

300609

2031  
12/11/1977  
MEXICO

**EL FIDEICOMISO ESTATAL,  
EVOLUCION, DINAMICA Y FUNCIONAMIENTO**

**T E S I S**  
**Para el Grado de Licenciado en Derecho**

**JOSE SERGIO DE JESUS ACUÑA MAGAÑA**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**MEXICO, 1987**

**UNIVERSIDAD LA SALLE**



## **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.

## I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION . . . . .	2
CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FIDEICOMISO . . . . .	5
CAPITULO SEGUNDO	
MARCO LEGAL APLICABLE AL FIDEICOMISO DE ESTADO . . . . .	55
CAPITULO TERCERO	
APUNTES SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DEL FIDEICOMISO . . . . .	70
CAPITULO CUARTO	
CONSTITUCION Y ESTRUCTURA DEL FIDEICOMISO ESTATAL . . . . .	83
CAPITULO QUINTO	
CARACTERISTICAS Y PARTICULARIDADES DEL FIDEICOMISO ESTATAL . . . . .	101
CAPITULO SEXTO	
FINALIDADES DEL FIDEICOMISO ESTATAL DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL . . . . .	115
CONCLUSIONES . . . . .	127
BIBLIOGRAFIA . . . . .	134

## INTRODUCCION

## INTRODUCCION

México, como un país que día a día se esfuerza - en renovar sus posibilidades, aumentando el campo de aplicación de sus recursos, es un pueblo progresista que requiere, - por la misma situación, instituciones jurídicas dinámicas que logren adaptarse a los constantes cambios en los modos de relación humana.

Dentro de este orden de ideas, la compleja estructura del Estado Mexicano, no contenta con su vasta red de figuras legales de origen latino-romanista, se ha avocado, -- desde tiempo atras, a la tarea de adoptar en sus leyes el fruto alcanzado por otros sistemas de derecho, los cuales, sibien son fruto del pensamiento, también obedecen a otro entorno y circunstancias diversas a las nuestras.

Esta labor ha durado muchos años, ya que el progreso no puede ir contra los logros adquiridos por la cultura nacional por lo cual, los cambios deben hacerse cuidadosamente, para no dañar los brotes autóctonos de nuestra ideología.

En esta misma situación nos encontramos con el Fideicomiso Público en México, que si bien ya había sufrido un largo proceso de adaptación como figura legal al uso entre particulares, su aplicación en la esfera de la Administración Pública ha traído una serie innumerable de problemas y cuestionamientos jurídicos que aún llevará muchos años resolver.

No obstante lo anterior, el empuje de los estudiosos del Derecho en nuestro país va rindiendo poco a poco las dificultades, proponiendo las esferas más correctas de aplicación para esta complicada maraña de leyes y teorías que componen al Fideicomiso.

El presente trabajo, sin pretender ser una compilación erudita, reúne varias concepciones que se han dado en lo que toca al Fideicomiso, principalmente en lo que atañe al Estado, proponiendo algunas posibilidades para su mejoramiento y adecuación técnica, pero es obvio que aún falta mucho en el camino por recorrer y un estudio de este tipo, tan sólo puede dar indicios de un gigante tan intrincado como lo es el Fideicomiso Estatal en México.

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FIDEICOMISO

#### A) ANTECEDENTES EN EL DERECHO ROMANO:

Ya desde las antiguas culturas del Mediterraneo y el Medio Oriente, los hombres comenzaron a desarrollar el Derecho como una forma lógica y estructurada, cuyo carácter científico se comenzó a hacer patente y necesario en el desarrollo de las relaciones sociales. Entre los numerosos pueblos que podemos marcar como guías de esta zona cultural destacan los Griegos, los Fenicios y sobre todos ellos, debido a la importancia de sus conquistas e influencia militar, el pueblo Romano, que llegara a ser el amo del mundo conocido.

La utilización de los preceptos legales dentro de los habitantes del Imperio Romano conformaba una práctica cotidiana, de tal manera que era raro su desconocimiento para el grueso de la población, este admirable conglomerado humano consiguió sumergir sus costumbres en una amplísima gama de tópicos legales, y así como para la antigua Grecia sus logros en Filosofía son el culmen de sus aspiraciones intelectuales-



de su tiempo, para Roma el Derecho constituye su más acabada-conquista en el campo del pensamiento.

En los momentos en que la ciudad de las siete colinas dominaba al mundo, ya se contaba con un cuerpo de le---yes muy complejo que abarcaban usos específicos (el matrimo---nio, el comercio, la sucesión de bienes, etc.), e inclusive se trató de abarcar a los pueblos sometidos y aliados de esta compleja red de ideas (Derecho de Gentes), a consecuencia de lo cual, las figuras surgidas de esta continua utilización --del derecho lograron un perfeccionamiento muy avanzado, al --grado de que la mayor parte de los preceptos jurídicos que --utilizamos hoy día deben sus fundamentos al derecho Romano.

Si bien es cierto que el paso del tiempo nos ha hecho cambiar en su superficie varios de los conceptos jurídi cos legados por el pueblo latino, para cimentar en una forma más sólida nuestros cuerpos jurídicos, apegándolos a las circunstancias apremiantes de la actual sociedad, también lo es que aquellas leyes que llegaron a suponerse eternas han queda do grabadas tanto en las piedras del foro, como en multitud de conciencias jurídicas universales, con lo cual, a la caída del Imperio Romano, no se perdió este valioso legado cultural sino que se ha retomado para permitirnos rastrear las fuentes de nuestras instituciones legales a lo largo de la historia.

A pesar de que hay tratadistas que sugieren que el concepto del fideicomiso surgió en base a las actuales necesidades, bajo mi estricta responsabilidad, y apoyándome en las pruebas lógicas que nos presenta el desarrollo del derecho de corte latino, así como en la opinión de varios tratadistas en contra de ese absurdo, (como muestra basta citar a

Emilio Krieger y Rodolfo Batiza que parten siempre de antecedentes históricos ubicados en el Derecho Romano para elaborar sus obras en este aspecto) afirmo que es un concepto de origen mucho más remoto de lo que se cree, ya que no solo le podemos buscar influencias en el derecho anglosajón, inclusive nos podemos remontar a la antigua Roma para hallar la gestación de sus ideas.

## A.1) LA FIDUCIA :

Como hemos dicho anteriormente, en Roma la ignorancia del derecho era casi una utopía, para el grueso de la población, y a ello principalmente se debe que las figuras jurídicas que se construyeron tuviesen una gran solidez, y a mayor abundamiento, recordemos que en los albores de la civilización se rodeaba a todos los actos de un halo de misterio mágico, y obviamente eso impulsó en gran medida que la observancia del derecho, entre otras cosas, fuere sagrada y estricta, revistiéndose los actos de un sinnúmero de actitudes que les otorgaban formalismo

Al sobrevenir el auge económico de los romanos, su amplia influencia militar y política propicia que el comercio, a más de ser una labor remunerativa de suma importancia, sea revestido de leyes que lo regulan en una manera especial, teniendo por ello dictados especiales para llevar a cabo --- préstamos, compra ventas, contratos de garantía y muchas ---- otras actividades de este tipo.

Ahora bien, recordemos que toda negociación implica un riesgo de merma en el patrimonio de quien la celebra, y con este antecedente daremos por descontado que ahí se originó la fiducia como una institución necesaria para llevar a cabo el comercio.

El nombre completo de este concepto es el de --- "Fiducia cum creditore", y la misma implicaba la transmisión de propiedad de un bien, mediante el pago de un precio simbólico al acreedor de un crédito independiente (ya fuera como préstamo, garantía de pago u otra forma), reuniéndose todos los requisitos y formalismos para consolidar la transacción, a pesar de lo cual, sin que se asentase en lugar alguno, --- existía una obligación subyacente de que una vez solventada la deuda, el acreedor devolvía el bien enajenado a su dueño inicial.

Como ya mencionamos esta obligación no quedaba asentada, y por eso se le podría catalogar como moral, más -- que legal, sin embargo, no debe confundirse a este acto jurídico con su similar más próximo que es la garantía prendaria, ya que los alcances de la fiducia eran muchísimo más amplios, transmitiendo la propiedad absoluta del bien y no solo su custodia como en la garantía mencionada.

Debido a la importancia que alcanzó la fiducia dentro del trato comercial en Roma, los jueces se vieron en la necesidad de proteger el cumplimiento de la obligación subyacente mediante una acción que ejercía el deudor propietario del bien enajenado, denominada *Actio Fiduciae*, sin embargo -- actualmente esta figura jurídica ha dejado de existir.

Sin embargo como corolario a lo anterior podemos decir que existe aún una figura cuya semejanza nos hace recordar a la fiducia, y es la compra venta con pacto de retroventa, la cual es obviamente penada por la ley debido a las circunstancias de inseguridad que implica.

El tratadista Emilio Krieger considera a la fiducia y el pacto fiduciario como sinónimos, sin embargo me permito hacer una diferenciación debido a que el origen de ambas es de carácter diverso, siendo el de la fiducia con amigos (ó pacto fiduciario):

"...tenfa por objeto, mediante la enajenación de los bienes, librar a su propietario de las obligaciones y responsabilidades anexas al derecho de propiedad, o bien permitir a un amigo el uso de la propiedad mediante la transmisión de --- esta." (1) .

y como ya hemos expresado en el inciso anterior, nuestra fiducia cum creditore tan sólo aseguraba el cumplimiento de una obligación subyacente.

Se puede afirmar que este concepto cumple en mejor forma con la característica de confiabilidad que le es atribuida al fideicomiso moderno; asimismo, en la figura que estudiamos encontramos un principio de destrucción del tradicional concepto de la propiedad romana absoluta, puesto que la persona que recibía el bien objeto del pacto fiduciario, no podía disponer de él libremente, sino que sólo conservaba su uso y disfrute, sentándose con ello precedentes para el posterior surgimiento de figuras como el usufructo o la fianza.

Cabe hacer hincapié en que la transmisión de la propiedad en esta figura, se lograba con todos los formalis--

---

(1) "Manual del Fideicomiso Mexicano", Emilio Krieger, - México, 1976. Pág. 14.

mos de tipo mágico-religioso, y surtiendo, a ojos de los demás, todos sus efectos legales, sin embargo, siempre subsistía una obligación basada en la confianza depositada por el enajenante en el supuesto comprador, el cual se veía obligado a respetar el derecho del propietario inicial para la disposición del bien objeto del contrato.

Para redondear aún más el concepto que nos ocupa, es útil tomar las palabras del maestro Sabino Ventura Silva - respecto al mismo:

"La fiducia consistía en la transmisión por mancipatio, de la propiedad de una cosa al acreedor quien, mediante un convenio se comprometía a devolver al deudor una vez que recibía el pago de su crédito. También podía constituirse la fiducia por *in iure cessio*." (2).

no obstante que estas palabras se aplican tanto al presente caso, como al anterior, es oportuno establecer que este tratadista considera a la fiducia como una de las formas clásicas de garantía, al lado del "pignus" y la "hypotheca".

---

(2) "Derecho Romano" Sabino Ventura Silva, México, 197 pág. 199.

## A.2) EL FIDEICOMISUM\* :

Con un origen eminentemente sucesorio, surge esta figura para dar una solución a la constante preocupación de los romanos por regular la propiedad hasta sus últimas consecuencias; conforme a lo anterior diremos que todo ciudadano romano podía disponer de sus bienes aún después de su muerte, ya que si dejaba un testamento designando herederos sucesivos, lograba conformar la propiedad futura de su patrimonio a su antojo y en forma continua, ya que inclusive se podía nombrar como heredero a personas no nacidas aún.

La personalidad jurídica entre los romanos era más que un mero derecho concedido por el Estado a sus ciudadanos, dado lo cual, revestía gran complejidad y quedaba graduada en términos de la concepción esclavista de su sociedad, y a ello se debe que su concepción se contraponga en muchos puntos a la nuestra, que es de origen capitalista.

El ciudadano romano era la persona que tenía libertad plena de actuación, sin sujeción a la tradicional ----

---

(\*) Datos obtenidos del "Tratado Elemental de Derecho Romano" de Eugene Petit y de la obra "Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México".

"domus" o familia romana, en aptitud de ejercer todos sus derechos y contraer todo tipo de obligaciones; suponiendo este status como el cúlmen de una pirámide, podemos decir que de ahí surgían limitantes para la personalidad, hasta llegar a la limitación total y negación de la misma ante el derecho, es decir la "*capitis deminutio máxima*". Para considerar a un romano como sujeto de derecho, se tomaban en cuenta tres factores de suma importancia: el *status civitatis* (relacionado con los derechos políticos), el *status libertatis* (concerniente al estado de libertad o esclavitud) y el *status familiae* (relativo al sitio ocupado dentro de la domus a que el individuo pertenecía).

Entre las múltiples limitaciones que hemos mencionado, se cuenta con carácter relevante para nuestro estudio la capacidad para ser sujeto del derecho a heredar bienes por vía sucesoria directa, denominado "*testamenti factio Passiva*". La persona que contaba con este derecho podía ser sujeta a un testamento y por el mismo motivo adquirir la propiedad de el patrimonio del "*de-cujus*", sin embargo, la estricta legislación romana impedía a varios sujetos heredar bienes mediante la aplicación estricta de la *Lex Falcidia*, por lo cual, para salvar esta imposibilidad legal, se concibió al fideicomisum como remedio.

De acuerdo con lo anterior, el objeto de nuestro estudio permitía que mediante la intervención de un tercero se lograra colocar determinados bienes en manos de personas sin "*testamenti factio pasiva*", imponiendo la obligación (más moral que legal) de entregar el disfrute o los productos de ese patrimonio a un tercero ajeno a la relación sucesoria, que era el verdadero beneficiario.



Debido a las prohibiciones establecidas por el ordenamiento citado, la difusión de esta figura fué ampliándose en forma excesiva, y una vez que surgieron problemas debido al incumplimiento de la obligación por parte de los herederos obligados, las autoridades se vieron en la necesidad de regular su observancia.

Para la época de César Augusto (63 A.C.-14 D.C.) nombre dado a Cayo Julio César Octavio, primer emperador de Roma, se encargó a dos Cónsules el hacer obligatorio el cumplimiento de la obligación fiduciaria, y tiempo más tarde, bajo el mandato de Claudio I (10 A.C. - 54 D.C.) se estatuyeron pretores exclusivos para el tratamiento de asuntos fideicomisarios, con lo cual se hace patente la importancia adquirida por esta institución en el clímax del poderío romano.

Pero no olvidemos que en realidad el fideicomiso nació como una forma de eludir el cumplimiento de la Ley, y debido a ello, en la época de Vespaciano (9 D.C. - 79 D.C.), el senadoconsulto Pegasiano, se avocó a ampliar las prohibiciones de la "*Lex falcidia*" al fideicomisum, con lo cual disminuye el uso de estas disposiciones.

Recordando que la "*Lex Falcidia*" fué un ordenamiento propuesto por el Tribuno Publio Falcidio en el año 40 A.C., el desarrollo que alcanzó hacia el gobierno de Vespaciano (69 a 79 D.C.) había sido de gran importancia, ya que mientras que se pretendía conservar al menos la cuarta parte de la herencia para el heredero, limitando el monto de los legados, se restringía la liberalidad de los testadores (ese fué el objeto de la Ley citada); esa disposición cae en total desuso al irrumpir la ideología cristiana en el ámbito imperial-

ya que a más de que se exime de toda restricción la libertad de testar, se mira notablemente el cuerpo legal romanista, -- como ya hemos indicado tenfa por objeto preservar un estado - de clases esclavista. (se coloca a esa ley hacia el año 571 - de la era romana).

No obstante que la importancia del fideicomisum - habfa declinado por los factores antes indicados, el juriscon sulto Gayo hace una recopilación de leyes denominada " Las -- Institutas " hacia el año 161 de nuestra era, y en los núme-- ros 268 a 289 de dicho escrito incluye lo concerniente a esta- figura, la cual difiere de la idea inicial del fideicomisum - como fraude de una ley establecida, otorgándole ya el carác-- ter de Institución de derecho con importancia propia.

### A.3 ) OTRAS FIGURAS DEL DERECHO ROMANO RELACIONADAS AL ACTUAL FIDEICOMISO:

Tomando en cuenta que nuestro cuerpo legislativo tiene como base las Instituciones del Derecho Romano, es obvio que los principales conceptos de que nos valemos para definir tanto al actual fideicomiso, como a todas las demás figuras del derecho, provienen de las ideas que nos legó el --- pueblo latino.

