;
- Trigo Industrializado Conasupo, S. A. de C. V.;

Fideicomiso para el establecimiento de un sistema comercialización de productos agrícolas perecederos, y

Fideicomiso denominado Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social.

H) El sector que corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y cuyo Titular ejercerá las funciones de Coordinador, se integrará con:

- Colegio de Post-Graduados;
- Colegio Superior de Agricultura Tropical con sede en Cdms. Tabasco;
- Colegio de Ingeniería de la Tribu Serí de Sonora;
- Comisión Nacional de Fruticulturas;
- Comisión Nacional de la Fresa;
- Comisión Nacional de Zonas Áridas;
- Forestal Vicente Guerrero;
- Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital;
- Patronato del Maguey;
- Productora Nacional de Semillas;
- Productos Forestales de la Tarahumara;

- Productos Forestales Mexicanos;
- Acelera de Guerrero, S. A. de C. V.;
- Adhesivos, S. A.;
- Adoquines, S. A.;
- Agroplástico de Tlaxcala, S. de R. L.;
- Alimentos Balanceados del Estado de Morelos, S. de R. L.;
- Alimentos Balanceados de México, S. A. de C. V.;
- Aprovechamientos Forestales de Nayarit;
- Beneficiadora de Limón de Colima, S. A.;
- Cable del Estado de Chiapas, S. de R. L.;
- Celulosa del Pacífico, S. A.;
- Cementerios de Cuernavaca, S. de R. L.;
- Compañía Forestal de la Lacandona, S. A.;
- Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Paluapan, S. A. de C. V.;
- Complejo Turístico de Bucaras, S. de R. L.;
- Complejo Turístico Río Colorado;
- Constructora y Transportadora CII, S. A. (en liquidación);
- Chapas y Triplay, S. A.;
- Empacadora de Conservas Los Mochis, S. A.;
- Exportación de Tabacos Mexicanos, S. A. de C. V.;
- Fermentaciones Mexicanas, S. A. de C. V.;
- Fertilizantes de Morelos, S. de R. L.;
- Fidepal, S. de R. L. de I. P. y C. V.;
- Fomento Industrial Forestal, S. A. de C. V.;
- Impulsora Ganadera de Michoacán, S. A. de C. V.;
- Impulsora La Forestal, S. de R. L. de I. P. y C. V.;
- Industrias Forestales de Nayarit, S. A.;
- Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos, S. de R. L.;
- Impulsora Guerrerense del Cocotero, S. de R. L. de I. P. y C. V.;
- La Forestal, F. C. L.;
- Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S. A.;
- Maderas Moldeadas de Durango, S. A.;
- México Artesanal, S. A.;
- Nacional de Servicios Agropecuarios, S. A. de C. V.;
- Parquet de Zacatecas, S. A.;
- Planta Beneficiadora de Guayaba;
- Planta Beneficiadora de Tuna;
- Productora Nacional de Durmientes, S. de R. L.;

- Productos Forestales de Michoacán, S. de R. L.;
- Productos Litóreos Ejidales de San Luis Potosí de R. L.;
- Promotora Cenafrot, S. A.;
- Promotora Ejidal, S. A.;
- Provedora de Materiales Nayarit, S. A. de C. V.;
- Resinera Ejidal de Michoacán, S. A.;
- Salas de Zacatecas, S. A.;
- Servicios Agrícolas, S. A.;
- Servicios Ejidales, S. A. de C. V.;
- Servicios Forestales, S. A.;
- Tabacos Aztecas, S. A.;
- Tabacos Mexicanos, S. A. de C. V.;
- Triplay de Palenque, S. A.;
- Unión Turística Ejidal Gogorrón, S. de R. L.;
- Viveros de Playas de Tijuana, S. A.;
- Fidelcomiso para el Aprovechamiento de Maderas Utilizables en Oaxaca, Ver.;
- Fidelcomiso para el cultivo, mejoramiento e industrialización del limón;
- Fidelcomiso para apoyo a la ganadería de los Estados de Sonora y Baja California Norte;
- Fidelcomiso para el Centro de Investigaciones Agrícolas;
- Fidelcomiso para el Desarrollo Agropecuario de los Nuevos Centros de Población Ejidal;
- Fidelcomiso para el fomento, desarrollo y mejoramiento de la ganadería ejidal del país;
- Fidelcomiso para el sostenimiento del patrimonio indígena del Valle del Mezquital;
- Fidelcomiso para estudios y perforaciones experimentales en el Valle del Vizcaino;
- Fidelcomiso para financiar programas de organización y capacitación campesina;
- Fidelcomiso para la formulación de programas de desarrollo agropecuario de infraestructura rural;
- Fidelcomiso para indemnizar a colonos y pequeños propietarios afectados por la perforación de pozos en Coahuila, Son.;
- Fidelcomiso para la adaptación de crías hembras de ganado bovino para su crianza, desarrollo y venta en estado de gestación a pequeños ganaderos y criaderos;
- Fidelcomiso para la adquisición de laboratorios y equipos y demás bienes para la investigación y educación agropecuaria y forestal;
- Fidelcomiso para la Campaña Nacional contra la Carrapata;
- Fidelcomiso para la explotación de la hierba de coadellina;

- Fidelcomiso para cubrir gastos que demande el sostenimiento del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas;
- Fidelcomiso para la operación de la unidad ganadera ejidal "Francisco Zarco" (antes "Hacienda El Ojo");
- Fidelcomiso para sufragar los costos del Colegio Superior de Agricultura Tropical con sede en Cárdenas, Tabasco;
- Fondo Forestal para cubrir los gastos de forestación y reforestación del país;
- Fondo para el fomento de la ganadería de exportación, y
- Fondo para la Capacitación Forestal Campesina
- 1) El sector que corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y cuyo Titular ejerce las funciones de Coordinador, se integrará con:
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares;
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos;
- Comisión Nacional Coordinadora de Puertos;
- Ferrocarriles Nacionales de México;
- Aeronaves de México, S. A.;
- Alquiladora de Casas, S. A. de C. V.;
- Anuncios en Directorio, S. A.;
- Bienes Inmuebles Sullivan, S. A.;
- Canalizaciones Mexicanas, S. A.;
- Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, S. A.;
- Construcciones Telefónicas Mexicanas, S. A.;
- Construcciones y Canalizaciones, S. A.;
- Directorios Profesionales, S. A.;
- Editorial Argos, S. A.;
- Ferrocarriles de Chihuahua al Pacífico, S. A. de C. V.;
- Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.;
- Ferrocarril Sonora-Baja California, S. A. de C. V.;
- Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A. de C. V.;
- Fincas Coahuila, S. A.;
- Imprenta Nuevo Mundo, S. A.;
- Instalaciones y Supervisión, S. A.;
- Impulsora Mexicana de Telecomunicaciones, S. A.;
- Inmobiliaria Asociada, S. A.;
- Ingeniería, Proyectos y Diseños, S. A.;
- Inmobiliaria Aztlán, S. A.;
- Nacional de Combustibles de Aviación, S. A.;

Naviera Multinacional del Caribe;

Operadora Mercantil, S. A.;

Publicidad Turística, S. A.;

Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. de C. V.;

Reconcentraciones Tel, S. A.;

Renta de Equipo, S. A.;

Reconstrucciones Telefónicas Mexicanas, S. A.;

Satélite Latinoamericano, S. A.;

Servicios Aéreos Especiales, S. A. de C. V.;

Servicios de Coches Dormitorios y Conexos, S. A. de C. V.;

Servicios Especializados de Transportación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S. A.;

Servicios Portuarios de Acapulco, S. A. de C. V.;

Servicios Portuarios de Francisco I. Madero, S. A. de C. V.;

Servicios Portuarios de Guaymas, S. A. de C. V.;

Servicios Portuarios del Istmo de Tehuantepec, S. A. de C. V.;

Coahuacalcos, Ver.

Servicios Portuarios del Istmo de Tehuantepec, S. A. de C. V.;

Salina Cruz, Oax.

Servicios Portuarios Lázaro Cárdenas, S. A. de C. V.;

Servicios Portuarios de Manzanillo, S. A. de C. V.;

Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S. A. de C. V.;

Servicios Portuarios de Mazatlán, S. A. de C. V.;

Servicios Portuarios de Progreso Yukalpetón, S. A. de C. V.;

Servicios y Supervisión, S. A.;

Teleconstructora, S. A.;

Telefónica Nacional, S. A.;

Teléfonos de México, S. A.;

Fideicomiso del Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios;

Fideicomiso para Carreteras y Puertos Federales de Ingresos y Servicios Conexos;

Fideicomiso para la adquisición, arrendamiento o transacción por cualquier otro título de equipo y servicios portuarios;

Fideicomiso para la adquisición, venta, arrendamiento y transmisión de equipo marítimo y portuario;

Fideicomiso para la reestructuración y funcionamiento de las Escuelas Navales de Mazatlán, Sinaloa, Tampico, Tama., y Veracruz, Ver.;

Fideicomiso para Teleradio Nacional, S. A. Fideicomiso para la adquisición, instalación y operación de estaciones emisoras de radio y televisión;

Fideicomiso para Teleradio Nacional, S. A. Fideicomiso para la adquisición de la totalidad de las acciones, y

Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios.

J) El sector que corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y cuyo Titular ejerciera las funciones de Coordinador, se integrará con:

Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Acapulco, Gro.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Topolampco, Sinaloa;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Agua Prieta, Son.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Campeche, Camp.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Chetumal, Q. Roo.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Ciudad Acuña, Coah.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Ciudad del Carmen, Camp.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Ciudad Hidalgo, Chih.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Ciudad Juárez, Chih.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Ciudad Miguel Alemán, Tamps.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Coahuacalcos, Ver.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Comitán, Chis.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Cozumel, Q. Roo.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Ensenada, B. C.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Fronteras, Tabasco;

Junta Federal de Mejoras Materiales de General Rodrigo M. Quevedo, Chih.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Guadalupe, Jal.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Guaymas, Son.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Isla Mujeres, Q. Roo.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de la Paz, B. C.;

Junta Federal de Mejoras Materiales de Los Algoderos, B. C.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Manzanillo, Col.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Matamoros, Tamps.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Mazatlán, Sin.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Mexicali, B. C.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Monterrey, N. L.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Naco, Son.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Nogales, Son.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Nuevo Laredo, Tamps.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Ojinaga, Chih.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Piedras Negras, Coah.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Progreso, Yuc.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Puerto Angel, Oax.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Puerto Feasco, Son.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Puerto Vallarta, Jal.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Reynosa, Tamps.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Salina Cruz, Oax.

Junta Federal de Mejoras Materiales de San José del Cabo, B. C.

Junta Federal de Mejoras Materiales de San Luis Río Colorado, Son.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Santa Rosalia, B. C.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Sumbilla, Gro.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Tampico, Tamps.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Tecate, B. C.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Tijuana, B. C.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Torteón, Coah.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Tuxpan, Ver.

Junta Federal de Mejoras Materiales de Veracruz, Ver.

Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S. A.

Jardines del Pedregal de San Angel, S. A.

Urbanizadora de Tijuana, S. A.

Fideicomiso Ciudad Industrial Benito Juárez, Oro.

