

2: 79

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**E. N. E. P. ARAGON
DERECHO**

**"EL FIDEICOMISO CELEBRADO POR ENTIDADES
PUBLICAS EN MEXICO"**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOSE ANTONIO GONZALEZ ROA

Edo. de México

1988.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

Principios generales del fideicomiso

I. Naturaleza del fideicomiso

- A. Teoría del mandato
- B. Teoría del patrimonio de afectación
- C. Teoría del desdoblamiento del derecho de propiedad
 - a) Doctrina de Remo Franceschelli
 - b) Teoría de Manuel Lizardi Albarrán
- D. Teoría de Rodolfo Batiza
- E. Teoría de la titularidad del fiduciario
 - a) Teoría de Mariano Navarro Martorell
 - b) Teoría de Joaquín Rodríguez y Rodríguez
 - c) Teoría de Jorge Serrano Trasviña
- F. Teoría de Roberto L. Mantilla Molina
- G. Teoría de Raúl Cervantes Ahumada
- H. Opinión personal

II. Elementos del fideicomiso

- A. Definición
- B. Elementos personales
 - a) Fideicomitente
 - b) Fiduciario
 - c) Fideicomisario
- C. Objeto del fideicomiso
- D. Fines del fideicomiso
- E. Formas de constitución

III. Legislación aplicable al fideicomiso

A. Código Civil

a) Contrato

1. Definición
2. Requisitos de existencia
3. Requisitos de validez

B. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

CAPITULO SEGUNDO

La Administración Pública Federal

I. La centralización administrativa

A. Concepto

B. Relación jerárquica

C. Poderes que implica la relación jerárquica

II. Organización administrativa centralizada federal

A. Presidencia de la República

a) Facultades generales de Administración Pública

β. Secretarías de Estado

a) Concepto

b) El Secretario de Estado

c) Secretaría de Hacienda y Crédito Público

1. Atribuciones relacionadas con el fideicomiso

d) Secretaría de Programación y Presupuesto

1. Atribuciones relacionadas con el fideicomiso

e) Secretaría de la Contraloría General de la Federación

1. Atribuciones relacionadas con el fideicomiso

III. Descentralización Administrativa Federal

A. Fundamento constitucional

B. Concepto de descentralización administrativa

- C. Características de los organismos descentralizados
- D. Objeto
- E. Finalidad

IV. Reglamentación jurídica de la Administración Pública Federal

- A. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

CAPITULO TERCERO

Estructura del fideicomiso celebrado por el Estado

I. Noción del fideicomiso de Estado

- A. Definición

II. Elementos del fideicomiso de Estado

- A. Fideicomitente
- B. Patrimonio fiduciario
- C. Fiduciario
- D. Fideicomisario
- E. Bienes y derechos que pueden ser objeto del fideicomiso
- F. Fines del fideicomiso
- G. Duración del fideicomiso

III. Fundamento del fideicomiso de Estado

- A. Fundamento jurídico
 - a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
 - c) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
 - d) Ley General de Deuda Pública
 - e) Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares
 - f) Decreto por el que se establecen bases para la

constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal. Diario Oficial de la Federación del 27 de febrero de 1979.

- B. Fundamento económico
- C. Fundamento político

IV. Reglamentación jurídica del fideicomiso de Estado

- A. Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal

CAPITULO CUARTO

El fideicomiso celebrado por el Estado, instrumento jurídico de desarrollo

I. Proposiciones personales respecto del fideicomiso de Estado

II. Perspectivas del fideicomiso de Estado en México

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCION

El tema del fideicomiso constituye el estudio de una institución cuyos orígenes son inciertos, algunos doctrinarios lo sitúan en el Derecho Romano y otros en la figura jurídica denominada trust de origen anglosajón, lo que ocasiona una dualidad de pensamientos y criterios basados en dos grandes corrientes del Derecho.

La naturaleza jurídica del fideicomiso por sí sola es materia de controversias, algunos estudiosos lo encuadran en el Derecho Mercantil, otros en el Derecho Civil; se han elaborado muchas teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica y lo cierto es que no se ha llegado a conclusión alguna al respecto.

El fideicomiso tiene implicaciones directas con el Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Mercantil, Derecho Civil y Derecho Romano de tal manera que su estudio se nos presenta como un reto interesante, por su actualidad y por la diversidad de criterios que ocasiona.

La inquietud personal por la Administración Pública de nuestro país me aconsejó tratar un tema de actualidad, de gran importancia para la administración y la política de México, mediante el cual se satisfacen urgentes necesidades de la población.

El fideicomiso que celebran diversas entidades públicas es constante objeto de las más duras críticas por parte de múltiples sectores, debido a la deshonestidad con que se administran algunos de ellos, dejando de cumplir el noble objeto social para

el que fueron creados y ocasionando un daño gravísimo a la economía de nuestra República.

La materia de nuestro estudio se rige por una gran cantidad de leyes, acuerdos y decretos que se encuentran dispersos, ocasionando ambigüedades, contradicciones y motivando que algunos aspectos de estas leyes permanezcan obsoletos, en lugar de cambiar constantemente como sucede cotidianamente con el derecho.

Es bien cierto que el Estado interviene en ocasiones en áreas donde no debiera hacerlo, pero en la medida en que intervengan la planeación y la organización administrativa, las diversas entidades de la Administración Pública tendrán mayores posibilidades de cumplir los objetivos que les han sido señalados.

Por último, quiero hacer público mi agradecimiento al Lic. Miguel Aguilar García, por la atinada dirección de esta tesis donde me otorga su valioso tiempo y conocimientos y al Sr. Rafael Cruz Ojeda, mi reconocimiento por su labor mecanográfica que ha hecho posible la realización de este trabajo.