En este orden de ideas, podemos decir que la --- adopción de una institución que fué conservada y desarrollada por el derecho anglosajón no nos fué del todo extraña en sus inicios, sino que por el contrario, desde que se concibió la idea de adaptar el "*trust*" a nuestras leyes, contábamos -- con elementos suficientes para compararlo a las figuras en -- uso de nuestro derecho, sin que esto quiera decir que el actual fideicomiso no tenga naturaleza propia y diversa de las demás figuras legales mexicanas.

Por principio de cuentas debemos recordar Instituciones legales como la "*Separatio Bonorum*", esta concepción tiene su origen en el derecho sucesorio y es el establecimien

to de un patrimonio autónomo del de la persona que funge como heredero, mismo que se conforma con la masa de bienes del --- "de-cujus" ; el hecho de que los patrimonios de autor de la su cesión y heredero no se confundan, permite explicar la concep ción de un patrimonio autónomo, que es uno de los fundamentos del moderno fideicomiso.

Por lo que toca a la multiplicidad de partes que intervienen en el fideicomiso, podemos citar que en el Dere-- cho Romano también existían figuras en las que intervienen -- más de dos personas, y esas son los contratos pluripersona--- les, que subsisten en casi todos sus términos hasta nuestros-- días.

Los desmembramientos y limitaciones de que es ob jeto el derecho de propiedad en Roma, nos permiten hacernos - una idea de que es lo que realmente se logra a través de la - constitución de un fideicomiso, que en sí es un desmembramien to del concepto tradicional de propiedad vinculada a un solo-- dueño.

Finalmente, en forma enunciativa y no limitativa, estableceré un parangón entre la idea del beneficiario o fi-- deicomisario en nuestra moderna concepción del Fideicomiso, - con la de los herederos sucesivos que se podían establecer en los testamentos romanos, ya que la substitución de un herede-- ro por otro posterior, permite darnos una idea exacta de lo - que sucede al nombrar diversos fideicomisarios en forma con-- tinuada.

Con lo anterior hemos establecido cinco ideas -- que remarcen la similitud del fideicomiso a las instituciones

que desde sus inicios conformaron nuestro derecho, por lo ---  
cual es válido afirmar que si el concepto mismo que nos ocupa  
al elaborar este trabajo no surgió en Roma fué debido a que -  
aún no se daban los factores económicos que lo propiciaran, y  
no porque haya surgido de modo espontáneo posteriormente, sin  
alcanzarle la influencia del Imperio Romano.

## B ) ETAPA MEDIEVAL Y RENACENTISTA :

El período designado por los historiadores del Renacimiento como Edad Media, abarca desde la caída del Imperio Romano de Occidente (476) hasta la del Imperio Bizantino-Romano de Oriente (1453), y en esa etapa de la historia la cultura en general quedó sumergida en la obscuridad de los claustros conventuales y expuesta a los ataques de los pueblos bárbaros que destruyeron todo aquello que no era afín a sus intereses.

Ya que las dificultades para transitar en Europa obstaculizaron al comercio, que es uno de los principales motores del derecho, es natural que en este campo no se hayan dado avances de importancia dentro de la sociedad feudal, sin embargo, los logros alcanzados por la civilización quedaron latentes esperando mejores condiciones para su futuro desarrollo.

Esas circunstancias largamente esperadas, se presentan cuando una vez más el comercio, la religión y otros --

factores se conjugan para disolver la inmovilidad de los torreones y castillos Feudales, ante el empuje de las cruzadas, que fueron una serie de movimientos armados iniciados hacia el año de 1096 (fecha de salida de las primeras expediciones organizadas con rumbo a Constantinopla), y que dan al traste con la sociedad feudal, minando paulatinamente sus cimientos, al tiempo que permiten el impulso del trato económico, abriendo las rutas de Oriente al comercio.

Posteriormente, al renovarse la filosofía y situar al hombre como medida de las cosas nuevamente, se abre el período denominado Renacimiento, el cual se comprende entre el año de 1450 y el de 1600, en el cual se dió gran impulso a todas las manifestaciones de la cultura, incluido el derecho, que libertado de sus ataduras medievales retoma el auge perdido y se desarrolla como una práctica científica necesaria al pensamiento del hombre.

Es en este último período donde encontramos el surgimiento de figuras que trascienden hasta nuestros días como influencias directas del fideicomiso, pero no hay que olvidar que las invasiones bárbaras no solo llevaron riquezas y prosperidad a los pueblos sajones, sino que forzosamente introdujeron ideas que se desarrollaron de modo propio adaptándose a los requerimientos de su derecho y circunstancias.

## B.1 ) EL MAYORAZGO :

La España Medieval fué campo fértil para el crecimiento de conceptos jurídicos que perduran aún en nuestros días, y entre los que mayor importancia alcanzaron en ese --- tiempo podemos contar al mayorazgo.

Antes de abordar directamente el concepto es necesario ubicarnos en el medio que le dió vida: La península Ibérica no conformaba un país consolidado, y en su lugar había una serie de pequeños reinos y provincias con gobierno in dependiente, cuya autonomía fluctuaba al vaivén de las armas; la mayor jerarquía de la escala social la ocupaban tanto los señores feudales como los reyes y la nobleza que los rodeaba, por ello es indiscutible que los títulos nobiliarios eran más que menos adornos en los personajes del gobierno, constituían en sí mismos la seguridad y estabilidad de las clases existen tes, siendo por esto de vital importancia que el patrimonio - de una familia se protegiera a costa de la libertad indivi--- dual, con el fin de preservar la posibilidad de acceder a cargos de gobierno y responsabilidad por parte de los futuros --



descendientes.

El hecho de que se buscara mantener una posición económica y social determinada, obligó a que se instituyera - el Mayorazgo como protección al patrimonio de las familias poderosas, impidiendo que la circulación de riqueza les arrebatara la preponderancia conseguida a través de las armas o las astucias políticas.

Un mayorazgo propone establecer la propiedad inmobiliaria como un vínculo al cual está ligado un primogénito por vía sucesoria, con la obligación de conservar en su integridad esas propiedades para que a su muerte puedan pasar a manos del primogénito que será su sucesor, quedando prohibida - en forma absoluta su enajenación.

Ya en las Leyes de Toro, que fueron aprobadas -- hacia 1505 se establece esta modalidad impuesta al Derecho de Propiedad, y su persistencia las coloca también en la Novísima Recopilación, que estuvo vigente desde 1805 hasta la publicación del Código Civil Español en 1889, debido a lo cual se destaca la importancia de esta concepción legal.

Resaltan dos aspectos fundamentales al llevarse a cabo un mayorazgo:

El primero se relaciona con los factores económicos que produce, ya que al no poderse enajenar la propiedad inmobiliaria se obtiene un estado de inmovilidad respecto a - la circulación de riqueza.

Y por lo que toca al segundo aspecto, en el orden jurídico, se dice que al existir la propiedad vinculada - se retoman ideas del derecho romano para nombrar herederos su

cesivos, que entraban en posesión de los bienes a la muerte del anterior detentador del patrimonio hereditario. (3)

Finalmente, estableciendo una comparación con el fideicomiso diremos que al establecer un mayorazgo se pretende beneficiar a un tercero, es decir, al primogénito del primogénito, más allá de los alcances tradicionales de la propiedad.

Es de anotarse que esta Institución fue suprimida desde 1820 en España por las Cortes liberales, aunque resurge posteriormente para extinguirse en forma definitiva en 1841 (tal como lo indica el Lic. Luis Soberanes Fernández en el artículo correspondiente publicado en el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1985).

---

(3) Emilio Krieger. Op. Cit.

## B.2 ) LAS CAPELLANIAS :

Debido a que el cristianismo se extendió a todo lo largo y ancho de Europa, durante el tiempo en que se fué infiltrando en el Imperio Romano, es natural que su influencia como factor determinante en la caída de este imperio, lejos de afectarle, propició el fortalecimiento de la religión que nacía de las cenizas de una hegemonía corrupta, negándola y superándola en todos sus aspectos espirituales.

La corriente de pensamiento propiciada por la religión, no sólo sobrevivió al colapso de Roma, sino que además se afianzó en sus prerrogativas, logrando gran influencia en todos los pueblos que llegaron a participar de las ideas cristianas.

Si bien se señala que el oscurantismo de la edad media en gran medida se debió a la influencia negativa de -- ciertos grupos eclesiásticos que solo aspiraban a prolongar -- su poder en la tierra, sin preocuparse por los ideales del -- espíritu, también lo es que esa influencia permite rescatar --

tesoros invaluable de la cultura universal a través de la protección que se les dió en los monasterios. Pero si pensamos en la complejidad del sistema feudal, más de uno quedará con la duda respecto al origen de los ingresos con los cuales se mantenía tan elevado volumen de actos clericales, y entre las muchas respuestas que podemos dar para esta interrogante se encuentran las capellanías.

Mediante una Capellanía se lograba que los frutos o productos de un bien inmueble determinado, se destinaran en todo o en parte a la celebración de oficios religiosos, constituyendo sobre la propiedad afecta a ese destino, el denominado Fondo Capellánico, cargo que impedía la enajenación del bien a perpetuidad.

Una vez más nos encontramos con una figura que rompe con la concepción integral del derecho de propiedad tradicional, facilitando la concepción de una relación mucho más compleja que la de cosa o propietario, debiéndose la afirmación anterior a que si por una parte todo Fondo Capellánico contaba con un propietario, por la otra se encontraba la Iglesia que se constituía en beneficiaria de los frutos de dicho inmueble, impidiendo la libre disposición del derecho de propiedad para no afectar los derechos de un tercero (la Iglesia) beneficiado.

El antiguo Código de Derecho Canónico preveía aún en su apartado 1412 la posibilidad de crear este tipo de figuras, pero cabe anotar que en el año de 1985 se ha aprobado un nuevo Código de este tipo, con apoyo de S.S. Juan Pa--

blo Segundo, el cual, a la fecha del presente estudio no ha sido posible tener a la mano ( 4.- relativo al dato del canón 1412)

---

4.- Citado por el Lic. Jorge Piña Medina en el capítulo Antecedentes Históricos del Fideicomiso del libro "Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México" Edit. Libros de México, S.A. México 1982, pág. 8.

### B. 3 ) EL SALMAN Y EL USES ;

Muchos autores señalan como antecedente directo del fideicomiso mexicano al derecho anglosajón, lo cual es -- por muchos motivos aceptable, ya que como antes hemos señalado, toda Institución de derecho sufre un período de evolución complejo antes de darse a la luz, y si bien las figuras que serán objeto de este inciso surgen en la Inglaterra y lo que hoy conocemos como Alemania, también lo es que las conquistas e influencia del Imperio Romano alcanzaron esas tierras y por lo tanto no es descabellado señalar como iniciador de las --- ideas fiduciarias al Derecho Romano.

El trust, como actualmente se conoce al gemelo - de nuestro fideicomiso en los países de habla inglesa, sufrió a su vez una evolución(5), sin embargo, a grandes rasgos podemos decir que como punto de partida se halla el salman, del cual emerge el denominado uses, y este a su vez se transforma en el trust.

---

(5) Datos obtenidos por el Lic. Piña Medina de la obra -- "The Law of trusts and Trustees" de George Gleason, para el capítulo de antecedentes de la obra citada en la nota número 4.

Pasamos a analizar lo que es el Salmo o treu---hand : Un propietario de un bien inmueble transmitía la propiedad del mismo a una persona denominada salmo, con la obligación de que este a su vez la repercutiría a un tercero que fungiría como auténtico beneficiario de la relación jurídica; más no hay que confundir a esta forma de derecho con el contrato de comisión mercantil ó el de mandato, puesto que los alcances van mucho más allá al transmitir efectivamente la propiedad del inmueble.

En la Inglaterra Feudal del siglo XII emerge el Uses como un medio de proteger la propiedad inmobiliaria de las ambiciones de los poderosos Señores de la época. Todo vasallo que sentía el temor de ser despojado de su propiedad por el Señor al cual servía, transmitía la titularidad de la misma a un amigo o persona de confianza, el cual tenía la obligación de devolverla cuando se considerara pasado el peligro, esta costumbre se hizo corriente principalmente al iniciarse una guerra ó declararse en franca rebelión contra el Señor Feudal.

Se citan tres sujetos como partes intervinientes en el Uses:

- 1.- El Propietario inicial, es decir, la persona que transmitía el bien y daba las instrucciones respecto al uso que se le debía de dar.
- 2.- El "enfiteotes" o "feoffee to uses" , que era el individuo encargado de recibir la propiedad y transmitirla posteriormente conforme a las instrucciones del anterior.

3.- Finalmente al beneficiario se le llamaba ---  
"feoffor" o "cestui que use".

Pero el auge que alcanzó este tipo de figuras no solo se debió a la protección que se otorgaba a los titulares iniciales del inmueble, sino que por otra parte existían ventajas económicas cuando el primero de los sujetos era un Señor sujeto al dominio de otro más poderoso, puesto que si se transmitía la propiedad a uno de sus vasallos quedaba exento de cubrir contribuciones por esos bienes.

Toda esta complejidad jurídica se ideó para burlar lo dispuesto por el "STATUTE OF MORTMAINS", cuyas disposiciones impedían a las asociaciones religiosas el recibir bienes inmuebles por vía sucesoria, pero debido a las ventajas monetarias señaladas su aplicación fué más amplia, llegándose a constituir como un verdadero factor de desquiciamiento en la propiedad feudal.

Conforme a los estudios de Rodolfo Batiza, el -- uso nació de las reglas de "Common Law" relativas al mandato (6), sin embargo, fué tal el abuso que se hizo de esta figura que en tiempos de Enrique V, Rey de Inglaterra (de 1413- a 1422), era más la regla que la excepción para poseer la --- tierra, hecho que orilló a que se le reglamentara mediante el "STATUTE OF USES" dictado por Enrique VIII hacia 1535, documento que se mantuvo en vigor hasta 1925.

El use cooperó a desarrollar la justicia de equidad en Inglaterra, dado que al ser una figura de carácter popular típica del Derecho consuetudinario inglés, su aplica---

---

(6) "El Fideicomiso" Rodolfo Batiza, México, 1976.



ción en el trato del pueblo era constante, lo cual fué enriqueciendo los conceptos que la formaban desde el siglo XII, - en que surgió, hasta el XVI en que se le regula positivamente.

#### B. 4) EL SURGIMIENTO DEL TRUST :

Al comenzar a reglamentarse la utilización del "use", el trato cotidiano le va a ir transformando hasta convertirlo en lo que hoy conocemos como el "Trust", que a pesar de todo conserva características y peculiaridades de su antecesor, pero se logró adaptar semánticamente más a la esencia del acto jurídico que representa (esto es debido a que Trust significa confiar, y en ese elemento se basa la eficacia de esta negociación); del modo anterior los elementos se transforman en su nombre para tomar los de:

- 1.- *Settlor* = Propietario inicial de los bienes.
- 2.- *Cestui que trust* = encargado de recibirlos, con la obligación de beneficiar a un tercero.
- 3.- *Trustee* = Beneficiario de la relación anterior.

Debido a la evolución de los conceptos antes marcados, su naturaleza jurídica quedaba aún en el campo de la incertidumbre, ya que conservándolo como una forma análoga al depósito era regulado mediante el "Common Law" aplicado en -- los tribunales de Equidad que dependen directamente de la corona, es decir de otro de los poderes tradicionales del Estado Democrático.

Con estas facultades obtenidas, la difusión del-Trust estaba asegurada, y por ello logra al poco tiempo en---trar en el campo del Comercio (siglo XIX), requiriéndose la -expedición de la primera Ley de Fiduciarios en la Inglaterra- de 1850.

No obstante que en el país citado la evolución -fué de gran trascendencia para engrandecer el comercio, para-los Estados Unidos la aplicación del trust es de mucho más re-ciente adopción debido al origen colonial que históricamente-se le designó a ese país, por tanto la confianza en la autori-dad real que era la encargada de aplicar el trust y a la vez-de reprimir los intentos nacionalistas, impide que se inserte su aplicación, motivado en los conflictos que pudiesen susci-tarse.