Fideicomiso Ciudad Industrial de Aguascalientes.

Fideicomiso Ciudad Industrial de Celaya.

Fideicomiso Ciudad Industrial de Linares.

Fideicomiso Ciudad Industrial de Matamoros.

Fideicomiso Ciudad Industrial de Morelia.

Fideicomiso Ciudad Industrial Nueva Tijuana.

Fideicomiso Ciudad Industrial Tlayuca.

Fideicomiso Ciudad Industrial de Villa Hermosa.

Fideicomiso de Desarrollo Habitacional y Turístico de Puerto Vallarta.

Fideicomiso de Puerto Vallarta, Jal.

Fideicomiso para cooperar en la solución de los problemas de las colonias proletarias de Tijuana, B. C.

Fideicomiso para cooperar en la solución de los problemas de las colonias proletarias de Ciudad Madero, Tamps.

Fideicomiso para cooperar en la solución de los problemas de las colonias proletarias de Tampico, Tamps.

Fideicomiso para cooperar en la solución de los problemas de las colonias proletarias de Ciudad Juárez, Chih.

Fideicomiso para el desarrollo de 5 nuevos centros de población ejidal, denominados "Ley Federal de Aguas, 1, 2, 3, 4 y 5" de Valle de Santo Domingo, B. C.

Fideicomiso para el desarrollo económico de Acapulco, Gro.

Fideicomiso para el desarrollo urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas, Las Truchas.

Fideicomiso para el estudio y el fomento de conjuntos, parques y ciudades industriales en las entidades federativas.

Fideicomiso (FIDEFURBE) para integrar el desarrollo urbano de la ciudad de México.

Fideicomiso para la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo de programas habitacionales en los municipios de San Nicolás de los Garza, Salinas Victoria y General Escobedo en Nuevo León.

Fideicomiso para la adquisición de terrenos para el desarrollo del conjunto habitacional "Unidad Constitucion".

Fideicomiso para la Comisión Nacional de Camión Alimentadores y Aeropistas (CONACAL).

Fideicomiso para la construcción del conjunto habitacional Héroe de Chapultepec, o Campeche No. 1.

Fideicomiso para la construcción del conjunto habitacional "Presidente Kennedy".

1977
 Colorado,
 Oro:
 Jentes:
 ros:
 el
 on:
 Helios)
 Turístico
 de los
 B. C.;
 de los
 ad Ma-
 de los
 Ampico,
 de los
 ad Juárez.
 centros
 de
 B. C.;
 al
 Ciudad
 de con-
 entida.
 desarrollo
 41 terri-
 acional.
 Garza,
 León)
 nos ga-
 para la
 id Coda-
 Caminos
 unto ha-
 No. 1;
 unto ha-

- Fideicomiso para la construcción de la 2a. etapa del conjunto habitacional "La Pradera", en terrenos de la ex Hacienda de San Juan de Aragón;
- Fideicomiso para la construcción del conjunto de viviendas de la Unidad Cuicilahuac;
- Fideicomiso para la construcción del conjunto de viviendas Mixcoac-Tomas de Plateros;
- Fideicomiso para la construcción del conjunto de viviendas Lindavista-Vallejo;
- Fideicomiso para la construcción del conjunto habitacional Loma Hermosa;
- Fideicomiso para la Unidad Habitacional San Juan de Aragón;
- Fideicomiso para la remodelación urbana de la Ciudad de México;
- Fideicomiso para la urbanización y construcción del ambiente urbano "Corazones de Manzana" en la Unidad B. C. A.;
- Fideicomiso para rehabilitar regiones del país afectadas o que en el futuro sufran las consecuencias de fenómenos físicos;
- Fideicomiso Submetrópoli de Tijuana;
- Fideicomiso translativo de dominio para la enajenación de los terrenos ganados al mar en la instalación del Puerto de Yukulpetén;
- Fideicomiso del Fondo de las Habitaciones Populares:
- Fomento Metropolitano de Monterrey.
- K) El sector que corresponde a la Secretaría de Educación Pública y cuyo Titular ejercerá las funciones de Coordinador, se integrará con:
 - Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia;
 - Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional;
 - Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial;
 - Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación;
 - Colegio de Bachilleres;
 - Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional;
 - Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas;
 - Consejo Nacional de Fomento Educativo; ✓
 - Instituto Nacional de Antropología e Historia;
 - Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica;
 - Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura;
 - Instituto Nacional del Deporte;
 - Instituto Nacional Indigenista;
 - Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional;

- Comercial Fondo de Cultura, S. A.;
- Edificios P.C.E. España, S. A.;
- Encuadernaciones Progreso, S. A.;
- Fondo de Cultura Internacional, S. A. de C. V.;
- Lito Ediciones Olimpia, S. A.;
- Talleres Tipográficos Nacionales, S. A.;
- Adquisición de la casa No. 5 de la Plaza de San Jacinto y No. 10 de la Calle de la Amargura en Villa Obregón, D. F., destinada a la pinacoteca y sala de lectura "Isidro Fabela";
- Diego Rivera. Crédito para construcción y adaptación de inmuebles destinados a museos públicos;
- Fideicomiso Cultural Franz Mayer;
- Fideicomiso del legado de David Alfaro Siqueiros en favor del pueblo de México;
- Fideicomiso en favor de la Universidad de Nayarit;
- Fideicomiso para colabrar en el desarrollo del plan Huico;
- Fideicomiso para elaborar un diccionario del español que se habla en México;
- Fideicomiso para la adquisición de embarcaciones, equipos y demás bienes necesarios para la educación pesquera;
- Fideicomiso para el Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo;
- Fideicomiso para la elaboración de una historia de la Revolución Mexicana;
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías;
- Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos.
- L) El sector que corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y cuyo Titular ejercerá las funciones de Coordinador, se integrará con:
 - Centro de Salud "Soledad Orozco de Avila Camacho";
 - Centro Materno Infantil "General Máximo Avila Camacho";
 - Consejo Nacional de Prevención de Accidentes;
 - Hospital de Enfermedades de la Nutrición;
 - Hospital General "Dr. Manuel Gea González";
 - Hospital Infantil de México;
 - Hospital Regional de Veracruz;
 - Instituto Nacional de Cancerología;
 - Instituto Nacional de Cardiología;
 - Instituto Nacional de Endocrinología;
 - Instituto Nacional de Gastroenterología;
 - Instituto Nacional de Nefrología;
 - Instituto Nacional de Neurología;

Instituto Nacional de Nutrición;

Instituto Nacional de Oftalmología;

Patronato del Asilo "Nicolás Bravo";

Patronato de la Casa Hogar "Soledad G. de Figaredo"; y

Fideicomiso para la entrega de productos a la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, por venta o arrendamiento de Inmuebles.

M) El sector que corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y cuyo Titular ejercerá las funciones de Coordinador, se integrará con:

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos;

Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores;

Editorial Popular de los Trabajadores;

Fideicomiso para el Centro de Estudios Históricos y Sociales del Movimiento Obrero, y

Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.

N) El sector que corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria y cuyo Titular ejercerá las funciones de Coordinador, se integrará con:

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra;

Fideicomiso "Cumbres de Llano Largo", y

Fideicomiso de Bahía de Bandera, Nay.

O) El sector que corresponde a la Secretaría de Turismo y cuyo Titular ejercerá las funciones de Coordinador, se integrará con:

Administración de Restaurantes y Similares, S. A.;

Farmacia María Isabel, S. A.;

Inmobiliaria Hotelera El Presidente-Chapultepec, S. A. de C. V.;

Inversiones Turísticas del Caribe, S. A.;

Nacional Hotelera, S. A.;

Nuevo Hotel Vermont, S. A.;

Operadora de Hoteles, S. A.;

Restaurantes Selectos, S. A.;

Servicios Internacionales de Vehículos Automotores, S. A. de C. V.;

Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo;

Fideicomiso Ciudad El Recreo La Paz;

Fideicomiso de los terrenos expropiados a los ecuatarios de Zihuatanejo y Agua de Correa en el Estado de Guerrero;

Fideicomiso denominado Ciudad Turística Puerto Cabo San Lucas;

Fideicomiso ex Convento de Santa Catarina;

Fideicomiso Ixtapa-Zihuatanejo, en el Estado de Guerrero;

Fideicomiso para la construcción y operación de un hotel escuela en el Estado de Baja California;

Fideicomiso traslativo de dominio del ex Convento de Santa Catalina, en Oaxaca, Oax., para adaptarlo como hotel;

Fideicomiso turístico de las caletas de Xel-Ha y del Caribe, y

Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

P) El sector que corresponde al Departamento de Pesca y cuyo Titular ejercerá las funciones de Coordinador, se integrará con:

Congeladora del Pacífico, S. A.;

Crest Importing Inc.;

Exportadores Asociados, S. A. de C. V.;

Ocean Garden Products, Inc.;

Productos Pesqueros de Isla de Cedros, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros de Matancitas, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros del Pacífico, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros Santa Isabel, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros Atún-Mex, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros de Alvarado, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros de Bahía de Tortugas, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros de Escuinapa, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros de Guaymas, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros de La Paz, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros de Mazatlán, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros de Michoacán, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros de Salina Cruz, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros de Sinaloa, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros de Yukalpetén, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. de C. V.;

Productos Pesqueros Peninsular, S. A. de C. V.;

Refrigeradora de Tepepan, S. A. de C. V.;

Fideicomiso Conjunto Industrial Pesquero de Guaymas;

Fondo Nacional de Fomento de Sociedades Cooperativas Pesqueras;

Fideicomiso para cubrir gastos de la Comisión Nacional Consultiva de Pesca;

Fideicomiso para el Desarrollo de la Fauna Acuática;

Fideicomiso para la prevención y control de las aguas y el desarrollo de la Fauna Acuática;

Fideicomiso para los Distritos de Acuicultura, y

Fideicomiso Único para el Desarrollo de la Flora y Fauna Acuáticas.

Q) El sector que corresponde al Departamento del Distrito Federal y cuyo Titular ejercerá las funciones de Coordinador, se integrará con:

- Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal;
- Caja de Previsión de los Trabajadores a Lista de Industrial de Abastos;

Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, y Sistema de Transporte Colectivo.

ARTICULO 2o. Corresponderá al Coordinador de cada sector:

a) Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que este Acuerdo agrupa en el sector correspondiente en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

b) Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades listadas en el sector respectivo. Para su efecto presentará a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con su conformidad, los proyectos de presupuesto anual de las entidades mencionadas, en los términos de los artículos 6o, 17 y 21 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

c) Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades de las entidades del sector correspondiente que requieran de financiamiento para su realización, en los términos del artículo 2o. de la Ley General de Deuda Pública.

d) Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades del sector respectivo, con la intervención que en su caso correspondiera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.

e) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades listadas en el sector que corresponda.

f) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requieran para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo.

ARTICULO 3o. El cumplimiento de las obligaciones que a las entidades de la administración paraes-

tatal imponen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y este Acuerdo, no implica la modificación de su personalidad jurídica o del patrimonio de las mismas, ni afecta las relaciones con sus trabajadores o con terceros.