Hacia 1822 los Estados Unidos de Norteamérica hi-cieron la primera aportación trascendente para nuestra mate-ria de estudio, es esa fecha en la que se origina el Trust --Cooperativo. Sin embargo y no obstante lo anterior, es posi-ble marcar que en la práctica norteamericana se nota un gran-vacio por lo que respecta a la legislación del trust (tal vez debido a sus bases consuetudinarias), y ello no se debe a que esa figura tenga escaso interés económico, por el contrario,-

con su uso se ha facilitado la reunión de grandes capitales - para la inversión industrial y es a la vez uno de los factores coadyuvantes del desarrollo económico de ese pueblo.

En la actualidad se manejan distintos tipos de - trust, adecuados a cada necesidad de inversión o seguridad y - entre los muchos existentes se cuentan:

- 1.- *Investment Trust* = semejante a una agrupación de inversionistas.
- 2.- *Voting Trust* = para representar a grupos de accionistas en común.
- 3.- *Holding Trust* = unión de empresas con fines-monopólicos.
- 4.- *Trust de garantía.*

Emilio Krieger define al trust como un negocio - jurídico de Derecho Bancario, por el cual una Institución de Crédito maneja bienes que no son suyos en beneficio de otras - personas. (7). Con lo cual, obviamente asemeja al trust norteamericano con nuestro fideicomiso, sin que sea del todo correcta su definición, pues en los Estados Unidos de Norteamérica no se limita la celebración de los trust a los bancos.

---

(7) Emilio Krieger, Op. Cit.

### C.) INTRODUCCION DEL FIDEICOMISO AL DERECHO MEXICANO :

Nuestro país es un pueblo con historia diversa a la de los que propiciaron el surgimiento de figuras como el - use y el trust, dado que nuestra mayor influencia legislativa provino de la península Ibérica, adentrándose en las costumbres nacionales a través de trescientos años de dominación colonial, pero a su vez el pueblo español fué uno de los muchos sometidos al poderío romano y de él derivan sus cuerpos jurídicos principales.

Al iniciar México su vida como país independiente, se vió precisado a adoptar las Leyes españolas que ya estaban vigentes con anterioridad, las cuales no le eran extrañas y sin embargo, tampoco lograban resolver todas las cuestiones que planteaba la sociedad del naciente Estado, lo cual, aunado a la constante inestabilidad política, da el porqué de la adopción de los frutos legales de otras latitudes, adaptando sus logros y soportando sus obstáculos generalmente, hasta que nos es posible retomar los conceptos jurídicos para hacerlos nuestros en toda la extensión de la palabra.

En un principio la marcada deferencia entre los sistemas de aplicación de justicia del Derecho Anglosajón y - el Romanista nos hizo imposible tomar al trust en el modo en que se había desarrollado en el extranjero, además de que en nuestra sociedad aún no estaban dadas las circunstancias para lograr su acoplamiento, pero el frecuente trato comercial que se lleva a cabo con los Estados Unidos debido a su ubicación geográfica vecina a la nuestra, facilitó que concibiéramos la idea de enriquecer nuestro legado Jurídico, tomando los conceptos que a lo largo del tiempo ha obtenido el Derecho Anglosajón, aportándoles nuestra concepción jurídica y obteniendo con esa mezcla una figura acorde con las circunstancias nacionales.

Tal como lo afirma Luis Muñoz cuando habla acerca del Trust:

"... esta noble Institución descansa en un vasto sistema de normas y principios establecidos por la Jurisprudencia norteamericana ... no habría sido práctico pretender adaptar esta teoría sobre el fideicomiso a un medio que, como el mexicano, no está preparado (en un principio no lo estuvo) para recibirla y aplicarla". (8)

Por lo cual, es un hecho que una mera copia o -- transcripción de los ordenamientos aplicables al Trust en los Estados Unidos de Norteamérica, no sería de utilidad para México, resultando en consecuencia más coherente la evolución - que nuestra Institución en asunto ha sufrido a través de nuestras Leyes, haciéndola más aceptable y útil en nuestro medio jurídico.

---

(8) "Derecho Bancario Mexicano" Luis Muñoz, México, 1974. Pág. 442.

### C. 1.) ANTECEDENTES DOCTRINALES :

Los tratadistas Rodolfo Batiza y Mario Bauche -- Garcíadiego (9), hacen anotaciones respecto a que el fideicomiso mexicano no tiene relación directa con el trust, ni de filiación, y tampoco incorpora principios o doctrinas características de este, pasando sobre las conexiones lógicas que señala el maestro Rodríguez y Rodríguez.

Así las cosas, lo que proponen los autores primeramente citados, es un plagio intelectual, puesto que si bien es cierto que el Fideicomiso Mexicano es muy distinto al trust anglosajón, también lo es que ambos se vinculan en el pasado, resultando sus diferencias, de la circunstancia en la que ha tocado desarrollarse, por lo cual, es importante conocer ambas figuras a efecto de establecer sus características individuales y predecir su evolución.

---

(9) "Operaciones Bancarias" , Mario Bauche Garcíadiego, - México, 1981. Pág. 356.

Por lo que toca a nuestro procedimiento legislativo, cabe hacer mención de que su complejidad en ocasiones - ha detenido el nacimiento de disposiciones legales que llegan a nosotros tan solo como un antecedente doctrinario, y en el fideicomiso no nos encontramos ante una excepción, sino que - hay una historia de la introducción del fideicomiso hasta --- nuestras Leyes vigentes y a ella nos referiremos a continuación:



### C.1.1 ) PROYECTO LIMANTOUR :

Hacia 1905, estando en el poder el General Porfirio Díaz, se suponían dadas las circunstancias que son requisito para un desarrollo a la par de las grandes potencias -- económicas del planeta, y a pesar de la ficción que a ojos - vistas implicaba esa afirmación, el entonces Ministro de Hacienda, Licenciado José de Yves Limantour, propuso ante los representantes del poder legislativo un proyecto de Ley constante en ocho artículos, los cuales proponían la creación de Instituciones Comerciales semejantes al Trust, con el fin específico de reunir importantes capitales para la inversión - comercial.

Parece ser que este documento fué elaborado por el Licenciado Jorge Vera Estaño, y en él se proponía que -- esas Instituciones fueran controladas mediante el Ministerio de Hacienda, sin hacer análisis alguno respecto a la naturaleza jurídica de dichas corporaciones, haciendo tan solo mención de que se les denominaría "Fideicomisarias".

A pesar de que la Dictadura de Díaz prometía las facilidades a la libre empresa y la democracia, las ideas - del positivismo tan solo se hallaban impresas en papel, pero muy lejanas de ser aplicadas, debido a lo cual las circunstancias para imitar los modelos legales extranjeros no prosperaron y hoy día solo encontramos un antecedente en esta legislación frustrada.

### C.1.2. ) PROYECTO ALFARO :

Al estallar la Revolución Mexicana de 1910 no solo se cortan de cuajo los intereses de terratenientes y políticos de largo historial en nuestra patria, sino que a la vez se detienen o retrasan las investigaciones legales por el revuelo causado en todo movimiento armado, a eso se debe que -- por un amplio período de nuestra historia debamos de buscar - los antecedentes de nuestras instituciones fuera del territorio mexicano.

La crisis de México duró varios años, mientras - que en otros países eminentes juristas : lograban adaptar a - las necesidades de sus legislaciones ideas novedosas respecto al uso del trust en latinoamérica, siendo el ejemplo más representativo el del panameño Ricardo J. Alfaro, que es quien da a la luz un estudio en el cual se pretende la adaptación del trust anglosajón a nuestros sistemas jurídicos, proyecto que logra alcanzar una influencia determinante en el desarrollo de esta figura en México.

Cabe señalar que Colombia en base a las ideas de Alfaro es una de las primeras naciones en adaptar el Fideicomiso como parte de su derecho, emitiendo hacia 1923 la Ley número 45 que a este respecto va dirigida.

### C.1.3.) PROYECTO CREEL :

Hacia 1924, en una aportación a la Convención -- Bancaria celebrada en México, el Señor Enrique C. Creel presenta un proyecto con diecisiete incisos, mediante los cuales se pretende fomentar la posterior expedición de una ley, y bajo el título de "*Compañías bancarias de Fideicomiso y Ahorro*".

En ese proyecto se marca por vez primera la necesidad de limitar el uso de esta figura jurídica tan solo a -- las instituciones autorizadas para actuar como Bancos, con lo cual se garantiza la correcta utilización de los fondos -- que en sus operaciones se obtuvieran.

Este proyecto comparte similitudes con los mencionados anteriormente, ya señalamos con anterioridad que el control de los Fideicomisos, o mejor dicho de las compañías Fiduciarias se otorgaba en el proyecto Limantour a la Secretaría de Hacienda (entonces aún denominada Ministerio), pero no se incluía la necesidad de que el funcionamiento se restringiera a los Bancos establecidos.

En vista de lo anterior podemos afirmar que la -

mayor aportación de este proyecto es proporcionar la solución a la inseguridad legal que se preveía en nuestras leyes al entregar bienes mediante fideicomiso, es decir, la seguridad de que las condiciones del negocio se cumplieran por parte de la fiduciaria, y siendo en México tradicionalmente solventes y responsables las instituciones Bancarias se esquivó esa dificultad.

#### C.1.4. ) PROYECTO VERA ESTANOL :

Este estudio presentado a consideración del legislativo hacia 1926 por su autor presenta influencias de los anteriores como una lógica consecuencia de la evolución de -- las ideas, pero por esa misma influencia podemos considerarlo más perfecto en su estructura, lo cual no le facilitó el llegar a convertirse en una ley.

Su denominación completa es la de "*Proyecto de Ley de Compañías Fideicomisarias y de Ahorro*", lo cual refleja un error técnico grave si nos atenemos a la esfera en que se presentó este estudio, dicho error estriba en que no eran las compañías propiamente Fideicomisarias, sino Fiduciarias, y en ese punto hay una total coincidencia con el proyecto Li-mantour.

Como ya mencionamos siempre siguiendo una línea de evolución, el Fideicomiso en este proyecto legislativo alcanza a dejar ver que posee una naturaleza propia y diversa de las instituciones hasta entonces conocidas por nuestro derecho, sin que se llegue a definir del todo, puesto que se le asimilaba aún a las figuras conocidas del derecho mexicano.

## C.2 ) ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ACTUAL FIDEICOMISO :

Antes de entrar de lleno al estudio de las leyes que han regulado el fideicomiso mexicano, es necesario establecer que la importancia de su estudio radica en la variación de los conceptos que encontraremos en las mismas, lo cual lo asemeja al use y el trust en sus inicios, puesto que como ya hemos citado, la especial naturaleza de las instituciones a veces aparece confundida con la de las figuras que más se le acercan, que al quedarle estrechas con el tiempo, dan lugar a que se le dé un lugar propio e individual.

Hoy día es frecuente que en nuestras leyes se encuentren relaciones del tipo antes citado, ya que el fideicomiso por su complejidad aún no ha podido ser descifrado del todo, y así a veces lo tenemos que acercar al mandato o a la tutela para comprenderlo mejor, en lo que toca a su esencia-subjetiva.

Así, la ley inicialmente lo confundía con un ---  
"mandato irrevocable" (Ley de Instituciones de Crédito de --  
1926) y actualmente la opinión judicial obliga al fiduciario-  
a obrar como un buen padre de familia (ejecutoria dictada en-  
el amparo directo 3176/65/2a. Elvira Rascon de Macín y Coag.-  
Septiembre 22 de 1970. 5 votos. Ponente: Maestro Salvador -  
Mondragón Guerra. Sala Auxiliar, Séptima Epoca, Vol. 21, Sép-  
tima parte, pág. 39), al igual que se obliga a los tutores a-  
adoptar tal actitud.

### C.2.1) LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS:

Teniendo como fecha el día veinticuatro de diciembre de mil novecientos veinticuatro, y habiéndose publicado en el Diario Oficial de la Federación del dieciséis de enero de mil novecientos veinticinco, fué la primera Ley relativa al Fideicomiso en México, sin embargo en eso estriba toda su importancia, ya que lejos de avocarse a determinar las características que revestiría la nueva figura, tan solo menciona que existirán los Bancos de Fideicomiso y establece que estas sociedades serán regidas mediante una Ley especial (artículos 73 y 74).

Puede extraerse de esta Ley que la función fiduciaria no estaba considerada propiamente como una de crédito, siendo esta actividad descrita así:



"art. 73.- Los bancos de fideicomiso sirven los intereses del público en varias formas y particularmente administrando los capitales que se les confían e interviniendo con la representación común de los suscriptores o tenedores de bonos hipotecarios al ser emitidos éstos durante el tiempo de su tenencia".

Como podemos apreciar, se desconocían las múltiples aplicaciones a las cuales se puede adaptar el fideicomiso, limitándolo tan solo a la administración, pero dejando -- abierta la puerta a posibles usos diversos según los intereses del público.

## C.2.2) LEY DE BANCOS DE FIDEICOMISO :

Promulgada el treinta de julio de mil novecien--  
tos veintiseis y publicada en el órgano informativo de la Fe-  
deración el diecisiete de julio del mismo año, este ordena-  
miento jurídico consta de ochenta y seis artículos distribui-  
dos a lo largo de cinco capítulos.

En cuanto a su contenido podemos decir que sufre  
una amplísima influencia de los proyectos Creel y Alfaro, más  
que del Vera Estañol que es su antecedente inmediato. Deno-  
mina al Fideicomiso un "*Mandato Irrevocable*", con lo cual se  
ve que no se había desentrañado aún la esencia del mismo.

Determinándolo a la vez como una función propia  
de los Bancos de Fideicomiso, dictaba que era la forma median-  
te la cual los bienes que le eran entregados a dichas institu-  
ciones quedaban gravados con la obligación de disponer de ---  
ellos conforme a las instituciones emitidas por el Fideicomit-  
ente, con la imposibilidad jurídica de enajenar, gravar o --  
pignorar esos objetos si ello no era indispensable para lle-  
var a cabo el Fideicomiso.



C.2.4 ) LEY GENERAL DE INSTITUCIONES  
DE CREDITO :

Expedida en el mismo año que la anterior (1932), se refería al funcionamiento de las Instituciones Fiduciarias y al Fideicomiso entendido como una afectación patrimonial, - sin embargo su duración fue efímera, dado que en el año de -- 1941 se promulgó la legislación que le sucedió en vigencia.

C.2.4 ) LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE  
CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES:

Este ordenamiento legal, fechado el tres de mayo de mil novecientos cuarenta y uno y publicado en el Diario -- Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, ya indica de modo más particular, contemplando un capitulo especial (VI) a las Operaciones Fiduciarias, dándole al fideicomiso la naturaleza de un contrato, puesto que así lo define en diversos artículos (art. 45, fr. III), no obstante lo cual, en realidad lo ubica como una de las posibles operaciones de crédito a realizarse por las Instituciones por ella reguladas.

C.2.6 ) LEY PARA EL CONTROL DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL :

Esta Ley es la que más recientemente pasó a formar parte de los antecedentes históricos del Fideicomiso, ya que estuvo vigente hasta el 14 de mayo de 1986.

A partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1970, consideró al Fideicomiso como una parte de la Administración Pública Descentralizada, rigiendo sólo aspectos colaterales de este en sus artículos 25 y 26.

Ahora bien, cabe hacer la aclaración que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento vigente hasta la fecha, varía en su ubicación al Fideicomiso, puesto que lo incluye en su artículo 3 como parte de la Administración Pública Paraestatal, distinto de los Organismos -- Descentralizados.

### C.3. ) ANTECEDENTE HISTORICO DEL FIDEI- COMISO EN MEXICO (PRIMERA APLICACION):

Debido a que el derecho mexicano tardó mucho más tiempo del necesario para incluir esta figura dentro de sus legislaciones, es natural que su utilización comenzara al margen de la Ley que le negaba su existencia, como un acercamiento al derecho extranjero, innominado hasta entonces para los juristas mexicanos.

Respecto a la más antigua utilización de principios fiduciarios en México tenemos información contradictoria, ya que mientras por un lado Rodolfo Batiza cita a Emilio Velasco con su artículo "Los Instrumentos del Trust, los Ferrocarriles Nacionales", publicado en la Revista General de Derecho y Jurisprudencia de México en el tomo tercero de 1932, marcando que en un decreto de fecha 29 de noviembre de 1897 ya se habla sobre las obligaciones o bonos emitidos en el extranjero que se sujetaban a ese mismo instrumento para surtir sus efectos, por otra parte podemos citar a Mario Bauche Gardiagno que afirma lo siguiente:

"... por vez primera se emplea expresamente el trust o fideicomiso angloamericano celebrado el 29 de febrero de 1908 por el gobierno y las mismas empresas ferrocarrileras de México con instituciones fiduciarias, que surte sus efectos dentro del país, gravando bienes raíces y muebles ubicados en él, a favor de los fiduciarios como acreedores hipotecarios y en beneficio de las -- obligaciones emitidas". (10)

No queda resuelta la duda respecto a cual de los dos fué el primer fideicomiso usado en nuestro país, o inclusive si tan solo se trata de una confusión de fechas y se trata del mismo negocio planeado desde tiempo atrás, sin embargo lo que es claro es que en ambos interviene la idea de las compañías ferroviarias y el gobierno, con lo cual podemos remontar la intervención del mismo en los fideicomisos más allá de la actual intervención.

---

(10) Bauche Garciadiego. Op. Cit. Pág. 370.



## CAPITULO SEGUNDO

MARCO LEGAL APLICABLE AL FIDEICOMISO DE ESTADO

El Fideicomiso es un negocio jurídico (puesto -- que así lo considera Cervantes Ahumada) regulado principalmente por el Derecho Mercantil y tan solo de una manera supletoria se le incluye en el Derecho Civil, pero dada la importancia que de este modo de transmisión de la propiedad implica - dentro de las actividades del gobierno mexicano, es válida la afirmación respecto a que el papel del Fideicomiso en Derecho Mexicano Administrativo es de suma importancia.

A pesar de ser un sinnúmero de leyes las que forman parte de la legislación en materia fiduciaria, en el presente estudio se ha hecho una subdivisión de las mismas por - los grupos generales a que pertenece cada una de ellas, ya -- que esto facilitará su comprensión y dará una visión panorámica de la estructura legal que afecta al fideicomiso.

Se hace la aclaración de que en este capítulo -- tan solo se hará una recopilación de esos ordenamientos en la medida en que estos afectan a nuestra materia de estudio, sin embargo sería ocioso transcribir todos ellos y por lo mismo - solo se hace mención a sus disposiciones especiales en los capítulos posteriores cuando ello haga falta.

Dado que aún en la actualidad existe legislación dispersa en materia fiduciaria, la cual no se ha concentrado en un solo estudio reciente, tal vez la que a continuación -- transcribimos adolezca de algunas fallas, pero cabe hacer men

ción que la mayor y mejor parte de las disposiciones jurídicas vigentes en materia de Fideicomisos en general, si quedan incluidos y además se le agrega una opinión sobre la jerarquía que priva entre ellas para el caso de un conflicto práctico. (11)

---

(11) Se toma como base para este capítulo el trabajo elaborado por el Lic. Alvaro Espinoza Gomez para el libro "Las - Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México", citado anteriormente, con la salvedad de que los datos fueron aumentados, reorganizados y actualizados conforme a la información proporcionada por el Departamento de Evaluación y Análisis de Normas Jurídicas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en donde - el autor de la presente tesis presta sus servicios.

## A. ) MARCO LEGAL MERCANTIL :

Las leyes que se le aplican a la materia del Comercio y los comerciantes son de naturaleza especial y compleja, algunas de ellas las hemos señalado como antecedentes en el primer capítulo, pero se agregan otras disposiciones que - sin alcanzar la categoría de Leyes también disponen dentro de su campo de actividades de estructuras que afectan al Fideicomiso:

1.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (Diario Oficial de la Federación 27 de agosto de 1932).- como ya habíamos indicado en el capítulo precedente, al fideicomiso muchas veces se le ha tratado como una operación de crédito, no obstante su naturaleza peculiar, por ello es de extrañarse que se le haya legislado a la par de estas negociaciones (Arts. 346 a 359).

2.- Ley General de Crédito Rural (Diario Oficial de la Federación 5 de abril de 1976, reformada el 6 de enero de 1982).- en sus artículos 12,13 y 133 a 140 que son los relativos a Fideicomisos en materia agrícola y rural.

3.- Ley General de Instituciones de Seguros (Diario Oficial de la Federación 31 de agosto de 1985).- artfculo: 34, fracción IX, dando la posibilidad de que estas Instituciones reciban fondos en Fideicomisos.

4.- Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos (Diario Oficial de la Federación 20 de abril de 1943).- Habla --- acerca de la posibilidad de quiebra de Instituciones de Crédito, en cuyo caso no se afectará el patrimonio fideicomitado - en ellas. (Art. 29).

5.- Ley Federal de Instituciones de Fianzas (Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1950, última-reforma el 31 de diciembre de 1984).- artículos 29, 121 y 124.

6.- Código de Comercio.- artículos 4,5,16 a 50 y 77 a 88.

7.- Jurisprudencia en materia mercantil aplicable al Fideicomiso, que obviamente por su cantidad no incluimos en el presente.

## B. ) MARCO LEGAL CIVIL :

En este apartado encontramos por principio de cuentas al Código Civil para el Distrito Federal, que en sus diversas partes viene a surtir los efectos de legislación complementaria respecto a los conceptos del fideicomiso, así como de materias que por su semejanza y afinidad le afectan en sus concepciones jurídicas, como es el caso del mandato, la tutela, la propiedad y otras muchas.

Los artículos que principalmente se pueden estudiar para concretar la idea del Fideicomiso son los siguientes: 1473, 1478, 1479, 1482, 1794, 1796, 1797 y 1798 a 1802 - lo anterior aplicado en caso de que no exista disposición legal específica al respecto ó tomando en cuenta que aún en muchas disposiciones al fideicomiso se le considera un contrato.

Finalmente en materia civil puede llegar a darse el caso que los conceptos legales al ser redondeados con la Jurisprudencia se comprendan mejor, y con ello esta forma interpretativa del Derecho viene a suplir parte de la legislación en materia fiduciaria también.

## C. ) MARCO LEGAL ADMINISTRATIVO :

Bajo este rubro quedan agrupadas diversas leyes-orgánicas y disposiciones federales que integran, por sí mismas, la materia legislativa con carácter público. Aunque en varios casos solo se hace mención a la existencia o creación de Fideicomisos, es necesario indicar que todos los artículos en cita tienen relación con este estudio, debiendo compilarse disposiciones emanadas tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo:

1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de --- 1976, con diversas reformas).- De aquí podemos basar la no---ción de que un Fideicomiso ha entrado a ser integrante de suma importancia dentro de las actividades del Gobierno, entre los artículos que indican situaciones con respecto a él están el 1, 3 , 2 , 31, 32, 32 bis y 49 a 54.

2.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales - (Diario Oficial de la Federación 14 de mayo de 1986).- Es de las más recientes en cuanto a su publicación, ya que entra en vigor en 1986, indica en su parte respectiva al Fideicomiso -

(artículos 40 a 45) algunas disposiciones muy semejantes a -- las que ya estaban en vigor, pero en su artículo 4º expresa -- que en lo que toca al sistema financiero, se seguirá rigien-- do por su legislación específica.

3.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Pú-- blico (Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de --- 1976, reformada el 30 de diciembre de 1977).- Se refiere a -- nuestra materia de estudio en sus artículos 2, 9, 24, 26 y 27, sin hacer cambios substanciales con respecto a leyes anterio-- res.

4.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabí-- lidad y Gasto Público (Diario Oficial de la Federación 1 de-- noviembre de 1981).- artículos 71, 72 , 75.

5.- Ley General de Deuda Pública.- artículos 1,- 7 a 16, 19 y 30. (Publicada en el D.O.F. 31 de dic. de 1976).

6.- Ley Orgánica del Banco de México (Diario Ofi-- cial de la Federación 31 de diciembre de 1984).- esta es una-- institución autorizada como Fiduciaria y tal extremo se asien-- ta en el artículo 6º fracción XI.

7.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de -- Banca y Crédito (Diario Oficial de la Federación 14 de enero de 1985).- si bien es de las más importantes en la actualidad en esta materia, también debe recordarse que esta retoma en -- gran parte los conceptos que ya se habían asentado con ante-- rioridad y no hace una innovación en materia fiduciaria, pues-- to que a pesar de considerar al Fideicomiso como una "ope-- ración" de carácter neutro, la incluye en su capítulo V, cuyo -



título es "De los Servicios", con lo cual no varía esencialmente el carácter de esa figura.

8.- Ley Federal de la Reforma Agraria.- Artículo 167 a 170 que hablan sobre el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el cual se maneja como Fideicomiso ante Nacional Financiera. (Publicada en el D.O.F. el 16 de abril de 1971).

9.- Ley para promover la Inversión mexicana y regular la extranjera (Diario Oficial de la Federación 9 de marzo de 1975).- Artículos 1 a 22 sobre los Fideicomisos en --- Fronteras y Litorales.

10.- Reglamentos Orgánicos de las Sociedades Nacionales de Crédito, las cuales prestarán el servicio de fiduciarias, ya sea en su modalidad de Instituciones de Banca Múltiple o en la de Banca de Desarrollo. Se han publicado cerca de cincuenta reglamentos de este tipo desde el 29 de julio de 1985 (el Diario Oficial de la Federación de esa fecha incluye 33) al 14 de julio de 1986 (fecha de publicación de 15 más).

11.- Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (Diario Oficial de la Federación 2 de diciembre de 1973).- artículos 22 a 24, relativos a la inscripción de los Fideicomisos.

12.- Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal (Diario Oficial de la Federación 30 de agosto de 197 , reformado el 27 de agosto de 1982).- artículo 3, 4 y 14 fracción I; sobre que tipo de negocios requieren inscripción.

13.- Reglamento del Registro Público de la Propiedad (Diario Oficial de la Federación 6 de mayo de 1980) -- artículos 124 fracción IV y 125 fracción II, relativos al registro inmobiliario.

14.- 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 (Publicado en el Diario -- Oficial de la Federación del veintisiete de febrero de mil -- novecientos setenta y nueve).

15.- Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparán en sectores a -- efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se relacionen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo. (D.O.F. de 3 de septiembre de 1982, con reformas de 21 de diciembre de 1982 y 26 de noviembre de 1984).

16.- Decretos de creación de Fideicomisos o Fondos de Garantía y Apoyo de diversas fechas.

17.- Circulares de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.- entre las cuales se encuentra la que prohíbe -- contratar fideicomisos interdepartamentales en las Instituciones de Crédito.

18.- Jurisprudencia en Materia Administrativa.-- Tan sólo en la Séptima Epoca se encuentran cuatro distintas, -- tres de ellas se refieren al fideicomiso con respecto a la -- obligación de pago del Impuesto Sobre la Renta y la cuarta le define su Naturaleza siendo por ello para nosotros la más importante (Sala Auxiliar, Séptima Epoca, vol. 21, séptima parte, página 39).

#### D. ) MARCO LEGAL FISCAL :

Podríamos haber incluido esta parte en el anterior inciso, sin embargo la especialidad de las leyes fiscales nos hace pensar que permite una mejor adaptación establecerles una clasificación aparte.

Estas disposiciones de algún modo gravan los ingresos o actividades del Fideicomiso, considerándolo como sujeto susceptible de obligación jurídica propia a pesar de carecer de personalidad.

1.- Código Fiscal de la Federación (vigente desde el 1° de enero de 1984, su reforma más reciente se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1986).- Artículos 1 y 14 fracciones V y VI, marcando al fideicomiso la obligación del pago de impuesto.

2.- Ley del Impuesto Sobre la Renta (Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1980).- Artículos 1, 4, 5, 9, 22 fracción VII, 27, 2 , 74, 93, 94 y 14 .

3.- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1972, reformada el 29 de diciembre de 1983).- Artículo 25-fracción X.

4.- Ley del Impuesto al Valor Agregado (Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1972).- Artículos 1 y 2.

5.- Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles (Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de ---- 1979).- Artículos 1, 3 fracción X y 5 fracción III.

6.- Jurisprudencia en Materia Fiscal.

E. ) JERARQUIA EN LAS DISPOSICIONES  
LEGALES SOBRE EL FIDEICOMISO :

El Fideicomiso Estatal queda primordialmente sujeto a las disposiciones que le dieron origen, es decir al Derecho Administrativo, no obstante que esta figura pertenece al Mercantil, sufriendo por ello una variación significativa respecto a los que pueda celebrar un particular.

Tomando en cuenta la finalidad de los actos del Estado, es lógico señalar que ciertas limitaciones que si --- afectan a los particulares, no le atañen, tal como respecto a la duración (no se le aplica el artículo 359 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito ya que no se limitará su duración máxima a 30 años), y otras más que no se le aplican al fideicomiso que realiza un ciudadano particular como son:

- 1.- Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación (1987).
- 2.- Ley de Ingresos de la Federación (1987).
- 3.- Ley General de Bienes Nacionales.

4.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles (Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de febrero de 1985).

5.- Decreto de Agrupamiento Sectorial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de mil novecientos ochenta y uno.

Pero adentrándonos en la jerarquía, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos marca los primeros lineamientos que debe seguir un Fideicomiso Público. Ya citamos que una de las normas más importantes es la que dió origen al Fideicomiso, en defecto de la cual se podrán considerar las demás disposiciones administrativas en materia fiduciaria existentes a la fecha, primordialmente las Bases publicadas el 27 de febrero de 1979.

Si a pesar de eso no se encontrara la solución a un conflicto legal se debe de recurrir a la legislación en materia mercantil, incluida la bancaria, que se haya publicado a la fecha (Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, Código de Comercio, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, etc.) y como recursos finales a las Leyes Civiles y a los Usos Bancarios del lugar y el momento.

Sin perjuicio de lo anterior, es de hacerse notar que el artículo 5° de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito establece una jerarquía normativa que es aplicable a nuestra materia de estudio, y por tanto, plenamente válida para fundamentar las anteriores consideraciones, e inclusive, la naturaleza propia del Fideicomiso permite afirmar que el documento en el cual fue constituido resulta (cuando este es apegado a la Ley obviamente) el más im-

portante indicio de aquella normatividad que regirá a la figura en lo particular.

CAPITULO TERCERO

APUNTES SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA  
DEL FIDEICOMISO



El Fideicomiso ha sido objeto de importantes discusiones en el campo del Derecho en México, su especialidad - hace caer a los más en el error de confundirlo con figuras -- afines y esto, aunado a la contraposición del derecho anglosajón al derecho de tradición Latino Romanista, dificulta en -- gran medida la tarea de lograr establecer la identidad de un acto jurídico tan particular.

A pesar de que aún existen puntos de conflicto, - la abundancia de opiniones respecto a la naturaleza del Fideicomiso nos permite acercarnos más a su esencia y unificar los criterios en torno a las leyes que se han avocado a dictar -- los alcances jurídicos de esa versátil negociación, dado lo -- cual el estudio que se emprende en este capítulo, que por sí solo podría incluir tomos enteros de palabras, se facilita en extremo.

Nota Aclaratoria: el presente capítulo toma como base el libro "El Fideicomiso Ante la Teoría General del Negocio Jurídico", escrito por el Dr. Jorge Alfredo Domínguez Martínez. Ed. Porrúa, S.A. México 1972.

## A. ) DIVERSAS TEORIAS SUSTENTADAS :

A lo largo de casi un siglo de vida jurídica del Fideicomiso en nuestra tradición legal, la concepción de su naturaleza ha sufrido diversas variantes, tanto en la doctrina como en la práctica y el tratar de hacer una lista de todos los autores que acercándose a la postura más conveniente a sus ideas defendían tal o cual teoría, sería una tarea innecesaria en nuestro trabajo, por lo cual, sólo se hará una breve referencia a las bases que sustenta cada una de las teorías y de ello se derivará un pequeño análisis de las ventajas y desventajas que presenta.

En este orden de ideas, las Teorías en torno a la naturaleza jurídica de nuestro objeto de estudio son:

### 1.- El Fideicomiso es una especie de Mandato:

Recordemos que las primeras concepciones legales en materia fiduciaria que se elaboraron, consideraban a nuestro objeto de estudio como un mandato irrevocable, (así lo consideraba Alfaro, a quien ya nos referimos en los antecedentes) esto se debe a que al celebrarse un acto jurídico de es-

te tipo, la Fiduciaria no quedaba en libertad de disponer de los bienes, sino que, al contrario, estaba impelida a cubrir el compromiso de usarlos conforme a las instrucciones del Fideicomitente.