ARTICULO 4o. La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del Coordinador del sector correspondiente, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal:

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

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

TRANSITORIO

UNICO.—El presente Acuerdo entrará en vigor a partir del día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, el trece de enero de mil novecientos setenta y siete.—José López Portillo.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles.—Rúbrica.—El Secretario de Relaciones Exteriores, Santiago Roel.—Rúbrica.—El Secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván López.—Rúbrica.—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Julio Rodolfo Alarcón Cárdenas.—Rúbrica.—El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Tello Mancías.—Rúbrica.—El Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés de Oteyza.—Rúbrica.—El Secretario de Comercio, Fernando Solana Morales.—Rúbrica.—El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Francisco Morino Rábago.—Rúbrica.—El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Rújica Montoya.—Rúbrica.—El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Pedro Ramírez Vázquez.—Rúbrica.—El Secretario de Educación Pública, Porfirio Muñoz Ledo.—Rúbrica.—El Secretario de Salud y Asistencia, Emilio Martínez Manaután.—Rúbrica.—El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Pedro Ojeda Paulina.—Rúbrica.—El Secretario de la Reforma Agraria, Jorge Rojo Lugo.—Rúbrica.—El Secretario de Turismo, Guillermo Rosell de la Lama.—Rúbrica.—El Jefe del Departamento de Pesca, Fernando Raúl Aguero.—Rúbrica.—El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Carlos Hank González.—Rúbrica.

ANEXO XIX

Diario Oficial, viernes 24 de febrero de 1984.

**SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL
DE LA FEDERACIÓN**

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

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Secretaría de la Contraloría General de la Federación. ACUERDO que fija las normas de funcionamiento e integración del Registro de Servidores Públicos Sancionados en la Administración Pública Federal y se delegan facultades que en el mismo se consignan.

FRANCISCO ROJAS, Secretario de la Contraloría General de la Federación, con fundamento en los artículos 14, 16 y 32-Bis, fracciones XVII y XVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 68 y 69 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 10., 20., 40. y 50., fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría, y

CONSIDERANDO

Que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece el registro de sanciones impuestas a los servidores públicos, entre otras las de inhabilitación.

Que la Ley Federal citada, faculta a esta Secretaría para expedir constancias que acrediten

la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría, para la mejor organización del trabajo, facultan al suscrito para conferir sus facultades delegables en servidores públicos subalternos.

Que para hacer ágil y oportuno el Registro correspondiente, se requiere la expedición de normas que fijen su funcionamiento determinando la unidad administrativa responsable de su control y facultando a servidores públicos subalternos para la expedición de las constancias respectivas, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

ARTICULO PRIMERO.—El registro de los Servidores Públicos Sancionados de la Administración Pública Federal, se integrará por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de esta Secretaría.

ARTICULO SEGUNDO.—La integración del registro se llevará por libros o secciones que corresponderán a las resoluciones que emitan en los procedimientos respectivos. La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la Contraloría Interna de la Secretaría y las

Diario Oficial, viernes 24 de febrero de 1984

respectivas Contralorías Internas de las Dependencias y Coordinadoras de Sector en la Administración Pública Federal.

ARTICULO TERCERO.—Se integrarán libros especiales o secciones por cuanto a la inhabilitación, respecto al Órgano Sancionador, según sea de naturaleza administrativa, legislativa o jurisdiccional y se formarán, en cada caso, las correspondientes a las Contralorías Internas de Dependencias o Coordinadoras de Sector, Cámara de Senadores, Jueces Penales, Junta o Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En las secciones respectivas se consignarán el período de inhabilitación y el cómputo respectivo.

ARTICULO CUARTO.—Para los efectos del artículo anterior, se delega en el Titular de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la facultad de expedir constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación.

ARTICULO QUINTO.—La delegación de facultades a que se refiere el artículo que antecede, no excluye la posibilidad de su ejercicio directo por el suscrito.

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO.—El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D. F., a 22 de febrero de 1984.—El Secretario, Francisco Rojas. Rubrica.

ANEXO XX

**Acuerdo que constituye el
Fideicomiso en Nacional Financiera, S.A.
para el Estudio y Fomento de Conjuntos,
Parques y Ciudades Industriales.**

Diario Oficial de la Federación
24 de Diciembre de 1970

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

ACUERDO a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio, de Obras Públicas, de la Presidencia y de Recursos Hidráulicos, y Secretaría de la Reforma Agraria.

CONSIDERANDO

Que es uno de los propósitos primordiales del Gobierno de la República fomentar la industria y promover su localización, cuando sea conveniente, en forma que facilite ubicarla en las proximidades

de los centros de población, de los centros de recursos naturales y de los puertos, por las implicaciones que tiene sobre los niveles de ocupación y de ingresos de importantes núcleos de la población mexicana:

Que la descentralización industrial es un objetivo importante de la política de fomento de las industrias que el Gobierno realiza con intervención de la Secretaría de Industria y Comercio, con la finalidad de distribuir más equitativamente los beneficios del desarrollo industrial en todo el territorio nacional entre las diversas regiones, en atención a sus recursos y necesidades;

Que dicha descentralización contribuirá a resolver los problemas que han surgido en varias zonas del país, como resultado de una excesiva concentración de la actividad económica en detrimento del modo de vida de sus habitantes;

Que la industria debe desarrollarse conforme a los recursos y necesidades de cada región, evitando problemas de contaminación del ambiente, tránsito y otros, y que el agrupamiento de las empresas en conjuntos, parques y ciudades especializados puede proporcionarles ayuda en los aspectos de organización, complementación y financiamiento, así como en el suministro de servicios comunes;

Que mediante la creación de conjuntos, parques y ciudades industriales, en diversas entidades de la República, se puede estimular la creación de pequeñas, medianas y grandes industrias así como la industrialización de productos agropecuarios, y el establecimiento de mecanismos que se considere necesario crear para alcanzar los objetivos señalados, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

Artículo Primero.—La Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a la constitución de un fideicomiso cuyo desempeño se encomendará a Nacional Financiera, S. A., con una aportación inicial de 5 millones de pesos para los estudios y el fomento de conjuntos, parques y ciudades industriales en las Entidades Federativas de la República.

Artículo Segundo.—El fideicomiso podrá incrementarse con aportaciones en efectivo del Gobierno Federal y en el mismo se preverá la posibilidad de administrar otras aportaciones de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, Entidades Federativas y de personas o instituciones privadas, en efectivo o de

otros bienes, terrenos e instalaciones adecuados para la creación de conjuntos, parques y ciudades industriales viables.

Artículo Tercero.—En los programas de inversiones del sector público, se estudiará la posibilidad de crear conjuntos industriales o de propiciar su desarrollo. Los estudios se harán en coordinación con el fideicomiso. Se invitará a los particulares a estudiar sus programas de inversión en coordinación con el fideicomiso, con la misma finalidad.

Artículo Cuarto.—En todo caso, el Gobierno Federal o las entidades o particulares que directamente inviertan, conservarán la propiedad de terrenos e instalaciones hasta el momento de su venta, que se realizará conforme a los programas que elabore el fideicomiso, sujeta invariablemente a las disposiciones legales vigentes.

Artículo Quinto.—Se propondrá al Consejo de Administración de Nacional Financiera, S. A., la designación de un Delegado Fiduciario Especial para el desempeño del fideicomiso, quien será el Director de Promoción Industrial de dicha Institución. Al propio tiempo, para coordinar las labores, designará un segundo Delegado Fiduciario que será el representante de la Secretaría de Industria y Comercio.

Artículo Sexto.—Se integrará un Comité Técnico y de Distribución de Fondos formado por sendos representantes propietarios y suplentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Industria y Comercio, de la Secretaría de Obras Públicas, de la Secretaría de la Presidencia, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de Nacional Financiera, S. A. Se invitará a participar a la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos y a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, también por medio de un representante por cada una y su suplente. Asimismo podrá formar parte el Gobernador de la entidad interesada, previa aceptación de la invitación que se le formule. Presidirá dicho Comité el Director General de Nacional Financiera, S. A. y su funcionamiento se sujetará al Reglamento que elabore el propio Comité.

Serán funciones del Comité las siguientes:

- a) Determinar las poblaciones donde se promoverán conjuntos, parques o ciudades industriales conforme a las políticas del Gobierno Federal.

b) Sugerir los tipos de industrias que se fomentarán en los conjuntos, parques y zonas.

c) Promover la participación de los Gobiernos y de las asociaciones de empresarios, así como de las empresas interesadas.

d) Promover ante los Ejecutivos Federal y Estatales, las obras de infraestructura que se requieran o el complemento de las existentes, en las áreas que sean seleccionadas.

e) Promover en los conjuntos industriales, integrados principalmente por pequeñas y medianas industrias, tecnología, asesoramiento y financiamiento, así como auxilio y servicios comunes.

f) Estudiar y sugerir a quien corresponda las operaciones de compraventa de terrenos y ejecución de obras de todo tipo, así como el otorgamiento de financiamientos, relacionadas con el desempeño del fideicomiso.

g) Administrar los programas y realizar todas las operaciones activas y pasivas de crédito necesarias para el cumplimiento de sus funciones, ya sea directamente o por cuenta de terceros.

h) Formular los presupuestos anuales de gastos del fideicomiso.

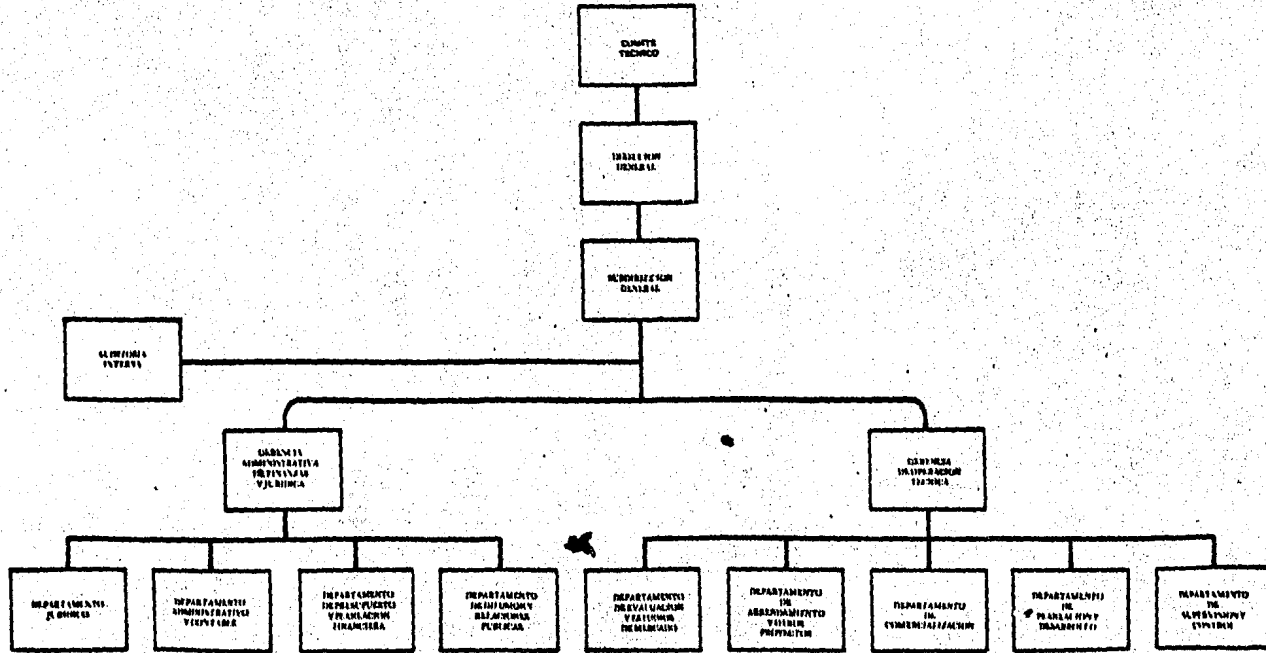
i) Las demás que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión de la de Industria y Comercio señale conforme a los recursos de que se disponga.