## 2.- Es un Patrimonio sin Titular:

El Fideicomitente al constituir un Fideicomiso, transfiere un conjunto de bienes muebles o inmuebles fuera de su patrimonio, pero ya que esos bienes no entran a formar parte integrante del patrimonio de la fiduciaria, ni se le entregan directamente al Fideicomisario, entonces son un núcleo patrimonial independiente, cuya titularidad no coincide con ninguno de los personajes que intervienen en la relación. En este punto cabe hacer mención al estudio realizado por Federico Puig Peña en su libro "Tratado de Derecho Civil Español", ya que se menciona al Fideicomiso como octavo caso de núcleo patrimonial independiente con régimen jurídico propio (12). Es de aclararse que el seguidor de estas doctrinas en el ámbito nacional es Landerreche Obregón.

## 3.- Desdoblamiento de la Propiedad :

En nuestro Derecho el concepto de propiedad comprende términos semejantes a los que se le atribuyen en Roma, es decir "*Jus Utendi*", "*Fruendi*" y "*Abutendi*", determinando tan solo algunas limitaciones al derecho de propiedad en forma de gravámenes (Hipoteca, prenda, usufructo, etc.), pero bajo ningún concepto se alcanzaba a cubrir la posibilidad del -

---

12.- "Tratado de Derecho Civil Español" Federico Puig Peña, Madrid, España, 1958.

Fideicomiso de que existiera más de un titular de un mismo patrimonio. A este respecto la Tesis de Francisco Miguel Noyola de Garagorri establece que no es propio decir que existe una "propiedad fiduciaria" como establecen Batiza y Rodríguez y Rodríguez, al hacer un contrato traslativo de dominio en el cual la Fiduciaria cumple como administrador mandatario (13). Sostiene este punto de vista Lizardi Albarrán al indicar la existencia de un derecho real, cuyo titular es el fideicomisario, el cual no es titular de los bienes.

4.- El Fideicomisario es una transmisión de derechos al Fiduciario :

Serrano Trasviña y Rodríguez y Rodríguez comparan la idea de que para poder disponer de los bienes en favor del Fideicomisario, es necesario que la Fiduciaria tenga facultades para manejar el patrimonio que se le entrega así como el derecho de que le sean transmitidos desde el momento en que se constituye el fideicomiso.

5.- Es una operación Bancaria:

Dentro de las Instituciones de Crédito se cuenta con el servicio que prestan los bancos de establecer Fideicomisos, mediante los cuales el público pueda entregar fondos o bienes en administración. Existen tres tipos de operaciones bancarias principalmente que son las activas (préstamos, etc.) pasivas (depósitos, etc.) y neutras, y al ser el fideicomiso parte de las actividades que realiza el banco de un modo profesional y técnico, puede ser considerado como una operación bancaria. Así lo concibe parcialmente Rodríguez y Rodríguez

---

13.- "La Propiedad en el Fideicomiso, Explicación, Teoría y Aplicación Práctica", Miguel Noyola de Garagorri, ULSA, Tesis Profesional, 1982, Pág. 107.

basado en la legislación respectiva.

#### 6.- Es una Institución :

De acuerdo a lo dispuesto por Hariaou una Institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social (14), y ya que el fideicomiso cumple con esas características se le puede denominar institución. Tal postura es sostenida en su tesis por Ledesma - Uribe (México, 1970), tal como lo indica el estudio de Dominquez Martínez que sirve de base al presente capítulo.

#### 7.- Es un contrato :

Se afirma que en materia fiduciaria la práctica bancaria ha orillado a que cuando se celebra un fideicomiso, el fideicomitente firme un contrato mediante el cual transmite la titularidad de los bienes al fideicomitente, señalando los fines y lineamientos que debe seguir el fiduciario para llevar a cabo sus obligaciones, con lo cual se está en presencia de un contrato que contiene derechos y obligaciones, pudiendo adaptarse el concepto de fideicomitente como el de un tercero beneficiario.

#### 8.- Es un Negocio Jurídico :

El derecho hace una división dentro de aquellas actividades que llegan a caer dentro de su esfera de acción, en Hechos y Actos Jurídicos, dependiendo de la forma en que se haya expresado la voluntad de las partes que intervienen, de esta división se desprenden varios grados que determinan -

---

14.- "Figuras Jurídicas del Sector" Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Publicación sin datos ni fechas de edición, de la biblioteca de Investigaciones Jurídicas de la UNAM).

la obligación de los sujetos en una relación jurídica (contrato, cuasicontrato, delito, etc.). Ya que el Fideicomiso no tiene solamente la categoría de contrato por tener particularidades, debe incluirse en una categoría distinta denominada negocio, que abarca tanto las particularidades de esa figura como las obligaciones que de la misma emanan.

Esta forma de ver el fideicomiso ha sido sostenida por varios tratadistas entre los que destacan Rodríguez - Rodríguez (que igualmente apoya otras posturas), Barrera Graf-Villagordoa Lozano, Lizardi Aljarran, Serrano Trasviña y Vazquez Arminio, pero su apoyo más directo lo encuentra en los estudios del Dr. Jorge Alfredo Domínguez Martínez, que con dicha naturaleza lo define en el libro que ha servido como antecedente, con algunas variantes, a este capítulo.

B.) PRINCIPALES OBSERVACIONES RESPECTO A  
LAS TEORIAS SOBRE LA NATURALEZA  
DEL FIDEICOMISO :

Es fácil notar que del anterior apartado no se -  
saca en claro cual es la verdadera esencia del fideicomiso, -  
ya que varias de las teorías enunciadas son contrarias entre-  
sí, pero si vemos los inconvenientes de que adolece cada una,  
en el mismo orden en que fueron anteriormente expuestas, pode  
mos sacar conclusiones más apegadas a la realidad.

1.- No podemos considerar al fideicomiso como -  
un mandato, puesto que sus alcances son mucho más amplios de-  
bido a que implica transmisión de propiedad en los bienes pa-  
trimoniales que se ponen en manos de la fiduciaria, si bien -  
es cierto que los honorarios que se cubren a la Fiduciaria-  
se asemejan a los que por obligación se deben pagar a los man-  
datarios, en el primero de los casos es más fácil entender --  
que el pago es por la remuneración de un servicio y no una --  
contraprestación como en el mandato.

2.- No se puede considerar tampoco un patrimonio sin titular ya que eso no existe en nuestro derecho, en todo caso, la Ley y la Jurisprudencia sostienen que la titularidad de los bienes corresponde al Fiduciario mientras subsista el Fideicomiso, sin importar las limitaciones que sobre la disposición de los mismos se tengan.

3.- Por lo que respecta a un desdoblamiento de la propiedad es factible establecerlo, siempre y cuando estemos hablando de un sistema jurídico anglosajón, puesto que la tradición latina no lo permite ya que solo se contempla la -- unidad de derechos. A este respecto podemos agregar la opinión expresada por el Lic. Fernando Rincón Castro en su Tesis de grado, en la cual expresa que en México: "el fideicomiso nunca transfiere la propiedad de los bienes fideicomitados al fiduciario son los fines mismos (sic) del fideicomiso implicando una limitación a dichos derechos que el término propiedad no tiene cabida, ya que nunca llega a configurarse un dominio pleno." (15)

4.- El que se afirme que es una transmisión de derechos al fiduciario no falta a la verdad jurídica, sin embargo no ataca la esencia del problema y lo mismo se puede decir de otras figuras jurídicas como la compra-venta, la cesión o muchas más.

5.- Si se toma como una operación bancaria, lo es realmente en nuestra patria solamente que tiene esa caracte-

---

15.- "Ensayo Sobre una Nueva Orientación de la Naturaleza Jurídica del Fideicomiso" Jose Fernando Rincón Castro, Tesis Profesional ULSA, 1982, pág. 107.



ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

terística en el aspecto formal, ya que un Banco autorizado la debe llevar a cabo, no obstante lo cual hacer tal afirmación propone que toda actividad de un Banco sea exclusiva del mismo y no lo es, ya que trascendencia del fideicomiso se generaliza a campos de acción mucho más vastos.

6.- La idea de considerar al fideicomiso como -- una institución es criticable porque en nuestra legislación -- no se le concede personalidad jurídica, puesto que comparte -- la de la institución que actúa como Fiduciaria, y el que propiamente se denomine a determinadas empresas o ideas de obra como "Instituciones" nos permite suponer que tienen personalidad jurídica, característica que como ya se indicó no comparte nuestra figura de estudio.

7.- El contrato a pesar de ser la forma externa más común que se reviste para la celebración de un Fideicomiso con cualquier Banco, no cubre todas las particularidades -- de que hemos venido hablando, y a mayor abundamiento no es válido que apoyemos tal designación tan solo porque las mismas Leyes que lo regulan lo denominan "Contrato de Fideicomiso", -- puesto que es bien sabido que la tarea de los legisladores no es definir al Derecho, sino estructurarlo para su mejor aplicación.

8.- Finalmente se considera al Fideicomiso como un negocio jurídico, y a esta definición es a la que en lo -- personal nos acogemos por los siguientes motivos:

- Concuerda con sus características especiales -- ya que el negocio jurídico abarca un campo mayor que el -- del contrato, con el cual cubre por completo la esencia del -- Fideicomiso.

- No se le puede adecuar a las figuras que existieron en nuestro derecho antes de su adopción, puesto que si por una parte tiene semejanzas con varias de ellas, por la otra tiene fines y motivaciones ulteriores que las trascienden, con lo cual se restringiría de una manera absurda su esencia sin reconocérsele su particularidad.

C. ) NATURALEZA JURIDICA PROPIA DEL  
FIDEICOMISO ESTATAL :

El Fideicomiso estatal cumple con los requisitos para ser adoptado en el derecho administrativo como parte --- integrante de las tareas a que se avoca el Gobierno para preservar el buen funcionamiento del Estado; queda encuadrado -- dentro de las funciones que son controladas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo a la vez miembro de la Administración Pública Paraestatal.

Tomemos en cuenta que su origen en el Derecho -- Mercantil ha influido mucho para su actual concepción, y de acuerdo con la información emitida por los propios órganos de la Administración Pública Federal se considera al Fideicomiso Público como una Entidad Pública cuya naturaleza es la de un Negocio Jurídico integrado por dos relaciones, una de las cuales es real y consiste en la propiedad de los bienes fideicomitidos, y la otra conformada por una relación de carácter -- obligatorio, es decir, sujeta a un fin particular que es el -- Bien Público, tarea fundamental del Estado. (16).

El Licenciado Efrén Cervantes Altamirano se ha expresado en los siguientes términos del Fideicomiso Público:

" ... deben de perseguir como principal finalidad, lograr un desarrollo económico y social conforme a las políticas que fije prioritariamente el Ejecutivo de la Unión, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto." (17)

De todo lo antes expuesto podemos colegir que el Fideicomiso Estatal, Público o de Estado (pues admite las tres acepciones correctamente), cumple con las características de un Negocio Jurídico estrictamente regulado por la Ley, con dualidad en su relación jurídica y encaminado a proporcionar su ayuda para cumplir con las funciones del poder Ejecutivo, y que inclusive se incluye como miembro del gobierno en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En conclusión, consideramos al Fideicomiso público un negocio Jurídico realizado por el gobierno federal, con las finalidades antes transcritas, y cuya categoría ha alcanzado la denominación de entidad de la Administración Pública-Paraestatal.

---

17.- "Los Fideicomisos Estatales" Revista de la Facultad de Derecho de México, Julio-Diciembre de 1982, pág. 532.

## CAPITULO CUARTO

### CONSTITUCION Y ESTRUCTURA DEL FIDEICOMISO ESTATAL

## A.) MODO DE CONSTITUCION :

Para cumplir con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de Fideicomisos, todas aquellas necesidades que se deseen encausar mediante este tipo de negociaciones deberán dirigirse en primer término a la Secretaría de Programación y Presupuesto, que es el Fideicomitente Único de la Administración Pública Centralizada (art. 49 de la Ley citada).

Es esta Dependencia del Gobierno la que se encargará de representar al Poder Ejecutivo Federal, tal como lo establece la Ley Federal de Entidades Paraestatales (art. -- 40), con relación a los contratos que deban de celebrarse para transmitir los bienes propiedad de la nación a manos de una Institución de Crédito autorizada para actuar como Fiduciaria.

Es relevante marcar que debido a la transmisión patrimonial que implica el formar un Fideicomiso Público, a los bienes que lo constituyen se les debe dar un tratamiento especial, ya que en algunos casos se trata de bienes afectos al rubro denominado Dominio Público de la Federación, y en -

esos casos es necesario agotar previamente el requisito de desincorporarlos de esa categoría mediante un Decreto dictado por el Ejecutivo. (18)

Podemos válidamente afirmar que el Estado cuando crea un Fideicomiso, busca obtener mayores frutos de esas -- propiedades en beneficio del interés público nacional, y a eso se debe que los coloque bajo la administración de un Banco cuyas actividades le permiten un mayor contacto con la -- realidad financiera y económica del país, elemento que es de vital importancia en la mayoría de los casos, pero indiscutiblemente primordial cuando se pretende crear una Empresa Pública.

La constitución de los Fideicomisos Públicos puede ser ordenada mediante un acuerdo, decreto u oficio del -- Ejecutivo Federal, ó también puede marcarse su creación desde la publicación en el Diario Oficial de la Federación de -- una nueva Ley en la cual se hacen las indicaciones de los fines que cubrirá dicho patrimonio, el cual, posteriormente -- será entregado a la Institución Fiduciaria, tan pronto se celebre el contrato respectivo.

Una vez que el órgano responsable de la Secretaría de Programación y Presupuesto ha autorizado la creación de un nuevo Fideicomiso, se efectúa una comunicación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es el órgano con facultades para disponer de los fondos de la Administración Pública, quedando autorizada también esta última para "constituir y contratar los fideicomisos del gobierno federal " -- conforme al Decreto de 27 de febrero de 1979. (19)

---

18.- Acosta Romero, Miguel en "Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México", México, 1982, pág. 45 .

19.- Acosta Romero, Miguel, idem.

Una vez que se han concretado los fines y bases del Fideicomiso, se vierten en un documento denominado por la Institución Bancaria y aún por la Ley como "contrato", -- aunque como ya se vió en el capítulo anterior esta denominación no es del todo correcta; en ese documento se van a establecer los alcances del Banco para disponer del patrimonio fideicomitado, y una vez que se ha aprobado el contrato, es firmado por un representante del Fideicomitente, y por otra parte también firmará un representante de la Institución Fiduciaria.

Cuando se enajenan bienes inmuebles del gobierno es necesario llevar a cabo una anotación en el Registro Público de la Propiedad Federal para que surta todos sus efectos legales. (art. 3º del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal).

Todos los Fideicomisos Públicos que se han celebrado hasta la fecha comprenden un número de contrato que es proporcionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y una vez que se ha cubierto este último requisito se -- lleva a cabo una inscripción en un Registro especial que lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto. (20)

El Fideicomiso de Estado está formado físicamente por varios integrantes de diverso origen y funciones, así tenemos que existe un Comité Técnico, un Delegado Fiduciario Especial, un Representante de la Secretaría Coordinadora del Sector y muchos más, los cuales se van a reunir para llevar a cabo juntas en cuales se llevan adelante las funciones que cubre la negociación a la que pertenecen, pero cuando se reúnen por primera vez se puede considerar legalmente establecido el funcionamiento de un Nuevo Fideicomiso Estatal.



## B.) ELEMENTOS ESTRUCTURALES :

### B.1 ) FIDEICOMITENTE :

Es la persona Moral que ordena la constitución - del Fideicomiso (generalmente el Gobierno Federal), que a través de sus órganos respectivos propone la formación de este tipo de patrimonio autónomo, cuyos fines específicos se dictarán en el instrumento de su creación; el fiduciario puede ser:

- 1.-) El gobierno federal.
- 2.-) Los gobiernos de las entidades federativas.
- 3.-) Los ayuntamientos en los municipios.

En nuestro país el carácter de Fideicomitente -- único del Gobierno Federal queda reservado a una de las Secretarías de Estado, la de Programación y Presupuesto, hasta el año de 1982, tal carácter se le otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo debido a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación con-

fecha 4 de enero del año indicado, se le traslada la facultad a S.P.P., lo cual es de anotarse que resulta más acorde con la naturaleza de la figura que estamos tratando.