Artículo Séptimo.—Las Dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, Entidades Federativas y los particulares que aporten recursos para los fines del fideicomiso destinados a la creación y promoción de conjuntos, parques y ciudades industriales, podrán designar un representante que mantendrá estrecho contacto con los Delegados Fiduciarios para alcanzar la realización de los fines particulares a que se destinen.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los veintitrés días del mes de diciembre de mil novecientos setenta.—El Presidente de la República, *Luis Echeverría Álvarez*.—Rúbrica.—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, *Hugo B. Margáin*.—Rúbrica.—El Secretario de Industria y Comercio, *Carlos Torres Manzo*.—Rúbrica.—El Secretario de Obras Públicas, *Luis E. Bracamontes*.—Rúbrica.—El Secretario de Recursos Hidráulicos, *Leandro Roviroso Wade*.—Rúbrica.—El Secretario de la Presidencia, *Hugo Cervantes del Río*.—Rúbrica.—El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, *Augusto Gómez Villanueva*.—Rúbrica.

FIDEICOMISO PARA EL ESTUDIO Y FOMENTO DE CONJUNTOS PARQUES, CIUDADES INDUSTRIALES Y CENTROS COMERCIALES (FIDEIN)

ANEXO XXI



ANEXO XXII

Acuerdo que modifica y adiciona el Fideicomiso en Nacional Financiera, S. A. para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales

Diario Oficial de la Federación
15 de Diciembre de 1972

ACUERDO que modifica y adiciona el diverso de 23 de diciembre de 1970, por el que se ordenó la constitución de un fideicomiso para el estudio y fomento de conjuntos, parques y ciudades industriales en las Entidades Federativas de la República.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con apoyo en los artículos 25 y 26 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, 11 y 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y

CONSIDERANDO

Que por Acuerdo de 23 de diciembre de 1970, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 24 del mismo mes y año, se dispuso la constitución de un fideicomiso para realizar estudios y fomentar el establecimiento de conjuntos, parques y ciudades industriales en las Entidades Federativas.

Que el Comité Técnico o de Distribución de Fondos del citado fideicomiso, ha señalado la conveniencia de que se incluyan dentro de los fines del fideicomiso, los estudios y el fomento relativos a ciudades, conjuntos y centros comerciales.

Que conforme a los estudios efectuados, el propio Comité ha advertido que para los efectos que se pretenden, es conveniente que, dentro de las obras a realizar, queden comprendidas las centrales de servicios correspondientes, así como el otorgamiento de créditos para la adquisición de terrenos, ejecución de obras de infraestructura y de las edificaciones básicas del proyecto.

Que las medidas sugeridas por el Comité Técnico o de Distribución de Fondos, son acertadas en cuanto a que tienden a que se incluyan estudios afines a los originalmente considerados, así como a facilitar los propósitos que se consignaron al constituirse el fideicomiso.

clo, así como para la realización de instalaciones o creación de servicios que aseguren el establecimiento de Ciudades, Conjuntos y Centros Industriales y Comerciales. Paralelamente, la fiduciaria podrá obtener financiamientos que le permitan realizar estas actividades.

TERCERO.- El Comité Técnico o de Distribución de Fondos del fideicomiso de que se trata, quedará integrado, además de los representantes a que se refiere el Artículo Sexto del Acuerdo mencionado, con los representantes propietarios y suplentes de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

CUARTO.- En los términos de los puntos que anteceden, se adoptarán las medidas necesarias para que Nacional Financiera, S. A., en su carácter de fiduciaria en el fideicomiso constituido conforme al Acuerdo de 23 de diciembre de 1970, realice las siguientes actividades:

- a) Procure que los fines señalados por los fideicomitentes, se lleven a cabo.
- b) Formule a los fideicomitentes las proposiciones que estime convenientes, respecto a ordenamientos legales o reglamentarios que permitan normar adecuadamente el funcionamiento de las nuevas ciudades, conjuntos o centros.
- c) Proponga a los fideicomitentes las disposiciones reglamentarias a las que debe sujetarse el Comité Técnico o de Distribución de Fondos del fideicomiso constituido o aquellos otros que, en su caso, llegaren a constituirse.
- d) Realice estudios de mercado y determine sus proyecciones, en relación con la industria y el comercio en todo el ámbito del país.

QUINTO.- La Secretaría de Obras Públicas intervendrá en la planeación de las obras a que se refieren los apartados precedentes, a fin de coordinarla con la relativa a la infraestructura para el transporte y a la que se relaciona con metrópolis de desarrollo o intermedias. Asimismo corresponderá a la citada Dependencia elaborar los proyectos relativos, intervenir directamente en la ejecución desde la primera etapa de construcción de las Ciudades, Centros y Conjuntos Industriales y Comerciales, supervisar las demás obras que al respecto se realicen; al efecto llevará a cabo las si-

Que para el logro de tales fines, es conveniente que el Comité Técnico o de distribución de fondos a que se refiere el Artículo Sexto del citado Acuerdo de 23 de diciembre de 1970, cuente con representantes, propietarios y suplentes de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Que por otra parte atendiendo a las funciones que por Ley corresponden a la Secretaría de Obras Públicas, dicha Dependencia debe participar en la planeación, proyecto y ejecución de los trabajos y obras que se ejecuten con cargo al fondo que integra el fideicomiso, máxime que la propia Dependencia dispone de elementos humanos y materiales que pueden ser aprovechados para lograr, en mejor forma, los objetivos que se pretenden, e incluso ha venido realizando la primera etapa de ejecución de las ciudades industriales que actualmente se construyen, y ha efectuado a la fecha, estudios basados en la planeación de la infraestructura para el transporte, para la ubicación de metrópolis de desarrollo y metrópolis intermedias; aspectos que deben coordinarse adecuadamente con los propósitos del fideicomiso.

Que asimismo, es conveniente preclarar la intervención que Nacional Financiera, S. A. en su carácter de fiduciaria en el fideicomiso constituido, debe tener en los términos del Acuerdo de fecha 23 de diciembre de 1970, para el logro de los propósitos a que se contrae el presente.

He tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

ARTICULO UNICO.- Se modifica y adiciona el Acuerdo de 23 de diciembre de 1970 publicado en el "Diario Oficial" el día 24 del mismo mes y año, por el que se ordenó la constitución de un fideicomiso para el estudio y fomento de conjuntos, parques y ciudades industriales en las Entidades Federativas de la República; conforme a los siguientes puntos:

PRIMERO.- Con cargo al fideicomiso mencionado podrán realizarse, además de los estudios y el fomento relativos a ciudades industriales, los correspondientes a ciudades, conjuntos y centros comerciales.

SEGUNDO.- Asimismo, la fiduciaria podrá otorgar financiamientos complementarios o avales, para la adquisición de terrenos destinados a la ejecución de las obras de infraestructura, incluyendo las centrales de servi-

guientes actividades:

- a) Coordinar a la colaboración de los sectores público y privado, para la mejor consecución de los fines propuestos.
- b) Practicará los estudios técnicos fundamentales que servirán a la fiduciaria para el desempeño de sus funciones.
- c) Practicará los estudios correspondientes para determinar la viabilidad de las obras a que se contrae este Acuerdo y al efecto, tomará en cuenta los estudios de mercado que practique la fiduciaria.
- d) Ejecutará las obras que en cada caso concreto determine el Presidente de la República, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación o bien, con base en los créditos que para tal fin obtenga la fiduciaria.
- e) Supervisará en el aspecto técnico, la realización de todas las obras que se emprendan.

SEXTO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del Gobierno Federal como fideicomitente y las Secretarías de Obras Públicas y de la Presidencia, intervendrán en la constitución de aquellos fideicomisos que para los efectos de este Acuerdo tengan que celebrarse.

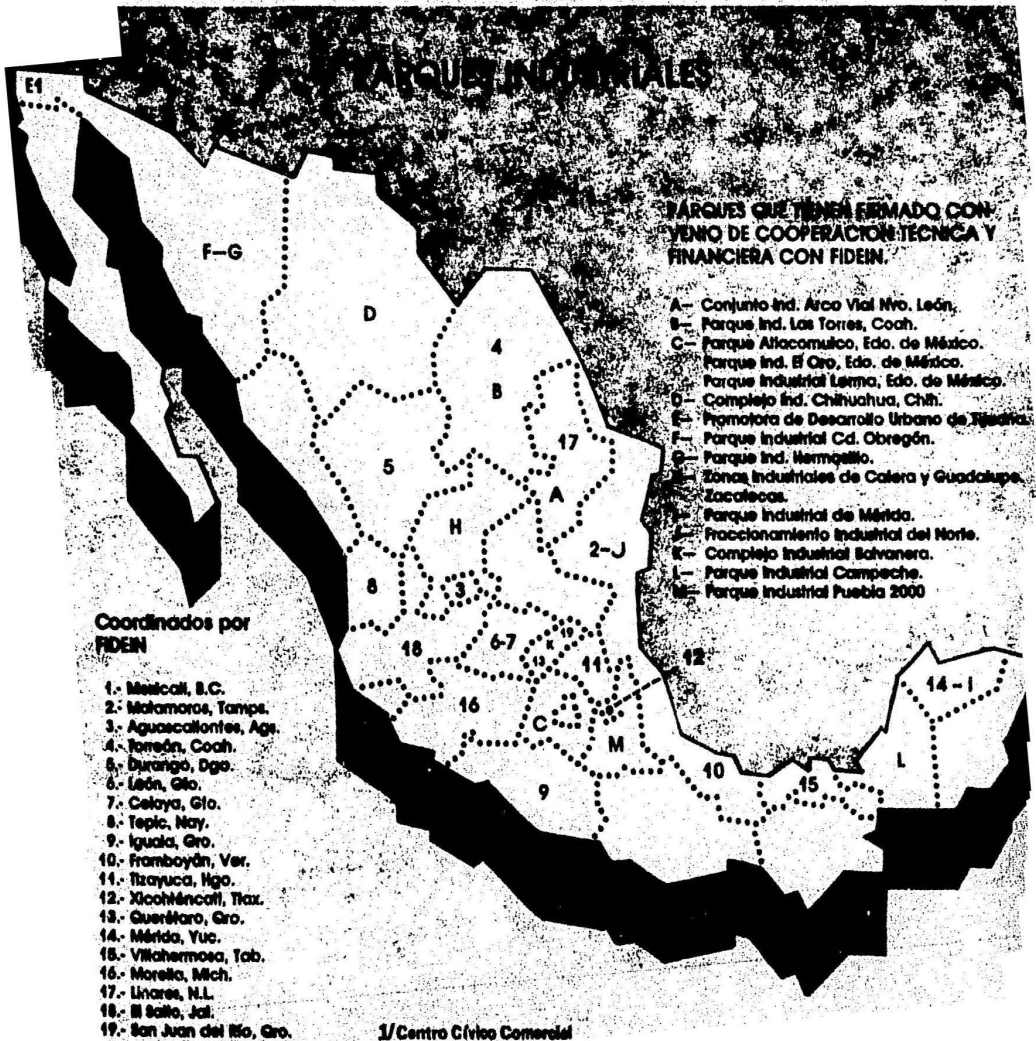
SEPTIMO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público incrementará el fondo inicial constituido, con las cantidades que autorice el Ejecutivo, a fin de que puedan otorgarse los financiamientos complementarios a que se refiere el punto segundo que antecede. Asimismo, en general, adoptará las medidas necesarias para que, en el contrato de fideicomiso respectivo, queden debidamente regulados los aspectos a que se contrae este Acuerdo.

TRANSITORIO

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la ciudad de México, a los cuatro días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y dos.- Luis Echeverría Alvarez.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Hugo B. Margán.- Rúbrica.- El Secretario de Obras Públicas, Luis E. Bracamontes.- Rúbrica.- El Secretario de la Presidencia, Hugo Carvajantes del Río.- Rúbrica.- El Secretario de Industria y Comercio, Carlos Torres Manzo.- Rúbrica.- El Secretario de Recursos Hidráulicos, Leandro Rovirosa Wade.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Augusto Gómez Villanueva.- Rúbrica.

FIDEIN



BIBLIOGRAFIA

I. Autores

II. Revistas

III. Documentos

IV. Constitución

V. Legislación

A) Leyes

a) Bancarias

b) De la organización de la Administración pública.

c) Diversa

d) Códigos

B) Reglamentos

C) Decretos

D) Acuerdos

E) Otras disposiciones.

BIBLIOGRAFIA

=====

I.- Autores

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho bancario, ciudad de México:
Porrúa S.A., 2a. ed., 1983.
2. _____, La banca múltiple, ciudad de México:
Porrúa S.A., 1981.
3. _____, Teoría general del derecho administrativo,
ciudad de México: Porrúa S.A., 6a. ed., 1984.
4. _____, "Naturaleza jurídica del fideicomiso", en
la obra colectiva, Las instituciones fiduciarias y el fi =
deicomiso en México, ciudad de México: Banco Mexicano Somex
S.A., 1982.
5. Anales de jurisprudencia, El fideicomiso, ciudad de México:
Comisión especial de los anales de jurisprudencia y boletín
judicial, tomo 165 año 44, octubre-noviembre y diciembre, 1976.
6. Asociación de Banqueros de México, Estudios sobre el fideico =
miso, ciudad de México, 1980.
7. Asociación de Banqueros de México, Panorama actual y perspecti =
vas del fideicomiso en México, memoria, ciudad de México.

8. Asociación de Banqueros de México, Primer cónclave sobre fideicomiso, ST. Louis (Missouri), 8, 9 y 10 de noviembre 1943.
9. BARENSTEIN, Jorge, La gestión de las empresas públicas en México, ciudad de México: C.I.D.E., 1983.
10. BATIZA, Rodolfo, El fideicomiso, ciudad de México: Porrúa S.A., 4a. ed., 1980.
11. _____, El fideicomiso: teoría y práctica, ciudad de México: Porrúa S.A., 3a. ed., 1976.
12. _____, Principios básicos del fideicomiso y de la administración fiduciaria, ciudad de México: Porrúa S.A., la. ed., 1977.
13. _____, "Proyecto de ley uniforme sobre fideicomiso", en la obra colectiva, Estudios sobre fideicomiso, ciudad de México: Asociación de Banqueros de México, 1980.
14. BAUCHE GARCÍA, Mario, La empresa, ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. ed., 1983.
15. BESAVE A., Leonardo, "El fideicomiso público como instrumento para el desarrollo urbano", ponencia presentada en el primer ciclo de conferencias sobre fideicomiso en México, organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, ciudad de México, 1982.

16. BETETA, Mario Ramón, "El fideicomiso público como instrumento para el desarrollo industrial", ponencia presentada en el primer ciclo de conferencias sobre, El fideicomiso público en México, organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, ciudad de México, 1982.
17. BURGOA, Ignacio, El juicio de amparo, ciudad de México: Porrúa S.A., 20a. ed., 1983.
18. CAMACHO, José Antonio, "Antecedentes históricos y jurídicos del fideicomiso en el derecho anglosajón", en la obra colectiva, Panorama actual y perspectivas del fideicomiso en México. Memoria, ciudad de México: Asociación de Bancos de México.
19. CARDENAS, Raúl F., Responsabilidad de los funcionarios públicos, ciudad de México: Porrúa S.A., 1982.
20. CARRILLO-CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ Sergio, Las empresas públicas en México, ciudad de México: Porrúa S.A., 1983.
21. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, De la posibilidad de un derecho latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda, San José (Costa Rica): "Rev. de Ciencias Jurídicas" No. 37, 1979.

22. CORTINAS-PELÁEZ, León, Du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en Amérique Latine, "Melanges Robert-Edouard Charlier", Paris: ed. l'université et de l'Enseignement moderne, 1981.
23. _____, Poder Ejecutivo y función jurisdiccional, ciudad de México: UNAM, 1982.
24. CUEVA, Mario de la, El nuevo derecho mexicano del trabajo, ciudad de México: Porrúa S.A., Tomo I, 8a. ed., 1982.
25. GARZA, Sergio Francisco, de la, Derecho financiero mexicano, ciudad de México: Porrúa S.A., 12a. ed., 1983.
26. DOMÍNGUEZ-MARTÍNEZ, Jorge A., El fideicomiso ante la teoría general del negocio jurídico, ciudad de México: Porrúa S.A., 3a. ed., 1982.
27. FERNÁNDEZ HURTADO, Ernesto, Cincuenta años de banca central, ensayos conmemorativos 1925-1975, selección de, ciudad de México: Banco de México, S.A./ Fondo de Cultura Económica, 1976.
28. FUENTES TORRES, Ignacio, "Elementos reales del fideicomiso", en la obra colectiva Las instituciones fiduciarias y el fideicomiso en México, ciudad de México: Banco Mexicano Somex S.A., 1983.

29. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al estudio del Derecho, ciudad de México: Porrúa S.A., 36a. ed., 1984.
30. GARCÍA-MACIAS, Alfonso, "El fideicomiso público en la banca de fomento", ponencia presentada en el primer ciclo de conferencias sobre El fideicomiso público en México organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, ciudad de México, 1982.
31. GARRIGUES DIAZ-CANABATE, Joaquín, Negocios fiduciarios en el derecho mercantil, España: Civitas, S.A., la. reed., 1978.
32. GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México, ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. ed., 1982.
33. GONZÁLEZ-PARÁS, José N., "La reforma administrativa y el fideicomiso público", ponencia presentada en el primer ciclo de conferencias sobre El fideicomiso público en México, organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, ciudad de México, 1982.
34. GORDILLO, Agustín, Problemas del control de la Administración Pública en América Latina, España: Civitas S.A., 1981.

35. HAURIOU, Maurice, La teoría de la institución y de la fundación (Ensayo de vitalismo social), Traducción del francés, prólogo y bibliografía del autor, por Arturo Enrique Sampay, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1968.
36. ISLAS ESCORCIA, Hugo, "La contabilidad fiduciaria", en la obra colectiva, Las instituciones fiduciarias y el fideicomiso en México, ciudad de México: Banco Mexicano Somex, S.A., 1983.
37. KRIEGER-VÁZQUEZ, Emilio, Manual del fideicomiso mexicano, ciudad de México: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.A., 1976.
38. LANDERO SIGRIST, Ricardo, "Antecedentes históricos y jurídicos del fideicomiso en el derecho germánico", en la obra colectiva, Panorama actual y perspectivas del fideicomiso en México, memoria, ciudad de México: Asociación de Banqueros de México.
39. LEPAULLE Pierre, Traité théorique et pratique des trusts en droit interne, en droit fiscal et en droit international, Paris: Rousseau & Cie. Editeurs, 1932.
40. LÓPEZ CONTRERAS, Alfredo, "Antecedentes históricos y jurídicos del fideicomiso en el derecho romano", en la obra colectiva Panorama actual y perspectivas del fideicomiso en México, memoria, ciudad de México: Asociación de Banqueros de México.

41. LÓPEZ MUNGUÍA, Agustín, "Perspectivas del fideicomiso público en México", ponencia presentada en el primer ciclo de conferencias sobre El fideicomiso público en México, organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, ciudad de México: 1982.
42. MACEDO, Pablo, "El fideicomiso mexicano", estudio efectuado en la traducción al castellano de la obra de Pierre LEPAULLE, tratado teórico y práctico de los trust, ciudad de México: Porrúa S.A., 1975.
43. MONTEMAYOR, Rogelio, "Programación y Ejecución del proyecto de inversión", en El mercado de valores, semanario de Nacional Financiera S.A., año XLIII, núm. 41, oct. 10 de 1983, ciudad de México.
44. MOYA PALENCIA, Mario, "El fideicomiso público como instrumento para el desarrollo turístico", ponencia presentada en el primer ciclo de conferencias sobre El fideicomiso público en México, organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, ciudad de México, 1981.
45. MUÑOZ, Luis, El fideicomiso, ciudad de México: Cárdenas, 1980.
46. NIETO GARCÍA, Alejandro, "Valor actual de los establecimientos públicos" en Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique SAYAGUÉS-LASO (Uruguay),

bajo la dirección de León CORTIÑAS-PELÁEZ, Madrid: IEAL, 1969, tomo IV, pp. 1051-1072.

47. ORCI GANDARA, Luis M., "La programación financiera en la política monetaria" en la obra colectiva, Cincuenta años de banca central (ensayos conmemorativos) 1925-1975, selección de Ernesto FERNÁNDEZ HURTADO, ciudad de México: Banco de México, S.A./ Fondo de Cultura Económica, 1976.
48. ORGANIZACION SOMEX, Las instituciones fiduciarias y el fideicomiso en México, ciudad de México, 1982.
49. PETRICCIOLI-ITURBIDE, Gustavo, "Política e instrumentos de orientación selectiva del crédito en México" en la obra colectiva, Cincuenta años de banca central (ensayos conmemorativos) 1925-1975, selección de Ernesto FERNÁNDEZ HURTADO, ciudad de México: Banco de México S.A./ Fondo Cultura Económica, 1976.
50. PIEZA RUBARCIA, Ramón, "La coordinación sectorial y el fideicomiso público", ponencia presentada en el primer ciclo de conferencias sobre El fideicomiso-público en México, organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, ciudad de México, 1981.
51. PINEDA-GONZÁLEZ, Guillermo M., La causal "desvío de poder" en derecho administrativo mexicano, tesis, ciudad de México: UNAM/ENEP "Acatlán", 1984.