Hasta el momento no se ha dado el caso de que -- los Estados o Municipios hayan tratado de constituir Fideicomisos por su cuenta, sin embargo, a este respecto se puede hacer la siguiente manifestación:

1.- De conformidad con el artículo 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley. Dicho patrimonio municipal puede ser administrado libremente (ver fracción cuarta del artículo indicado).

2.- Atendiendo al anterior argumento, no existe un impedimento legal para que un municipio (y mucho menos un Estado, que tiene una soberanía de mayor envergadura), celebren por sí mismos los estudiados "contratos de Fideicomiso", que por la categoría de las partes intervinientes tendría el carácter de público, aunque no federal, sino estatal.

3.- Existe información respecto a que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos constituyó hace algunos años Fideicomisos con entidades estatales, encaminados a la construcción de caminos, en los cuales se seguía el siguiente sistema:

a) Se ponía una cantidad de dinero determinada - en manos de la Institución Bancaria, que prove-  
nía del erario estatal.

b) Con el dinero indicado, se efectuaban obras - de servicio (caminos en el caso específico), ha-  
ciéndose la Institución Bancaria cargo de todos-  
los gastos que estas ocasionaran.

c) Finalmente, el crédito era recobrado por el - Banco mediante el establecimiento de contribucio-  
nes tributarias especiales, a cargo de los bene-  
ficiarios de las obras efectuadas.

Sin embargo, no obstante que esta idea resultaba por demás atractiva para los Estados, ya que les permitía descargar en parte la obligación de --- prestar servicios, no funcionó pues los créditos eran de difícil recuperación, implicando pérdi-  
das para el Banco. (21)

Cabe señalar que independientemente de lo ante-  
rior, la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Fe-  
deral establece una posibilidad para que organizaciones di-  
versas al estado creen Fideicomisos cuyas características le  
corresponda tutelar a las leyes administrativas, estrictamen-  
te, en el artículo 49 del citado ordenamiento se establece -  
que se considerarán como Fideicomisos Públicos los que se --  
creen con recursos de las entidades marcadas en el artículo-

---

21.- Efrén Cervantes Altamirano, "Los Fideicomisos Esta-  
tales" Revista de la Facultad de Derecho de México, Julio-Di-  
ciembre, 1982.

tercero, es decir, con bienes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, sus Organismos Auxiliares y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

*El Fideicomitente* tiene diversas obligaciones que -- cumplir al celebrar la negociación referida, entre las cuales está la de poner a disposición de la Institución Fiduciaria el patrimonio fideicomitado, pero sobre todo, tendrá la facultad de establecer las limitaciones y directrices por -- las que será guiado el Fideicomiso en su actuación.

## B.2 ) FIDUCIARIA :

Es la Institución Bancaria encargada de realizar la finalidad del Fideicomiso, siendo por lo mismo la obligada a cumplir con las estipulaciones marcadas en el contrato y en la Ley.

Debido al control que se ejerce sobre los Fideicomisos Públicos, estos se celebran por regla general con -- Sociedades Nacionales de Crédito que formen parte de la llamada Banca de Desarrollo que difieren de las de Banca Múltiple, primordialmente en sus finalidades, pero se debe expresar que aún cuando la actividad estuvo repartida por mucho tiempo entre los particulares y el Estado, fueron siempre raros los ejemplos de Fideicomisos Públicos celebrados con Bancos Privados.

En este punto es necesario señalar que el término "Sociedades Nacionales de Crédito", se utiliza por primera vez con su actual concepción en el decreto de Nacionalización Bancaria del 1º y 2 de septiembre de 1982, quedando regu

tadas sus actividades como fiduciarias en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicada el 14 de enero de 1985 (art. 30 fracción XVI); sin embargo su connotación se debe más a la práctica que a la Técnica Jurídica, pues las denominaciones Institución de Crédito, Instituto Nacional de Crédito y Sociedad Nacional de Banca y Crédito, -- son sinónimos. (22)

---

22.- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo V, Letra I-J - Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1984, - pág. 139: "Instituciones Nacionales de Crédito, V(ver) Sociedades Nacionales de Banca y Crédito".

### B.3) DELEGADOS FIDUCIARIOS :

Para llevar a cabo los fines del Fideicomiso, es necesario que la Institución Bancaria designe a una persona que considera tiene la capacidad suficiente en el manejo de los bienes fideicomitidos; a la persona designada a ese efecto, se le denomina "Delegado Fiduciario", y es él quien se encargará directamente de administrar el Patrimonio del fideicomiso.

Existen dos tipos distintos de Delegados Fiduciarios:

#### B.3.1.) DELEGADO FIDUCIARIO GENERAL:

Es la persona designada a efecto de administrar los bienes de un Banco que están afectos a fideicomiso, estando dedicado a la regulación de varias de estas negociaciones, y que queda bajo su responsabilidad el manejo del Departamento Fiduciario de toda la Institución. En tal situación, una sola persona puede llevar a cabo tareas de organización y administración sobre varios contratos de fideicomiso.

### B.3.2.) DELEGADO FIDUCIARIO ESPECIAL :

Cuando por virtud de la naturaleza particular, - especialización, estipulaciones contractuales u otras circunstancias, la Institución Bancaria se ve en la necesidad de contratar a una persona especial para que se haga cargo de un sólo Fideicomiso, a ese sujeto se le denominará "Delegado Fiduciario Especial".

Tanto el Delegado Fiduciario Especial, como el Delegado General, están obligados a acatar en todo momento - los requerimientos de la Fiduciaria, además están en la obligación de presentar mensualmente la información financiera y contable que resulte del fideicomiso a dicha Institución.

Independientemente de lo anterior, esos delegados están sujetos a consultar al Comité Técnico del Fideicomiso, informándole sobre la ejecución de los acuerdos que en su seno se hayan tomado.

Por último se les otorgan facultades para administrar los fondos del Fideicomiso, respecto a lo cual van a consultar a los miembros de la Fiduciaria en todo aquello -- que irrogue obligaciones para esta o para el Fideicomiso que se maneja.



#### B.4.) COMITE TECNICO :

Es un órgano de consulta y administración para el Fideicomiso, siendo a su vez el encargado de dictar los lineamientos a seguir por lo que toca a las actividades que se realicen.

Aunque el Comité no toma parte directa en el manejo y administración del Fideicomiso, por competir esta actividad al Delegado Fiduciario, sus funciones se asemejan en gran parte a las que tiene una Asamblea General de Accionistas en una Sociedad Anónima. Lo anterior en vista de que -- sus decisiones son tomadas por mayoría de votos, limitando con ellas el actuar de la Fiduciaria.

A su vez, este órgano tiene limitaciones estrictas en su toma de decisiones, ya que estas no pueden ir en ningún caso más allá de lo que le ha permitido el documento en el cual se constituyó el Fideicomiso, o sea, el contrato.

Por lo que respecta a su composición, diremos -- que es un órgano colegiado, integrado al menos de tres personas (no hay límite para que sean más), las cuales son:

- 1.- Un representante de la Secretaría de Estado-  
que actua como coordinadora del sector.
- 2.- Un representante de la Secretaría de Hacienda  
y Crédito Público.
- 3.- Representante permanente de la Fiduciaria, -  
que actuará en las reuniones del comité con-  
voz, pero sin voto.

Dentro de los miembros votantes del comité, se -  
va a nombrar a uno que será el Presidente del mismo con voto  
de calidad para las decisiones que se encuentren en empate.

Entre sus funciones podemos contar la de aplicar  
las políticas del gobierno federal en lo que atañe al Fidei-  
comiso, y realmente resulta atinado encargarle a este órgano  
tal obligación, puesto que teniendo miembros de la Adminis-  
tración Pública entre sus integrantes, es obvio que hay una-  
mayor comunicación con el gobierno.

### B.5. ) FIDEICOMISARIO :

Conforme a las disposiciones de la Ley general - de Títulos y Operaciones de Crédito, la designación del Fideicomisario no es un elemento indispensable para la celebración del negocio, e inclusive es remarcable la característica de que en materia administrativa, la gran mayoría de los Fideicomisos Públicos no indican el beneficio específico.

Al emplear la palabra "Fideicomisario" nos referimos a la idea de una persona que se beneficia con la administración del patrimonio de afectación que en forma de Fideicomiso se ha constituido, tomando en consideración que la capacidad por parte de este sujeto de recibir el beneficio, le otorga al mismo tiempo el derecho de exigirlo (se sobreentiende que a la Fiduciaria, que es la principal obligada).

Aún más, podemos establecer que existe un aparente desmembramiento de la propiedad, que otorga por una parte al fideicomisario y al fideicomitente las facultades de disposición económica sobre los bienes, gracias a lo cual, - además del titular jurídico de los bienes que es el único --

propietario legal de ellos, encontramos dos personas con derechos sobre patrimonio. (23)

Como corolario a lo anterior es de manifestarse que en nuestra legislación se ha otorgado al Fideicomitente un carácter semejante al que tendría un donante, con lo que respecta al fideicomisario, es decir, que el acto de liberalidad o de beneficio que se le otorgue al sujeto pasivo (fideicomisario), nunca podrá tener carácter obligatorio para su aceptación, pudiendo en su caso ser renunciado; y es inclusive la característica de independencia que obtiene el patrimonio del que se ha hecho beneficiario, puesto que en caso de quiebra de la Fiduciaria, el fideicomisario puede solicitar de inmediato la separación del patrimonio en Fideicomiso. (Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, artículos 158 y 159) (24)

---

23.- Dominguez Martínez, Jorge Alfredo; op. cit. pág. 197 y ss.

24.- idem. pág. 20 .

### C.) EL PATRIMONIO FIDEICOMITIDO :

Habiendo sido el objeto de grandes controversias respecto a su origen y aplicación en nuestro derecho, hoy -- día, el patrimonio en Fideicomiso es uno de los puntos más - interesantes a tratar en cuanto a conceptos de propiedad se - refiere.

Han existido muy diversas teorías respecto a lo - que es el patrimonio en fideicomiso, muchas de las cuales ya hemos tratado en los capítulos precedentes, sin embargo, --- aclarando el concepto que estamos analizando diremos que el - patrimonio fideicomitido es un conjunto de bienes afectos a - un fin determinado, cuya titularidad corresponde a una perso - na denominada fiduciaria.

En este punto es necesario hacer referencia a -- una de las ideas más sobresalientes respecto a las concep--- ciones patrimoniales, específicamente nos referimos a Pla--- niol en su obra "Tratado Práctico de Derecho Civil Francés", que tras hacer una síntesis de los conceptos de la teoría -- clásica del patrimonio, detecta que dicha teoría descansa so - bre los siguientes principios:

- 1.) Solamente las personas pueden tener patrimonio.
- 2.) Toda persona tiene necesariamente un patrimonio.
- 3.) Cada persona no tiene más que un patrimonio.
- 4.) El patrimonio es inseparable de la persona.

Sin embargo, Planiol no se apega del todo a esta Doctrina, y le hace una crítica en el sentido de que confunde a tal extremo las nociones de patrimonio y personalidad que llega inclusive a reducir el patrimonio a la aptitud para poseer. (25)

Con la anterior concepción nos podemos dar cuenta de que el fideicomiso al incluir nuevos elementos, contrarios a los seguidos por la teoría clásica, rompe hasta cierto punto con ella, sin embargo se debe hacer notar que en términos generales sus fundamentos si se aplican, puesto que hay un sólo titular del patrimonio (la Fiduciaria), no existe más patrimonio de la Institución Fiduciaria existente, aún cuando no se confunden con ellos por manejar independientemente) e inclusive el patrimonio le es inseparable a la personalidad moral del Banco, y solamente cuando este lo transmite o pierde su personalidad como sujeto de obligaciones (en el caso de la quiebra), se le podrá hacer separación del patrimonio.

En estos términos encontramos que una Institución Fiduciaria tiene un patrimonio propio, cuyo manejo no queda limitado por terceras personas, y a la vez es el titular del patrimonio fideicomitado, que si está afectado a un fin determinado, es decir, hay unidad en el titular (fiduciaria) aunque exista diversidad de fines.

---

25.- Planiol, Marcel y Jorge Ripert "Tratado Práctico de Derecho Civil Francés" Tomo Tercero. Los Bienes. Dr. Mario-Díaz Cruz, Traductor. Cultural S.A. Habana, Cuba, 1942. págs. 24 y 25.

## CAPITULO QUINTO

### CARACTERISTICAS Y PARTICULARIDADES DEL FIDEICOMISO ESTATAL

Tal como se ha ido mencionando a lo largo del -- presente estudio, el Fideicomiso es una figura jurídica que ha tenido gran aceptación no sólo entre los particulares de nuestro país, sino que también el Gobierno se ha dado a la - tarea de utilizarlo constantemente en sus actividades, difun diéndolo con su constante e ininterrumpido apoyo, muy a pe-- sar de que han sido numerosos los Funcionarios Públicos que lo han tratado de limitar.

Este desmedido crecimiento ha logrado desatar -- gran polémica en torno a este tipo de negocios, lo cual en - lugar de debilitarlo, lo ha ido fortaleciendo con nuevos y - más firmes elementos, que van vitalizando tanto su empleo co mo su concepción jurídica.

Por otra parte, la amplísima gama de actividades que nuestro gobierno se ve impelido a sufragar, lo ha orilla do a auxiliarse en ocasiones de los particulares a través de concesiones o licencias, al igual que se ha visto en la nece sidad de firmar acuerdos con otras naciones del planeta para lograr acuerdos de inversión científica, tecnológica y finan- ciera. También a ese respecto podemos indicar que en mu--- chos casos se le ha empujado a tomar en sus manos el manejo de Empresas, ya sea dirigiéndolas o invirtiendo fuertes sumas en su capital, pero ni siquiera todas estas actividades han- logrado sofocar la creciente red de satisfactores que urgen- temente se tienen que completar.



Desde hace poco tiempo (de 1936 a la fecha), el Gobierno ha incrementado la constitución de Fideicomisos --- (26) como una fuente alterna para cubrir esas necesidades de que hemos venido hablando, habiendo llegado a tal extremo la intensidad de su utilización, que funcionarios de la talla de un Secretario de Hacienda y Crédito Público se han pronunciado a favor de poner un alto a la inversión en este sentido, y no son pocos los que dicen que se ha abusado del uso de esta figura (27).

Ha sido tal el monto de inversión en Fideicomisos, que para 1980 se calculaba en unos cien mil millones de pesos, cifra que lejos de disminuir aumentó durante muchos años, y con ella la premura por construir un marco legal perfectamente adaptado a sus cambios y mejoramientos.

Muchas han sido las críticas de que ha sido objeto el Fideicomiso Estatal, pero es innegable que su importancia es estratégica en el crecimiento de México y ha sido difícil frenar su incremento, mientras no contaba con bases -- firmes y uniformes que abarquen todas las modalidades que -- llega a incluir nuestro voluble objeto de estudio.

En el presente capítulo se tratará de dar una -- idea panorámica del Fideicomiso, tal y como se le entiende -- dentro de la Administración Pública, así como de sus principales diferencias con los que conocemos como Fideicomisos -- Particulares.

---

26.- Cervantes Altamirano, op. cit.

27.- idem

A. ) CARACTERISTICAS COMUNES A TODO  
FIDEICOMISO PUBLICO :

Antes de enumerar todos los elementos de que participan los Fideicomisos Públicos, es justo hacer mención a que esta tarea ha sido ya agotada en gran medida por el Decreto para la constitución, organización, incremento, modificación y extinción para Fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, que es, hasta cierto grado, el ordenamiento iniciador de esta necesarísima tarea de unificación.

El Decreto a que hemos hecho mención ya ha sido estudiado en el capítulo respectivo a la Legislación aplicable a los Fideicomisos, pero desglosando las partes principales del mismo, al lado de las de otras leyes que son aplicables en particular, encontramos las siguientes particularidades:

- 1.- Todos los Fideicomisos Públicos son constituidos en forma de "contrato" obviamente, dicha denominación ataca su forma material, -- pues en los capítulos precedentes ha quedado claramente establecido que su naturaleza es-

la de un negocio Jurídico.

- 2.- El único organismo de la Administración Pública Federal Centralizado autorizado para actuar como Fideicomitente es el denominado "Secretaría de Programación y Presupuesto", lo cual se apega en mucho a las labores de organización y distribución de fondos que son objeto de esa Dependencia.
- 3.- Los bienes mediante los cuales se forma el patrimonio son propiedad de la Administración Pública, ya sea que formen parte del Dominio Público de la Federación (en cuyo caso se les desincorpora de dicha categoría) o que sean del Dominio Privado de la misma. Señalabamos anteriormente la posibilidad de que una Empresa Paraestatal asignara bienes para formar un fideicomiso por sí mismo, sin embargo, a este respecto considero conveniente anotar que sería mejor que su formación obedeciera a las mismas reglas generales que anotamos para los Fideicomisos de la Federación, pues ello implica mayor seguridad en cuanto al destino de esos bienes.
- 4.- Siempre existirá un Comité Técnico a la cabeza del Fideicomiso, el cual deberá estar constituido al menos por las tres personas que marcamos en el inciso correspondiente. El artículo 61 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito ha establecido la obligación de formar este tipo de

cuerpo administrativo-consultivo, e inclusive podemos decir que esta es una de las más importantes aportaciones que ha dado el Derecho Mexicano en este campo; no obstante lo anterior, me permito expresar el hecho de que es muy atinado incluir un miembro de la Fiduciaria en el seno del comité, pues en último caso, la toma de decisiones directa corresponde a la Institución y su aportación en las discusiones será siempre valiosa.

- 5.- El costo del Fideicomiso Público también será cubierto con los bienes fideicomitidos. Este aspecto, aparentemente no tiene gran importancia técnica para nuestro estudio, sin embargo es de gran trascendencia en el campo económico, tal como a continuación paso a explicar: Si bien es cierto que todo Fideicomiso tiene lineamientos específicos que cumplir, también lo es que muchos de ellos, pueden ser incluidos como tareas afines a la actividad normal del Estado, dado lo cual, tenemos que en ocasiones se están construyendo grandes estructuras legales que absorben sumas increíbles de dinero en pago de salarios e impuestos (pues también a eso están obligados), que se podrían ahorrar si se eliminaran los obstáculos de la burocracia, con el consiguiente beneficio de la comunidad y simplificación en las tareas y organismos que atañen al Estado.

- 6.- Se ordena su creación siempre mediante una Ley, Decreto u Oficio del Ejecutivo, ya que ese es el medio para hacerlo. Este sistema es muy loable, puesto que da publicidad al manejo financiero del erario, pero resulta necesario que se hagan adaptaciones propias a cada finalidad.
- 7.- La propiedad originaria de los bienes fideicomitidos deberá ser Estatal. No hay que confundir esta característica con la que anotamos en incisos anteriores, puesto que esta especialidad es para el fin de que si en algún momento se llegara a constituir un Fideicomiso entre particulares y Gobierno, en todo caso deberá transmitirse la titularidad de los bienes al Estado para que pueda considerarse la existencia de un Fideicomiso Público.
- A este respecto es de señalarse que en el Decreto de 27 de febrero de 1979, no se ha concebido la posibilidad de que se organicen Particulares al lado del Estado, para crear Fideicomisos con intereses comunes, sin embargo esta posibilidad facilitaría el manejo de capitales en una forma semejante a la que siguen las Empresas de Participación Estatal.
- 8.- El órgano constituido como Fiduciario, será siempre una Sociedad Nacional de Crédito, primordialmente Banca de Desarrollo, aunque no exista impedimento legal para que sea ---

miembro de la Banca Múltiple. A este respecto podemos decir que la eficacia de este señalamiento ya no es primordial en el manejo de fondos, pues, como ya indicamos anteriormente, si llegaron a celebrarse algunos Fideicomisos con Instituciones Privadas autorizadas al efecto, y además al Nacionalizarse la mayor parte del sistema Bancario Mexicano (con excepción del Banco Obrero), se han cubierto todas las posibilidades de fuga de dinero de que pudiera ser objeto la celebración de un Fideicomiso, obviamente en lo que toca a que las maneja indirectamente el mismo Gobierno Federal a través del Comité Técnico (que incluye a la coordinadora de sector), la S.P.P. (que las controla y registra), la Secretaría de la Controloría General de la Federación (que puede investigar su funcionamiento correcto) y la S.H.C.P., (que aprobará su contabilidad y la de la Fiduciaria).

Por otra parte, es absurdo pretender que al quedar en manos de una Institución particular autorizada hubiere corrido algún riesgo el dinero de la nación, pues la estricta regulación de que estas eran objeto lo hubiera impedido.

- 9.- Es un denominador común que no se señalen beneficiarios (fideicomisarios) al constituir un Fideicomiso Estatal. Esto se debe a que lo que se busca es cubrir fines de interés -

general y no específico, siendo por tanto poco práctico denominar específicamente a uno o varios sujetos como fideicomisarios directos.

10.-Finalmente, se señala que el Fideicomiso Estatal sea revocado en cualquier tiempo, siempre y cuando no se afecten derechos adquiridos por particulares (artículo 45 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales). Esta determinación otorga seguridad al manejo de bienes públicos, pues no es necesario esperar a que se cubra con un plazo para poder disponer de ese patrimonio.

Las limitantes que se establecen a este derecho del Estado se derivan más de la Lógica que de la propia legislación que las consigna, pues sería injusto afectar derechos de particulares que inicialmente se estaban beneficiando de un Fideicomiso, vgr.-en un Fideicomiso constituido para otorgar viviendas, no podría revocarse sin afectar a los poseedores de las casas que han sido inicialmente beneficiados.

También se marca como límite a esta posibilidad de revocación los casos en que el Fideicomiso haya surgido por la creación en el cuerpo de una Ley, o cuando los fines que se persiguen con el mismo no lo permitan.

B.) DIFERENCIAS CON EL FIDEICOMISO  
CONSTITUIDO POR PARTICULARES :

Anteriormente señalamos las que consideramos características peculiares de todo Fideicomiso Público, ahora - bien, podemos expresar cuales son las fundamentales contradicciones que enfrenta esta figura con respecto a los que celebran personas que no son miembros de la Administración Pública actuando con sus prerrogativas legales:

- 1.- El Fideicomiso Público no queda afectado por el tiempo máximo de duración que señala el artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Un Fideicomiso particular no puede tener vida más allá de 30 años, sin embargo uno creado por la Administración Pública podrá durar indefinidamente.
- 2.- Mientras que el Estatal solo podrá ser creado por Leyes o Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación o por Oficios -



del Ejecutivo, el particular puede crearse - mediante una disposición testamentaria, ó -- por declaración unilateral de voluntad emitida ante la Fiduciaria.

- 3.- El Comité Técnico es un organismo típico del Fideicomiso Estatal y en un principio no era posible que lo establecieran los particulares en los suyos, ahora sí existe esa posibilidad conforme a la Ley Reglamentaria del -- Servicio Público de Banca y Crédito, además de estar acorde con la actividad bancaria actual.
- 4.- El Gobierno y sus políticas señaladas no pueden afectar a los Fideicomisos particulares, pues aún cuando los Bancos son parte de la - actividad gubernativa en nuestros días, una de sus limitaciones y prerrogativas es el manejo del Secreto Bancario como parte del --- Servicio Público que desempeñan, e inclusive se puede marcar al respecto que nunca puede salirse la Fiduciaria de los fines y facultades que al mismo Fideicomitente le marcó en el "contrato".
- 5.- No puede ser revocado un Fideicomiso Privado cuando no se reservó ese derecho el Fideicomitente, sin importar las circunstancias, teniendo en este punto una fuerte oposición con el Estatal que no puede someter el interés - público a las formalidades de un contrato.

- 6.- Los bienes que conforman al Fideicomiso privado son inicialmente propiedad de sujetos - particulares, afectos a una transmisión de - propiedad y que se ponen en manos de la Fiduciaria autorizada.
- 7.- También se celebra un "contrato" con la Fiduciaria al constituir el Fideicomiso, pero -- eso se debe más a la práctica bancaria que a un requisito legal, pues en algunos casos es absurda la pretensión de que el Fiduciario - signe un documento constitutivo de Fideicomiso, en particular, cuando se ha ordenado su - creación por vía testamentaria.
- 8.- La Fiduciaria puede renunciar a manejar un - Fideicomiso privado, pero sería muy difícil - (si no es que imposible) que eso llegara a - ocurrir en la constitución de un Fideicomiso Público, ya que ante todo debe prevalecer el interés público, aún cuando no sea costeable la inversión de capital para continuar el -- funcionamiento de un Fideicomiso Estatal. También en este inciso es de incluirse que - el hecho de que no se llegasen a cubrir los - pagos de salarios en un Fideicomiso Particular otorga a la Fiduciaria el derecho a renunciar a su manejo, caso que no se puede -- dar en uno Público, por las mismas razones - antes anotadas.

C. ) LINEAMIENTOS PARA UN CONCEPTO  
DE FIDEICOMISO PÚBLICO :

En consecuencia a las razones que hemos expresado con anterioridad, se ha desprendido claramente que el Fideicomiso Público reviste particularidades que lo individualizan y diferencian del Privado, tanto por su naturaleza, como por su estructura y sus características, dado lo cual es necesario definirlo en forma aislada.

Por principio diremos, reiterando los puntos previamente citados que aún cuando existe una celebración obligatoria de contratos para que esta figura revista características formales, sus alcances son más amplios y, por lo mismo, tan sólo se le puede definir como un negocio jurídico, - concepto que se adapta más a sus elementos, coincidiendo en esta definición varios autores que ya hemos citado en el capítulo respectivo.

Además, el manejo de los bienes fideicomitidos se organiza por parte de la propia Administración Pública, vfa Comité-

Técnico, y más que una disposición de bienes a favor de un --tercero, existe una reubicación de los mismos en organismos --diferentes, ya que pasan de la Administración Pública Centralizada a la Banca Nacional, que puede considerarse Paraestatal.

En todo caso, el Fideicomiso Público Estatal, ya sea de Fondo, de Fomento o con otras finalidades, siempre deberá considerarse como una actividad jurídico económica tendiente a satisfacer necesidades de interés general.

De los anteriores conceptos se puede concluir -- una definición muy cercana a la que es la figura a estudio -- (cuando tiene carácter Federal), uniendo los cuales encontramos que es:

Un Negocio Jurídico mediante el cual la Administración Pública Centralizada, dispone de una parte de sus bienes de Dominio Privado o Público, o de Fondos, para constituir un patrimonio afecto a una finalidad determinada, siempre de interés público, que se ordena mediante una Ley o Decreto y se plasma en un documento denominado "contrato", encargando sus finalidades a una Institución Bancaria que actúa como Fiduciaria y titular de ese patrimonio.

## CAPITULO SEXTO

FINALIDADES DEL FIDEICOMISO ESTATAL  
DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
FEDERAL

En este último capítulo trataremos de establecer un análisis crítico de las formas útiles que ha revestido el Fideicomiso hasta la fecha, marcando su realidad como figura jurídica dentro del marco del Derecho Mexicano.

Si bien es verdad que será muy difícil agotar un tema tan vasto en unos cuantos renglones, debido a la gran utilidad de Fideicomisos que se hallan funcionando en estos momentos, nos remitiremos al estudio de algunas de las muestras más conocidas dentro del marco del Gobierno y haciendo un mero muestreo podremos indicar los aciertos y errores que se patentizan en su actuación.

A.) INSERCIÓN HISTÓRICA DEL FIDEICOMISO  
COMO ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA FEDERAL :

Propiamente dicho, el Fideicomiso es ya parte de la Administración Pública Federal, cuando la primera legislación se dirige a él como uno de sus integrantes, y naturalmente, la Ley a la que nos referimos es la Orgánica de la -- Administración Pública Federal, que distribuye tareas y categorías desde el año de 1976, en el cual fué promulgada.

Sin embargo, el uso por parte del Gobierno de este tipo de negociaciones se remonta muchos años más atrás, y ya se les había denominado con el carácter de Fideicomisos - Públicos antes de que se les incluyera como miembros de la - Administración Pública Federal (28), habiéndose celebrado el primer Fideicomiso por parte del Gobierno Federal en el año de 1936, específicamente se indica uno que se llevó a cabo - con el banco de Crédito Agrícola y Ganadero en ese año.

Pero, a riesgo de exagerar en la importancia --

---

28.- Acosta Romero, Miguel. op. cit. pág. 464

histórica de esta figura, propondremos como posibilidad de nombrar como primer Fideicomiso con intervención directa del Gobierno Federal al que citamos en la parte histórica del -- presente trabajo, celebrado el 29 de febrero de 1908 por el Gobierno y las Empresas Ferrocarrileras con Instituciones F f u c i a r i a s N o r t e a m e r i c a n a s.

En este orden de ideas será válida la afirmación de que el Fideicomiso se inserta legalmente en el manejo de la Administración Pública en 1976, sin embargo, su aparición como instrumento económico se inicia muchos años antes.



B.) APLICACION DEL FIDEICOMISO PARA EL  
FOMENTO DEL DESARROLLO DE LAS AREAS  
PRIORITARIAS DE NUESTRO PAIS :

Cuando se tomó la decisión de establecer una zonificación del territorio nacional a efecto de conocer cuáles eran los puntos que requerían un mayor apoyo para su promoción, ya se había intuido la necesidad de marcar un Plan Global de Desarrollo que atrajera todas las actividades para lograr metas específicas.

Dentro de ese marco se iniciaron tareas en busca de orientar el trabajo de determinadas Secretarías de Estado en una misma dirección, es decir, se inició lo que hoy conocemos como "Sectorización", ó división de actividades por --finalidades semejantes, encargando a una de esas Dependencias el fungir como cabeza de sector.

Ahora bien, si cuando se constituye un nuevo Fideicomiso Público, la idea primordial es ayudar a resolver las urgentes necesidades de la población en un área determinada de trabajo, es obvio que, mientras mayor sea la expe---

riencia y adecuación de los elementos que se encaminen a tal finalidad, más probabilidades de éxito tendrá la tarea que se desempeña. A este respecto se resalta el hecho de que en nuestro país la actividad bancaria siempre ha seguido una pauta de seguridad en la orientación de sus energías, por -- tanto, resulta lógico pensar que una Institución Bancaria facilita el alcance de metas en materia económica, ya que actúa en su propia esfera de trabajo.

Es cierto que a los Fideicomisos les atañe la anterior disertación, y ya sea que se les denomine "Fondos", - "Empresas" o simplemente "Fideicomisos", estos:

"...deben perseguir como principal finalidad, lograr un desarrollo económico y social conforme a las políticas que fije el Ejecutivo de la Unión -- a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto..." (29).

Cabe hacer notar que nuestro sistema político jamás se ha distinguido por un equilibrio de poderes acorde a las necesidades de la Democracia, sin embargo, aún descollando la influencia del Ejecutivo en todos los órdenes, se ha -- logrado un cierto nivel de estabilidad dentro de los órganos que constituyen a este poder. Lo anterior viene a colación de que hay un aspecto que no se ha notado con la debida atención, nuestras Secretarías de Estado fluctúan hoy día a la -- par de los intereses de sus titulares, y en este aspecto, -- los Fideicomisos vienen a convertirse en un magnífico pre---texto para romper el frágil equilibrio que se ha mantenido -- durante algún tiempo.

---

29.- Efrén Cervantes Altamirano, op. cit.

Siguiendo las anteriores anotaciones, diremos -- que en estos momentos se está otorgando demasiada influencia a la Secretaría de Programación y Presupuesto, sobre los demás órganos del gobierno, y si no se pone un freno a tal preponderancia, va a llegar el momento en que su excesiva influencia destruya los logros alcanzados hasta el momento por actividades como los Fideicomisos, cuya "Independencia de acción", si bien era una ficción en el pasado, no existirá ni como eso en el futuro, y llegará por tanto a convertir en meros requisitos legales el formar Fideicomisos, cuando en verdad, todo el Gobierno sea manejado desde una silla ministerial, burlándose objetivos tan nobles como los que puede seguir un Fideicomiso.

Ahora, que si la pretensión a seguir es que se establezca una organización estatal más estrecha, y que por ese mismo motivo se controle más fácilmente a todos sus miembros, un Gobierno como el nuestro no es el indicado para lograrlo, pues nuestro enorme aparato burocrático tiende a absorber, controlar y orientar por sí mismo la Economía, al grado de que es casi imposible encontrar un área en la cual no se inmiscuya, por lo cual, una centralización de decisiones como la antes anotada no ayudaría en nada, sino que estrangularía al gigantesco Estado Mexicano.