52. PIÑA, Jorge, "Antecedentes históricos del fideicomiso" en la obra colectiva, Las instituciones fiduciarias y el fideicomiso en México, ciudad de México: Banco Mexicano Somex, S.A., 1983.
53. RABASA, Oscar, El derecho angloamericano, ciudad de México: Porrúa S.A., 1982.
54. RAMÍREZ REYNOSO, Braulio, "La vivienda obrera y la empresa en México", Revista Vivienda, vol 7, núm. 5-6, ciudad de México: septiembre/diciembre de 1982.
55. RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, Joaquín, Curso de derecho mercantil, tomo II, ciudad de México: Porrúa S.A. 17a. ed., 1983.
56. RODRÍGUEZ RUIZ, Raúl, El fideicomiso y la organización contable fiduciaria, ciudad de México: Ediciones contables y administrativas S.A., (ECASA), 5a. ed., 1981.
57. _____, La auditoría interna de la operación fiduciaria, ciudad de México: Asociación de Banqueros de México, 1978.
58. ROJINA VILLEGAS, Rafael, Derecho civil mexicano, t. III; Bienes, derechos reales y posesión, ciudad de México: Porrúa S.A., 5a. ed., 1981.

59. RUIZ-DUEÑAS, Jorge, Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana (análisis de una década), ciudad de México: Editorial Trillas, S.A., 1982.
60. RUIZ-MASSIEU, José Francisco, Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana, ciudad de México: LIMUSA, 1981.
61. SÁNCHEZ-LUGO, Lucio, "Instrumentos de política monetaria y crediticia", en la obra colectiva Cincuenta años de banca central (ensayos conmemorativos) 1925-1975, selección de Ernesto FERNÁNDEZ HURTADO, ciudad de México: Banco de México, S.A./ Fondo de Cultura Económica, 1976.
62. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, El fideicomiso público en México, ciudad de México, 1981.
63. SERRA-ROJAS, Andrés, Derecho administrativo, tomo I, ciudad de México: Porrúa S.A., 12a. ed., 1983.
64. SILVA-CIMMA, Enrique, El control público, filosofía-principios, Contraloría General de la República: Caracas, 1976.
65. SILVA-HERZOG FLORES, Jesús, "El fideicomiso público como instrumento de desarrollo", ponencia presentada en el primer ciclo de conferencias sobre El fideicomiso público en México,

organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, ciudad de México, 1981.

66. SILVA-HERZOG FLORES, Jesús, GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, CORTIÑAS PELÁEZ, León, directores, Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda (cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XIX), ciudad de México: Porrúa S.A., 1977.
67. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, "El régimen de responsabilidades de los servidores públicos del nuevo título cuarto de la Constitución", en la obra colectiva Reformas legislativas 1982-1983, ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.
68. VELASCO, Emilio, "Los instrumentos del trust y los ferrocarriles nacionales", Revista General de Derecho y Jurisprudencia, año III, núm. 3, julio a septiembre de 1932.
69. VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Doctrina general del fideicomiso, ciudad de México: Porrúa S.A., 2a. ed., 1982.
70. VILLA M., Rosa Olivia, Nacional Financiera: banco de fomento del desarrollo económico de México, ciudad de México: Nacional Financiera, S.A., 1976.

II.- Revistas

1. Comercio Exterior, vol. 33, núm. 6, ciudad de México: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., 1983.
2. El mercado de valores, semanario de Nacional Financiera S.A., núms. 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 41 del mes de junio, julio y octubre de 1983; y número 3 del mes de enero de 1985.
3. Revista Fonep, Fondo Nacional de Estudios y Proyectos. fideicomiso de fomento económico en Nacional Financiera, S.A., nov. 1982, núm. 76, ciudad de México, sección coleccionable núm.28.
4. Revista Vivienda, vol. 7 núms. 5-6, ciudad de México: septiembre/diciembre de 1982.

III.- Documentos

1. Boletín de Estudios Administrativos núm. 16, Presidencia de la República, Dirección General de Estudios Administrativos.
2. Departamento de Turismo, Memoria de labores, 1971-1972, ciudad de México.
3. FIDEIN, informe de actividades 1982, fideicomisos de fomento económico en Nacional Financiera S. A.

4. Fondos de Fomento, Asociación de Banqueros de México, manual, ciudad de México.
5. Informe de labores 1982-1983, Secretaría de Programación y Presupuesto.
6. Manual para departamentos fiduciarios, Asociación de Banqueros de México, compilación del Lic. Jorge CERVERA DEL CASTILLO, miembro de la Comisión Permanente de Fiduciarios, ciudad de México, 1978.
7. Presupuesto de Egresos para 1984. (D.O. 29 de dic. de 1983).
8. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988.
9. Reporte de financiamiento a la hotelería en México 1981, Fonatur, Sectur, ciudad de México: 1982.
10. Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988.

IV.- Constitución

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

_____ Título cuarto, de las responsabilidades de los servidores públicos art. 108 al 114, reformas y adiciones. D.O. 28 de diciembre de 1982.

V.- Legislación

A) Leyes

a) Bancarias

Ley general de instituciones de crédito y establecimientos bancarios, D.O. de la Federación, 24 de diciembre de 1924. (abrogada).

Ley de bancos de fideicomiso, D.O. de la Federación, 30 de junio de 1926. (abrogada).

Ley general de instituciones de crédito y establecimientos bancarios, 31 de agosto de 1926, D.O. de la Federación, 29 de noviembre de: 1926. (abrogada).

Ley general de instituciones de crédito, D.O. de la Federación, 29 de junio de 1932. (abrogada).

Ley general de títulos y operaciones de crédito. 26 de agosto de 1932, D.O. de la Federación, 27 de agosto de 1932.

Ley general de instituciones de seguros, D.O. de la Federación, 31 de agosto de 1935. Reformas y adiciones D.O. de la Federación, 14 de enero de 1985.

Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, 3 de mayo de 1941. D.O. de la Federación, 31 de mayo de 1941. (derogada).

Ley orgánica del Banco de México, D.O. de la Federación, 31 de mayo de 1941 (abrogada). Reformas, D.O. de la Federación, 5 de enero y 29 de noviembre de 1982.

Ley orgánica del Banco de México, D.O. de la Federación, 31 de diciembre de 1984.

Ley de quiebras y suspensión de pagos, D.O. de la Federación, 20 de abril de 1943.

Ley federal de instituciones de fianzas, D.O. de la Federación, 29 de diciembre de 1950. Reformas y Adiciones, D.O. de la Federación, 31 de diciembre de 1984.

Ley orgánica de Nacional Financiera S.A., D.O. de la Federación, 2 de enero de 1972.

Ley orgánica de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.A., D.O. de la Federación, 31 de diciembre de 1980.

Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito, D.O. de la Federación, 31 de dic. de 1982. (derogada).

Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito, D.O. de la Federación, 14 de enero de 1985.

b) De la organización de la Administración pública.

Ley de Secretarías de Estado, D.O. de la Federación, 25 de dic. de 1917, (abrogada).

Ley sobre planeación general de la República, D.O. de la Federación, 12 de julio de 1930. (abrogada).

Ley de Secretaría y Departamentos de Estado, D.O. de la Federación, 23 de dic. de 1958.(abrogada).

Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, D.O. de la Federación, 31 de dic. de 1970.

Ley orgánica de la Administración Pública Federal, D.O. de la Federación, 29 de dic. de 1976.

Ley general de deuda pública, D.O. de la Federación, 31 de dic. 1976.

Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público, D.O. de la Federación, 31 de dic. de 1976.

Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, D.O. de la Federación, 29 de dic. de 1978.

Ley de planeación, D.O. de la Federación, 5 de enero de 1983.

Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos, D.O. de la Federación, 31 de dic. de 1983.

c) Diversa

Ley de amparo, orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, D.O. de la Federación 10 de enero de 1936.

Ley Federal de derechos de autor, D.O. de la Federación, 21 de diciembre de 1963.

Ley de inspección de contratos y obras públicas, D.O. de la Federación, 4 de enero de 1966. (abrogada).

Ley general de bienes nacionales, D.O. de la Federación, 8 de enero de 1982.

Ley federal de la Reforma Agraria, D.O. de la Federación, 16 de abril de 1971.

Ley de Inspección de adquisiciones, D.O. de la Federación, 6 de mayo de 1972 (abrogada).

Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, D.O. de la Federación, 9 de marzo de 1973.

Ley federal de fomento al turismo, D.O. de la Federación, 28 de enero de 1974. (abrogada)

Ley reglamentaria del art. 27 constitucional en materia minera, D.O. de la Federación, 22 de diciembre de 1975.

Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, D.O. de la Federación, 2 de febrero de 1978.

Ley del impuesto al Valor agregado, D.O. de la Federación, 29 de diciembre de 1978 entró en vigor el 1º de enero de 1980.

Ley sobre adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal, D.O. de la Federación, 31 de dic. 1979.

Ley federal de turismo, D.O. de la Federación, 15 de enero de 1980.
(abrogada).

Ley federal de turismo, D.O. de la Federación, 6 de febrero de 1984.

Ley de impuesto sobre la renta, D.O. de la Federación, 30 de dic. 1980.

Ley de obras públicas, D.O. de la Federación, 30 de dic. de 1980.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, D.O. de la Federación, 31 de dic. de 1982.

d) Códigos

Código Civil para el Distrito Federal, vigente.

_____ de Comercio, D.O. de la Federación, del 7 al 13 de octubre de 1889.

_____ Fiscal de la Federación, D.O. de la Federación, 30 de dic. de 1966. (derogado).

Código Fiscal de la Federación, D.O. de la Federación, 31 de dic.
de 1981.

_____ Penal, para el Distrito Federal en materia común y para toda
la República en materia de fuero federal.

B) Reglamentos

Reglamento de inspección, vigilancia y contabilidad de las institu-
ciones de crédito, D.O. de la Federación, 9 de enero de 1935.

Reglamento del registro nacional de inversiones extranjeras, D.O.
de la Federación, 28 de diciembre de 1973.

Reglamento de la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional
en materia minera, D.O. de la Federación, 29 de noviembre de 1976.

Reglamento del registro público de la propiedad, D.O. de la Federa =
ción, 6 de mayo de 1980.

Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría General de
la Federación, D.O. de la Federación, 19 de enero de 1983.

Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto,
D.O. de la Federación, 25 de enero de 1983.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
D.O. de la Federación, 26 de agosto de 1983.

Reglamento de la Ley del impuesto sobre la renta, D.O. de la Federación, 29 de febrero de 1984.

Reglamento de la Ley del IVA, D.O. de la Federación, 29 de febrero de 1984.

C) Decretos

Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reformas del D.O. de la Federación, 4 de enero de 1982; Reformas del D.O. 29 de dic. de 1982.

Decreto presidencial que ordena el retiro de la concesión a los particulares para ejercer el servicio de banca y crédito, Decretos de Nacionalización de la Banca privada, D.O. de la Federación, 1º y 2 de septiembre de 1982.

Decreto que modifica el art. 73 en sus fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O. de la Federación, 17 de nov. de 1982.

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, D.O. de la Federación, 27 de febrero de 1979.

Decreto por el que se crea el Fondo de Garantía a la Pequeña y Mediana Industria (Fomin), D.O. de la Federación 28 dic. 1953.