Finalmente, debemos indicar que si bien la aplicación del Fideicomiso a el Fomento de nuestra Industria y la Economía en general, no ha dado los frutos que en un principio se esperaban, esto es porque hay que ubicarlo en su debido nivel, ya que no es una panacea que remedie cuanto mal crea la Burocracia, por el contrario, es una Negociación de

licada por sus términos y finalidades, y solamente la experiencia que se obtenga de su estudio concienzudo podrá permitir que su aplicación sea realmente de utilidad en nuestras actuales condiciones económicas, pues aún se encuentra en vías de perfeccionamiento y, si es que puede llegar a facilitar las actividades económicas en nuestra patria, no será en base a intentos fallidos, sino por suma de experiencias.

C. ) BREVE ANALISIS DEL FUNCIONAMIENTO Y  
EFICACIA DE LOS FIDEICOMISOS  
ESTATALES HASTA LA FECHA :

Como corolario al presente estudio, haremos algunas anotaciones sobre diversos Fideicomisos que el Gobierno-Federal a lo largo del tiempo, así como de la forma en que se ha manejado el patrimonio de los mismos, afectándolo o beneficiándolo en su caso.

Es probable que los hechos que han tenido una mayor publicidad respecto al empleo de Fondos de Fideicomiso - en la constitución de fraudes, opaquen hasta cierto punto - los logros alcanzados por otras negociaciones jurídicas que sí han funcionado correctamente, por lo cual muchas personas al nombrar los Fideicomisos Públicos inmediatamente piensan en "Bahfa de Banderas" por el cuantioso fraude de que fué -- objeto, pero en justicia es necesario reconocer que muchos - de los errores que se han cometido a lo largo de nuestra -- historia, nos han dado la experiencia suficiente como para - impedir que se repitan, aunque mucho más agradable hubiera - sido prevenirlos que lamentarlos.

Por lo que toca a rubros específicos como lo son los Fideicomisos Agrícolas, mismos que se constituyen con bienes propiedad de comunidades agrarias y ejidos, no es necesario hacer un vasto análisis técnico de su mal funcionamiento, sino que basta con ver la pobreza que sufren nuestros campesinos para comprender el fracaso rotundo que han sido. El agro sigue siendo el punto más álgido de la Economía Nacional, y si nos atrevemos a hacer esta afirmación es porque nos basamos en la experiencia del Doctor Antonio Luna Arroyo, que al habernos hecho el honor de concedernos una entrevista, en esos mismos términos se expresó, y siendo este catedrático uno de los peritos en la materia, podemos decir que conoce a fondo los problemas que han llevado al campo hasta el lamentable estado en que se encuentra hoy día, pudiendo, sin temor a equivocarnos, establecer que los Fideicomisos de este renglón no han servido sino como un instrumento que mejora la explotación injusta de las riquezas ejidales en beneficio de personas sin escrúpulos, que ante la ignorancia e impotencia de los campesinos, pasan por ser "Líderes", mientras que lo que en verdad son es un grupo de inconscientes que no entienden que difícilmente un labrador entiende de "derechos" y "patrimonios afectos a un fin", --- mientras su familia se muere de hambre.

Sería ocioso e innecesario marcar todos los logros que ha obtenido el Fideicomiso Estatal, y aunque parezca pesimista la exposición antes hecha, no lo es en realidad, sino que tan sólo lo aparenta por apegarse a la verdad, y seguramente muchas otras de las ramas a que se ha aplicado podrían llevarnos a conclusiones semejantes, pues si no han funcionado en donde más se les necesitaba ...

Por otra parte, también existen algunos fideicomisos cuyo funcionamiento ha dejado frutos palpables, entre los cuales podemos contar al FONACOT, el FOGAIN, el FIDEURBE, etcétera, pero el uso excesivo de esta figura se ha hecho -- palpable, constituyendo en un sinnúmero de casos un abuso, - de acuerdo a lo siguiente:

- 1.- Hacia 1975 se calculaba que la inversión --- aproximada del Gobierno en fideicomisos era de cien mil millones (30).
- 2.- Hacia 1977 el padrón de la Administración -- Pública Paraestatal publicado en el Diario - Oficial de la federación de 21 de octubre de ese año, arroja una cifra de 197 Fideicomisos Públicos, entre los cuales se cuentan algunos más que los que existían hacia 1975.
- 3.- De 1976 a 1982 se pretendió reducir el monto de Fideicomisos, ejerciendo control sobre -- ellos y eliminando los que no fueran indispensables para la economía del país, pero la -- verdad fué muy lejana de las declaraciones oficiales, pues en ese año (1982), la Adminis-- tración cuenta ya con 205 organismos de este tipo. (31).
- 4.- Aún a la fecha contamos con 194 Fideicomisos Públicos, repartidos entre 16 organismos de la Administración Pública Federal (32)

---

30.- Rodolfo Batiza, "El Fideicomiso, Teoría y Práctica", México 1980.

31.- "Catálogo de Ordenamientos de la Administración Pública Federal" Miguel Acosta Romero y Rafael Martínez M. México, 1982.

32.- idem; 2a. edición actualizada, México 1986.

Dadas las anteriores circunstancias, es lógico pensar que su número no ha disminuido en mucho, si bien durante el Gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid se ha utilizado con mayor cuidado esta figura y no se ha caído en los extremos del sexenio del Licenciado Luis Echeverría A. (1970-1976), es difícil que se piense en crear frenos al crecimiento desorbitado de los Fideicomisos, ya que hay muchos intereses creados en torno a los mismos, y será una ardua tarea avocarse a su disminución numérica.

A pesar de lo anterior, como uno de los objetivos primordiales del Gobierno es poner la riqueza en manos de quienes la van a poder controlar en busca del bien común -- (léase "la Administración Pública Centralizada"), es necesario que los estudiosos del derecho faciliten esta tarea al Ejecutivo, otorgándole instrumentos legales efectivos para el control y maleables hacia un mejor funcionamiento de los Fideicomisos.

Dado todo lo anterior, es urgente la necesidad de una legislación de índole administrativa, que siendo emitida por el Congreso de la Unión en uso de sus facultades constitucionales, permita el uso de los Fideicomisos como miembros de la Administración Pública e instrumentos de desarrollo efectivo, evitando que sean medios fraudulentos para justificar suntuosos gastos y nombramientos, que no permiten disponer de determinados bienes públicos en beneficio de la comunidad, y si ocasionan gastos elevados al Gobierno Federal.



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

- 1.- El Fideicomiso mexicano es una figura jurídica semejante al Trust anglosajón, debido a que existen conexiones lógicas y circunstanciales con aquel. El Trust a su vez pudo haber surgido como una continuación de las ideas del Derecho Romano en la Edad Media, sin embargo este planteamiento requiere de un estudio particular más amplio para corroborarse.
- 2.- Existen antecedentes en nuestra evolución jurídica que recuerdan al Fideicomiso, sin que ninguno de ellos pueda considerarse como eslabón directo para el surgimiento de este, que se adopta en nuestra legislación como consecuencia de influencias extranjeras en nuestros tratadistas y legisladores (principalmente en Jorge Vera Estañol).
- 3.- La introducción del Fideicomiso al Derecho Mexicano, obedece a la intención de adaptar nuestras leyes al contexto internacional, pero no se logra hacerlo hasta que se dan las circunstancias y requerimientos históricos para que dicha figura pudiera ser adoptada a nuestras ocupaciones legales.

- 4.- El campo de aplicación del Fideicomiso es tan amplio que su aplicación abarca leyes tanto de Derecho Privado, como de Derecho Público, a pesar de haber surgido inicialmente como fruto del Derecho Mercantil.
- 5.- Se han sustentado diversas teorías respecto a la naturaleza jurídica del Fideicomiso, y no se le ha reconocido su naturaleza particular, pero actualmente ya puede ser considerada como figura del derecho romanista moderno.
- 6.- La teoría más aceptable respecto a la naturaleza jurídica del Fideicomiso es la que lo expone como un negocio jurídico típico, porque abarca no sólomente el concepto de contrato, que es limitado en cuanto a la disposición de los bienes, sino también todas las obligaciones legales que surgen de un Fideicomiso.
- 7.- El Fideicomiso Público Federal es una negociación Jurídico Económica, celebrada entre la Administración Pública Federal y una Sociedad Nacional de Crédito mediante la cual se dispone de bienes públicos, poniéndolos bajo la titularidad de la Fiduciaria, (S.N.C.) que los manejará conforme a las indicaciones del Comité Técnico nombrado por-

el Fideicomitente, (A.P.F.) con miras a cum  
plir finalidades de interés público.

- 8.- En su estructura legal, un Fideicomiso Pú--  
blico es semejante a los privados, con la -  
salvedad de que el público está sujeto a li  
mitaciones de Derecho Administrativo, con -  
lo cual, los derechos de los fideicomisa---  
rios y sus obligaciones, los debe ejercer -  
el Estado, ó el particular que caiga dentro  
de la categoría de beneficiario (Fideicomis-  
sario), según el caso.
- 9.- Un Fideicomiso Público podrá ser constitui-  
do por la Administración Pública Federal a-  
través de la Secretaría de Programación y -  
Presupuesto, pero cabe la posibilidad de --  
que lo constituya un Gobierno Estatal, un -  
Municipio o una Empresa Paraestatal o de --  
Participación Estatal, en uso de su persona  
lidad jurídica.
- 10.- No existe impedimento legal para que se lle-  
guen a constituir Fideicomisos en unión de-  
los ciudadanos particulares y la Administra  
ción Pública, con características de esta-  
tal, siempre y cuando los bienes con los --  
cuales se constituya sean donados con ante-  
rioridad al Gobierno Federal, para que este  
sea su titular, que constituirá el Fideico-  
miso per-se, puesto que sólo mediante las -

Dependencias del Estado se puede constituir un verdadero Fideicomiso Público.

- 11.- En los casos en que la Administración Pública Federal ha creado o incrementado sus Fideicomisos, ha hecho una reubicación de sus bienes de la Administración Pública Centralizada a la Administración Pública Paraestatal, sin que salgan en ningún momento de la esfera patrimonial del Estado, pues aunque su titular sea una Sociedad Nacional de Crédito, con personalidad propia, la facultad de revocar el Fideicomiso impide que se pueda distraer su patrimonio a un fin diverso al del bien común, que no sólo es el objeto ulterior del Estado, sino que, como consecuencia lo es también de los bienes que él detenta.
- 12.- Los Fideicomisos Públicos no han logrado solucionar todos los problemas para los que fueron creados, y la forma de incrementar su eficacia es indicar en la legislación respectiva la responsabilidad de los funcionarios que intervienen en su manejo (como ya se está haciendo) y no controlando centralizadamente las actividades de los Fideicomisos.

- 13.- Es urgente promover la legislación por parte del Congreso de la Unión para marcar los límites de la acción del Fideicomiso Público, pues con ello se evitará un desequilibrio en el sistema político mexicano y se hará más efectiva la ubicación del Fideicomiso en el campo del Derecho Mexicano.

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL y Rafael Martínez M., "Catálogo de Ordenamientos de la Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, S.A., México, 1982. (1a. Edición) México, - 1986. (2a. Edición, actualizada).

ACOSTA ROMERO, MIGUEL., "Derecho Bancario", Primera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.

BATIZA, RODOLFO, "El Fideicomiso", Ed. Porrúa, -- México, 1976.

BATIZA, RODOLFO, "Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria", Edit. Porrúa, S.A., - México, 1977. pág. 218.

BATIZA, RODOLFO. "Tres Estudios sobre el Fideicomiso", Imprenta Universitaria, México, 1954.

BAUCHE GARCADIIEGO, MARIO. "Operaciones Banca---rias", Edit. Porrúa, S.A., México, 1981. pág. 477.

BOJALIL, JULIAN. "Fideicomiso", Edit. Porrúa, S.A México, 1963, pág. 188

CERVANTES AHUMADA, RAUL. "Títulos y Operaciones de Crédito", Edit. Herrero, S.A., México 1966.



CERVANTES ALTAMIRANO, EFREN.- "Los Fideicomisos-Estatales", México 1982.

DEL RIO GONZALEZ, MANUEL.- "Compendio de Derecho Administrativo", Cárdenas Editor, México, 1981, 298 páginas.

FAYA VIESCA, FRANCISCO.- "Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

FOMENTO CULTURAL DE LA ORGANIZACION SOMEX, A.C. "Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México",- Jorge Piña Medina, Director. Miguel Acosta Romero, Coordinador. Ed. Libros de México, S.A. México, 1982.

FRAGA, GABINO.- "Derecho Administrativo", Edit.- Porrúa, S.A., México 1977.

GALINDO PELLEGRIN, JORGE ANTONIO.- "Los Fideicomisos Públicos, su Estructura y su Importancia en el Desarrollo Económico del País", Tesis Profesional, ULSA, México, -- 1980.

GAYO.- "Instituciones Jurídicas", Gráficas Diamante, Barcelona, España, 1965. Colección Obras Maestras, -- pág. 197.

GUTIERREZ Y GONZALEZ.- "El Patrimonio Pecuniario y Moral, o Derechos de la Personalidad", Ed. José M. Cajica, Puebla, México, 1971.

KRIEGER, EMILIO.- "Manual del Fideicomiso Mexicano", Edit. Dimensión, S.A. (publicación Banobras, S.A.) México, 1976.

LEPAULLE, PIERRE.- "Tratado Teórico y Práctico - de los Trust", Pablo Macedo, Traductor. Editorial Porrúa, -- S.A., México, 1975.

LUNA ARROYO, ANTONIO.- "Derecho Agrario Mexicano", Edit. Porrúa, S.A., México, 1975.

MUÑOZ, LUIS.- "Derecho Bancario Mexicano", Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1974.

MUÑOZ, LUIS.- "El Fideicomiso Mexicano", Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1973.

NOYOLA DE GARAGORRI, MIGUEL.- "La Propiedad en el Fideicomiso, Explicación, Teoría y Aplicación Práctica", - Tesis Profesional, ULSA, 1982 112 páginas.

PETIT, EUGENE.- "Tratado Elemental de Derecho -- Romano", Edit. Nacional, S.A., México, 1969, pág. 579.

PLANIOL, MARCELO y Jorge Rípert.- "Tratado Práctico de Derecho Civil Frances", T. III, Los Bienes. Dr. Mario Díaz Cruz, Traductor. Cultural, S.A., Habana, Cuba. 1942.

PUIG PEÑA, FEDERICO.- "Tratado de Derecho Civil - Español", Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, España -- 1958.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, JOAQUIN.- "Derecho Bancario", Edit. Porrúa, S.A., México, 1964.

RINCON CASTRO, JOSE FERNANDO.- "Ensayo Sobre una Nueva Orientación de la Naturaleza Jurídica del Fideicomiso" Tesis Profesional, ULSA, 1977, 101 páginas.

RUIZ MASSIEU, J. FRANCISCO y Wilfrido Lozano Hernández.- "Nueva Administración Pública Federal", Editorial Tecnos, S.A., México 1978.

SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.- "Figuras Jurídicas del Sector", Editorial SANOP-Dirección General de Comunicación Social, Subdirección de Comunicación Gráfica, México, 1980.

SERRA ROJAS, ANDRES.- "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.

VAZQUEZ ARMÓNIO, RODRIGO.- "Naturaleza Jurídica del Fideicomiso Mexicano y sus Principales Aplicaciones --- Prácticas", Librería Manuel Porrúa, S.A., México 1964.

VENTURA SILVA, SABINO.- "Derecho Romano", Edit. Porrúa, S.A., México, 1978. 437 páginas.

VIDAL PERDOMO, JAIME.- "Derecho Administrativo--General", Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1966, 585 páginas.

VILLAGORDOA LOZANO, JOSE MANUEL.- "Doctrina General del Fideicomiso", Asociación de Banqueros de México, México, 1976, pág. 285.

VILLORO TORANZO, RAUL.- "Derecho Público y Derecho Privado", edit. Jus, S.A., México, 1975.

## REVISTAS CONSULTADAS

CERVANTES ALTAMIRANO, EFREN.- "Los Fideicomisos-Estatales", Revista de la Facultad de Derecho de México, --- T.XXXII, Julio-diciembre, 1982, Publicación Bimestral, Nos.- 124, 125 y 126 pp. 515 a 549.

LAZCANO VILLALON, AIDA y Alejandro Romero Gudíño "El FONACOT como Servicio Público", Revista Mexicana de Justicia, No. 4 Volumen I, Octubre-diciembre de 1983, págs. 201 a 233.