D) Acuerdos

Acuerdo por el que se crea el Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (Fonep), D.O. de la Federación, 2 de junio de 1967.

Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública paraestatal a que se refiere este Acuerdo se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina, D.O. de la Federación 17 de enero de 1977.

Acuerdo por el que las entidades de la Administración pública paraestatal se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se relacionen a través de las Secretarías o Departamentos Administrativo, D.O. de la Federación, 3 de septiembre de 1982.

Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, D.O. de la Federación 19 de enero de 1983.

Acuerdo que deroga las disposiciones que dieron lugar a la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos, D.O. de la Federación 19 de enero de 1983.

Acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública paraestatal elaborar los programas que se indican en materia económica, D.O. de la Federación 19 de mayo de 1983.

Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, D.O. de la Federación 19 de mayo de 1983.

Acuerdo que fija las normas de funcionamiento e integración del Registro de Servidores Públicos Sancionados en la Administración Pública Federal y se delegan facultades que en el mismo se consignan, D.O. de la Federación 24 de febrero de 1984.

Acuerdo por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto procederá a realizar los actos necesarios a efecto de extinguir el fideicomiso Fondo de Cultura Económica, D.O. de la Federación 4 de octubre de 1984.

E) Otras disposiciones

Oficio-circular No. 212-879, dirigido a los ciudadanos titulares coordinadores del sector, por el cual se expiden los lineamientos para la integración y función de los órganos del Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, D.O. de la Federación, 11 de octubre de 1983.

Normas para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria-Paraestatal, D.O. de la Federación, 25 de enero de 1984.

Normas para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales que coordina la Secretaría de Pesca, D.O. de la Federación, 29 de marzo de 1984.

INDICE TEMATICO

Preámbulo, 6

INTRODUCCION GENERAL

A) LA NOCION DEL FIDEICOMISO EN DERECHO COMPARADO Y POSITIVO MEXICANO

CAPITULO I

LA NOCION EN DERECHO COMPARADO

1. La noción preliminar, 10

2.A)	Derecho romano	10
	3.a) " <u>Fiducia cum creditore</u> " (fiducia con el acreedor), 10; 4.b) " <u>Fiducia cum amico</u> " (fiducia con el amigo), 11; 5.c) Otro antecedente: el fideicomiso testamentario, 11	
6.B)	Derecho germánico	12
	7.a) La prenda inmobiliaria, 12; 8.b) La <u>manusfidelis</u> , 12; 9.c) El salman o " <u>Treuhand</u> ", 13	
10.C)	Derecho anglosajón	13
	11.a) El "uso", antes de la Ley sobre Usos de 1534, 13; 12.b) La " <u>Ley sobre Usos</u> ", 15; 13.c) Los efectos de esta Ley, 15; 14.d) El <u>trust</u> moderno, 15	
15.D)	Derecho angloamericano	15
	16.a) División del <u>trust</u> angloamericano, 16; 17.aa) Fideicomiso expreso (<u>express "trust"</u>), 16; 18.bb) <u>Trust implícito (implied "trust")</u> , 17; 19.aaa) " <u>Resulting trust</u> ", 17; 20.bbb) " <u>Constructive trust</u> ", 17; 21.b) Clasificación de los <u>trust</u> , 18; 22.aa) Públicos, 18; 23.bb) Privados, 18; 24.c) Formas de integración del <u>trust</u> angloamericano, 19	
25.E)	América Latina	21
	26.a) Países que utilizan la figura del fideicomiso, 21; 27.b) Influencia de otras legislaciones en el Proyecto Alfaro, 22; 28.c) Países que utilizan las Comisiones u Operaciones de Confianza, 22	

CAPITULO II

LA NOCION EN DERECHO POSITIVO MEXICANO

29.A)	Antecedentes históricos del fideicomiso en México	26
	30.a) Antecedentes legislativos, 27; 31.b) Ley gene	

ral de títulos y operaciones de crédito, 29; 32.c) Ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, 29

33.B)	Noción preliminar	29
	34.a) El fideicomiso como negocio jurídico, 29;	
	35.b) El fideicomiso como contrato, 31.	
36.C)	Concepto.....	31

SECCION I

ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO PRIVADO

37.A)	Los elementos contractuales	32
	38.a) De existencia, 32; 39.b) De validez, 33	
40.B)	Los elementos del fideicomiso: integración y función. 35	
	41.a) Sujetos, 35; 42.aa) El fideicomitente, 35;	
	43.aaa) El comité técnico (o de distribución de fon=	
	dos), 36; 44.bb) La fiduciaria, 37; 45.aaa) Los	
	delegados fiduciarios, 38; 46.bbb) Contabilidad de	
	las instituciones fiduciarias, 39; 47.ccc) Informa=	
	ción que debe rendir la institución fiduciaria, 40;	
	48.ddd) La responsabilidad de la fiduciaria, 40;	
	49.cc) Fideicomisario, 42; 50.aaa) Derecho y obli=	
	gaciones del fideicomisario, 43; 51.bbb) La figura	
	del tercero en el fideicomiso, 44; 52.b) Objeto, 44;	
	53.aa) Patrimonio fiduciario, 46; 54.c) Forma, 49;	
	54.l.) Por testamento, 49; 54.2.) Acto mercantil,	
	49; 55.d) Fin, 50	
56.C)	Causas de extinción	51
57.D)	Su régimen jurídico: Generalidades	52

SECCION II

ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO PUBLICO

58.A)	Concepto	54
59.B)	Configuración del fideicomiso público	54
	60.a) El fideicomitente, 55; 61.aa) El comité	
	técnico, 56; 62.b) La fiduciaria, 57; 63.aa) Los	
	delegados fiduciarios especiales, 58; 64.c) Patri =	
	monio, 59; 65.d) Objeto, 60; 66.e) Forma, 60;	
	67.f) Duración, 61	
68.C)	Regulación legal	61

B) EL FIDEICOMISO EN EL MARCO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

69. Propósito de esta exposición, 66

CAPITULO III

EL FIDEICOMISO EN EL MARCO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

70.	Aspectos, 66	
71.A)	El artículo 90	66
72.B)	El artículo 93	67
73.C)	El artículo 123	69
74.D)	Conclusión	72

CAPITULO IV

EL FIDEICOMISO EN EL MARCO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

75.	Señalamiento, 76	
76.A)	La integración de la Administración pública paraestatal	76
77.B)	Algunas observaciones al respecto de este tipo de Administración	77
78.C)	El fideicomiso como entidad paraestatal: su indeterminación	79
78.C.1)	Del fideicomiso público como institución administrativa...	81

PRIMERA PARTE

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

79.	Puntos a tratar, 82	
80.	Desarrollo, 82	

CAPITULO V

SU ESTRUCTURA

81.	Aspectos, 88	
-----	--------------	--

SECCION I

PRIMEROS ANTECEDENTES Y LEGISLACION

82.A)	Del fideicomiso público: primer antecedente y evolución	88
83.B)	Legislación	90
84.a)	Ley para el control por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, 91; 85.b) Ley general de bienes nacionales, 92; 86.c) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 94; 87.d) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 95; 88.e) Ley de Obras Públicas, 96; 89.f) Decreto de 27 de febrero de 1979, 97; 90.g) Ley sobre adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración pública federal, 97; 91.h) Ley de Presupuesto, contabilidad y gasto público federal, 97; 92.i) Ley general de deuda pública, 98; 93.j) Ley de planeación, 99	

SECCION II

ESTRUCTURA DEL FIDEICOMISO PUBLICO

94.	Aspectos generales, 100	
95.A)	Partes que integran el fideicomiso público	101
96.B)	El fideicomitente	101
97.a)	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único, 102; 98.b) El artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 105; 99.aa) Su reforma, 106; 100.bb) Observaciones comparativas de ambos textos, 109; 101.c) La Secretaría de Programación y Presupuesto: facultades como fideicomitente, 111; 102.aa) El procedimiento de creación, 112; 103.bb) El contrato constitutivo, 115	
104.C)	El comité técnico	117
105.a)	Como órgano de gobierno, 120; 106.b) Del Coordinador de Sector y el órgano de gobierno, 121; 107.c) El órgano de gobierno y su integración, 122; 108.aa) En las entidades coordinadas y controladoras: funciones, 123; 109.aaa) Integración, 128; 110.bb) En las Entidades controladas, 134; 111.d) Su operación, 134; 112.aa) De las sesiones, 134; 113.bb) De las atribuciones y responsabilidades de los representantes en los órganos de gobierno, 137; 114.cc) De los órganos auxiliares, 141; 115.e) Resumen, 145	
116.D)	La fiduciaria	149

117.a)	Su funcionamiento, 151; 118.aa) Aspectos generales, 153; 119.bb) La organización contable fiduciaria, 155; 120.cc) La auditoría, 157	
121.E)	El delegado fiduciario especial	158
122.a)	El director general del fideicomiso, 161; 123.aa) Su responsabilidad como servidor público, 163; 124.aaa) La responsabilidad penal, 163; 125.bbb) La responsabilidad civil, 164; 127.ddd) La responsabilidad administrativa, 165	
128.F)	La banca de desarrollo	167

SECCION III

SU FUNCIONAMIENTO

129.	Puntos a tratar, 169	
130.A)	El Fideicomiso como instrumento financiero de la administración pública	171
131.B)	El fideicomiso como instrumento de desarrollo	176
132.C)	Un ejemplo del funcionamiento de los fideicomisos de fomento: Nafinsa	180
133.a)	El Fondo de garantía y fomento a la pequeña y mediana industria, 181; 134.aa) Fogain: objetivos y criterios, 182; 135.bb) Fogain: evolución, 183; 136.cc) Fogain: orientación y modalidades de los recuros, 184; 137.dd) Fogain: la gestión reciente, 187; 138.b) El Fondo nacional de fomento industrial, 188; 139.aa) Fomin: su objeto, 188; 140.bb) Fomin: su intervención, 189; 141.c) El fondo nacional de fomento al turismo, 189; 142.aa) Fonatur: creación y objetivos, 190; 143.bb) Fonatur: su regulación en la Ley federal de turismo, 191; 144.cc) Fonatur: crédito y reglas de operación, 194; 145.dd) Fonatur: los subprogramas, 196; 146.ee) Otros fideicomisos de impulso al turismo, 197; 147.ff) Los fideicomisos de "segunda generación", 198; 148.gg) Fonatur: para un balance crítico, 198; 149.d) El fondo nacional de estudios y proyectos, 200; 150.aa) La especialidad institucional, 201; 151.bb) Fonep: los servicios que presta y sus requisitos, 201; 152.cc) La asesoría o consultoría, 203; 153.dd) Autoridades externas competentes, 205; 154.ee) La jerarquización sectorial de los estudios y proyectos, 205; 155.ff) La carencia de proyectos adecuados de inversión: consecuencias, 207; 156.gg) Otros escollos: carencias de metodología, técnica y personal, 207; 157.hh) El triple objetivo, 209; 158.ii) El fondo, la planeación y la unidad de proyectos de la S.P.P., 209; 159.e) El fideicomiso para el estudio y fomento de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales (Fidein), 210	

160.D)	Resumen	210
161.E)	Los fideicomisos públicos y su registro:.....	211
	162.a) Del registro único de la Administración pública paraestatal, 212; 163.aa) La ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, 213; 164.bb) El decreto por el que se establecen las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, 214; 165.cc) La ley orgánica de la Administración pública federal, 215; 166.b) Los fideicomisos inscritos, 217; 167.c) Conclusión, 218	

SEGUNDA PARTE

EL CONTROL DEL FIDEICOMISO

168.	Intervención y control público, 220	
------	-------------------------------------	--

CAPITULO VI

EL CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL Y DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

169.	Plan, 224	
------	-----------	--

SECCION I

EL CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO: EL CONTROL DEL CONGRESO DE LA UNION

170.	Del Congreso de la Unión y el control, 224	
171.A)	El control bajo Constitución y Ley de la Administración pública federal.....	225
172.B)	El control presupuestario	227
	173.a) El Presupuesto de ingresos, 227; 174.b) El presupuesto de egresos, 227	
175.C)	El control contable y financiero	230
	176.a) La Contaduría Mayor de Hacienda, 230; 177.b) Su misión, 231; 178.c) Procedimiento, 232; 179.d) Fines, 233	
180.D)	El control político administrativo por sectores o ramas	236
	181.a) La facultad de rendir cuenta, 237; 182.b) La facultad de poder citar, 237	

183.E)	El control por Comisiones	237
184.F)	Juicio Político	239
	185.a) Peculiaridades, 243	
186.G)	Resumen	243
	187.a) Conclusión, 249	

SECCION II

EL CONTROL DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

188.	El poder Judicial Federal, 250	
189.A)	El control jurisdiccional	250
	190.a) El administrativo, 251; 191.aa) El Tribunal Fiscal de la Federación, 251; 192.bb) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 252; 193.cc) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 252; 194.b) El Judicial, 254	
195.B)	El control no jurisdiccional	256
	196.a) Por órganos internos de la propia administración, 256; 197.aa) De oficio, 256; 198.bb) A petición de parte, 257; 199.b) Por organismos externos e independientes, 257;	

CAPITULO VII

EL CONTROL DEL EJECUTIVO FEDERAL

200.	Aspectos generales, 262	
------	-------------------------	--

Sección I

EL CONTROL INTERNO ADMINISTRATIVO

201.	Ubicación del tema, 263	
202.A)	El control del Ejecutivo: la división del control entre el jerárquico y el de tutela	264
	203.a) El control jerárquico: la centralización administrativa, 264; 204.b) El control de tutela: la descentralización administrativa, 267	
205.B)	La entidad paraestatal coordinada y su órgano de gobierno	270
	206.a) Facultades inherentes al propio órgano, 271; 207.b) Facultades que le corresponden como órgano de gobierno de una entidad paraestatal, 271	

208.C)	La entidad coordinadora y el subsector	272
209.D)	Las Secretarías de Estado como coordinadora de sector: la sectorización	274
	210.a) Los tres niveles, 275; 211.aa) En el primer nivel, 275; 212.bb) En el segundo nivel, 276; 213.aaa) Las misiones del Coordinador Sectorial: el texto de 1983, 276; 214.cc) En el tercer nivel, 277	
215.E)	Las Secretarías de Estado de orientación y apoyo global	277
216.AA)	La Secretaría de Programación y Presupuesto	278
	217.a) Sus antecedentes: el inicio de una planeación económica y social, 279; 218.b) Las reformas a la legislación y su nueva estructura, 281; 219.c) Creación de una Secretaría de orientación y apoyo global, 282; 220.d) Atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 284; 221.e) El Plan y los programas, 288	
222.BB)	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público	293
	223.a) La programación financiera, 296; 224.b) La vertiente obligatoria, 297; 225.aa) Programación global de financiamiento del desarrollo, 298; 226.bb) Programación operativo-administrativa, 299; 227.cc) Programación-presupuestación del sector Hacienda y Crédito Público, controlado presupuestalmente, 299	
228.CC)	La Secretaría de la Contraloría General de la Federación	302

SECCION II

EL CONTROL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

229.	Advertencia, 303	
230.A)	Introducción	303
231.B)	Antecedentes	304
232.C)	La Secretaría de la Contraloría General de la Federación y sus atribuciones	306
	233.a) Reglamento interior, 310	
234.D)	Resumen	319
	235.a) El control preventivo, 320; 236.b) El control fiscalizador, 320; 237.c) El control sancionador, 320; 238.d) La corresponsabilidad: un sistema de control, 321; 239.e) Una crítica doctrinal relevante, 322; 240.f) Nuestro control, 324; 241.aa) El control externo, 324; 242.bb) El control interno administrativo, 325; 243.g) Perspectiva desde los fideicomisos públicos, 326	

APENDICE

UN CASO PRACTICO: El fideicomiso para el Estudio y fomento de Conjuntos, Ciudades - Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN).

244.A)	Introducción	330
245.B)	Antecedentes: su constitución y características	331
	246.a) El contrato de fideicomiso, 331; 247.b) Procedimiento para cumplir con el fin del fideicomiso: los fideicomisos de segunda generación, 333; 248.c) El contrato, 337	
249.C)	Modificación del acuerdo de creación: ampliación de fines	338
250.D)	El Fidein en la actualidad	339
	251.a) Estructura: cambios en la L.O.A.P.F., 339; 252.b) La nueva integración del Comité técnico del Fidein, 342 ; 253.c) Una triple misión, 343; 254.d) La evolución de los programas, 343; 255.e) Las nuevas ciudades industriales : objetivos, 344; 256.f) Las nuevas ciudades industriales : elementos, 346; 257.g) El apoyo programático, 346; 258.aa) El programa de asesoría a parques industriales en operación, 348; 259.bb) Resumen de programas, 348	
260. E)	Conclusión	350

CONCLUSIONES GENERALES

261.A)	Origen y evolución del fideicomiso	354
262.B)	Identidad de elementos	354
263.C)	Concepto y contenido jurídico	355
264.D)	El fideicomiso público como institución paraestatal	357
	265.a) La no existencia de un concepto jurídico del término paraestatal y de una doctrina rectora, 357; 266.b) La multiplicidad y heterogeneidad de las instituciones que integran la Administración pública y el hecho que a una misma figura se le llame de diversas maneras o desempeñe funciones que no son acordes con su naturaleza jurídica, 357; 267.c) La autonomía, la tutela y la personalidad jurídica propia, principales supuestos de la Administración paraestatal, 359	
268.E)	Los órganos del fideicomiso público	360
269.F)	El cumplimiento de sus fines: su valoración	363

270.G)	Información e impacto socio-económico	363
271.H)	Modelos de planeación financiera	363
272.I)	El fideicomiso como fondo de fomento	364
273.J)	La figura pretendidamente "inapropiada"	364
	274.a) La falta de congruencia entre los objetivos seña- lados y los programas o proyectos que se preparan o eje- cutan, 364; 275.b) La falta de criterios y métodos, 364; 276.c) La carencia de mecanismos, 365; 277.d) El elemen to humano, 365	
278.K)	Hacia un mejor equilibrio	365

ANEXOS

I	Decreto por el que se establecen bases para la constitu- ción, incremento, modificación, organización, funciona- miento y extinción de los fideicomisos establecidos o -- que establezca el Gobierno Federal. Publicado en el D. O. de la Federación el 27 de febrero de 1979	368
II	Fosoc. Reglas de operación. Se modifican. Sustituyen a la circular núm. 1890/82 del 1o. de junio de 1982	371
III	Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la -- Administración pública paraestatal y sus relaciones con - el Ejecutivo Federal. Publicado en el D. O. de la Federa- ción el 19 de mayo de 1983	388
IV	Oficio circular No. 212-879, dirigido a los ciudadanos -- titulares coordinadores del sector por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y función de los Organos del Gobierno de las Entidades de la Admi- nistración pública paraestatal. Publicado en el D. O. de la Federación el 11 de octubre de 1983	393
V	Normas para la integración y funcionamiento de los Orga- nos de Gobierno de las Entidades Paraestatales que coor- dina la Secretaría de Pesca. Publicado en el D. O. de la Federación el 29 de marzo de 1984	397
VI	Normas para la integración y funcionamiento de los Orga- nos de Gobierno de las Entidades Paraestatales coordina- das por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Pa- raestatal. Publicado en el D. O. de la Federación el 25 de enero de 1984	402
VII	Organigrama del Sistema Financiero Mexicano, elaborado - por la Subsecretaría de la Banca Nacional de la Secreta- ría de Hacienda y Crédito Público	411
VIII	Circular núm. 274 de fecha 26 de junio de 1944, de la - Comisión Nacional Bancaria	412

IX	Circular núm. 547 de fecha 16 de noviembre de 1966, de la Comisión Nacional Bancaria	413
X	Acuerdo que ordena a las entidades de la Administración -- pública paraestatal elaborar los programas que se indican, en materia económica. Publicado en el D. O. de la Federación el 19 de mayo de 1983	415
XI	Cuadro esquemático del Registro de la Administración pública Federal paraestatal, de 1976 a 1982. Publicado en el -- D. O. de la Federación el 15 de noviembre de 1982	418
XII	Los fideicomisos de la Administración pública Federal. Publicados en el D. O. de la Federación el 15 de noviembre de 1982	419
XIII	Acuerdo por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto procederá a realizar los actos necesarios a efecto de extinguir el fideicomiso denominado Fondo de Cultura -- Económica	429
XIV	Lista de fideicomisos coordinados sectorialmente para la -- programación-presupuestación de 1984	432
XV	Lista de fideicomisos no coordinados sectorialmente para -- la programación-presupuestación de 1984	440
XVI	Proceso legislativo de la Ley de Ingresos.....	442
XVII	Proceso legislativo del Presupuesto de Egresos	443
XVIII	Acuerdo por el que las entidades de la Administración pública paraestatal, a que se refiere este acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Eje cutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de -- Estado o Departamento Administrativo que se determina. Publicado en el D. O. de la Federación el 17 de enero de 1973	444
XIX	Acuerdo que fija las normas de funcionamiento e integración del Registro de Servidores Públicos Sancionados en la Administración Pública Federal y se delegan facultades que en -- el mismo se consignan. Publicado en el D. O. de la Federación el 24 de febrero de 1984	458
XX	Acuerdo que constituye el fideicomiso en Nacional Financiera, S.A. para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques y -- Ciudades Industriales. Publicado en el D. O. de la Federación el 24 de diciembre de 1970	460
XXI	Organigrama del fideicomiso para el Estudio y Fomento de -- Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales.	464
XXII	Acuerdo que modifica y adiciona el fideicomiso en Nacional Financiera, S.A., para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales. Publicado el 15 de diciembre de 1972	465

XXIII	Parques industriales coordinados por FIDEIN.....	469
-------	--	-----

BIBLIOGRAFIA

I	Autores.....	472
II	Revistas.....	483
III	Documentos.....	483
IV	Constitución.....	484
V	Legislación	485
A)	Leyes	485
	a) Bancarias, 485; b) De la organización de la Administración pública, 486; c) Diversas, 488; d) Códigos, 489	
B)	Reglamentos.....	490
C)	Decretos.....	491
D)	Acuerdos.....	492
E)	Otras disposiciones.....	493