CAPITULO PRIMERO

Principios generales del fideicomiso

I. Naturaleza del fideicomiso

- A. Teoría del mandato
- B. Teoría del patrimonio de afectación
- C. Teoría del desdoblamiento del derecho de propiedad
 - a) Doctrina de Remo Franceschelli
 - b) Teoría de Manuel Lizardi Albarrán
- D. Teoría de Rodolfo Batiza
- E. Teoría de la titularidad del fiduciario
 - a) Teoría de Mariano Navarro Martorell
 - b) Teoría de Joaquín Rodríguez y Rodríguez
 - c) Teoría de Jorge Serrano Trasviña
- F. Teoría de Roberto L. Mantilla Molina
- G. Teoría de Radl Cervantes Ahumada
- H. Opinión personal

II. Elementos del fideicomiso

- A. Definición
- B. Elementos personales
 - a) Fideicomitente
 - b) Fiduciario
 - c) Fideicomisario
- C. Objeto del fideicomiso
- D. Fines del fideicomiso
- E. Formas de constitución

III. Legislación aplicable al fideicomiso

- A. Código Civil
 - a) Contrato
 - 1. Definición
 - 2. Requisitos de existencia
 - 3. Requisitos de validez
- B. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

I. Naturaleza del fideicomiso

El tema de la naturaleza jurídica del fideicomiso constituye el estudio de una institución controvertida en nuestro país, por lo que es necesario desarrollar las principales teorías que han influido en la doctrina y la legislación, observando la evolución de las mismas.

A. Teoría del mandato

El jurista Ricardo J. Alfaro, inició la asimilación de la institución anglosajona del trust, a los sistemas jurídicos latinoamericanos, fundando su teoría en que el fideicomiso era semejante a un mandato de carácter irrevocable. El resultado de los estudios de este autor tuvo como consecuencia que la Ley de Bancos de Fideicomiso de fecha 30 de junio de 1926 y la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 31 de agosto de 1926, establecieron en sus artículos 6 y 102 respectivamente, el fideicomiso como nueva institución.

La teoría del doctor Alfaro se integra de dos etapas, la primera en 1920 equipara al fideicomiso con un mandato irrevocable por virtud del cual una persona llamada fideicomitente transmite determinados bienes y sus productos a otra persona denominada fiduciario, quien puede disponer de ellos cumpliendo la voluntad del que los entrega y en beneficio de un tercero llamado fideicomisario.

El citado autor fundamenta su teoría diciendo que "se han dado muchas definiciones tanto del fideicomiso romano como del trust inglés. Pero si se las compara cuidadosamente se echará de ver que

todas coinciden en un elemento esencial: que tanto el fiduciario como el trustee inglés es siempre una persona que ejecuta un encargo o comisión que le ha sido dado por otra persona para beneficio de un tercero".

"En el antiguo fideicomiso se habilitaba al fiduciario para desempeñar su encargo instituyéndolo heredero. En el trust angloamericano se habilitaba al trustee invistiéndolo con el 'título legal' sobre los bienes. De consiguiente, si tanto en el fideicomiso como en el trust, lo que hacen el fiduciario y el trustee es ejecutar un encargo por cuenta del testador o constituyente, y si en el Derecho civil el mandato es un contrato por medio del cual una persona encarga a otra la ejecución o dirección de determinado negocio, no hay duda de que el mandato es la institución de Derecho civil que tiene más estrecha semejanza con el trust, puede ser (sic) y ha sido asimilado a un mandato en que el fideicomitente es el mandante y el fiduciario el mandatario".¹

"El mandato se extingue por la muerte del mandante y puede ser revocada por él en cualquier tiempo. Esto basta para evidenciar que el mandato ordinario de los códigos civiles sería del todo ineficaz para afrontar las situaciones que se arreglan por medio de trust. Es de la esencia del trust el ser irrevocable,..."²

"Ahora bien, si por una parte se hallaba que el mandato era la institución más análoga al trust, pero por la otra se observaba que el

1 VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Doctrina General del fideicomiso, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, p. 87

2 Idem, p. 87

mandato resultaba ineficaz para los fines del trust por el hecho de ser revocable, que figura surgía ante la mente como la más apropiada para presentar ante la mentalidad latina la institución extraña del trust? Pues la figura antitética y contradictoria de un mandato irrevocable, de una comisión o encargo sui generis, especial, nuevo, un encargo que el mandante no pudiera deshacer y mediante el cual se desprendiera definitivamente del dominio de las cosas objeto del encargo. Sólo así se podría crear un patrimonio independiente cuyo dominio adquiría el fiduciario en forma definitiva y no precaria, y con la obligación de cumplir con las disposiciones del trust."3

Este primer intento de definir el fideicomiso como mandato irrevocable recibió de la doctrina las más duras críticas, lo que obligó al doctor Alfaro a desarrollar una segunda etapa de su teoría sosteniendo que "El fideicomiso es un acto en virtud del cual se transmiten determinados bienes a una persona llamada fiduciario, para que disponga de ellos conforme lo ordena la persona que los transmite, llamada fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario.

"Quedan comprendidos en esta definición los tres elementos constitutivos del acto, a saber:

- "1. La transmisión del patrimonio;
- "2. La destinación que se da al patrimonio;
- "3. El encargo que debe ejecutar.

"Quedan asimismo expresadas la función y nomenclatura de cada una de las tres personas que intervienen en el acto jurídico, a saber: lo.

3 Idem, p. 88

el que hace la transmisión del patrimonio; 2o. el que recibe el encargo de dar cumplimiento a la destinación; y 3o. el que que va a gozar el beneficio". 4

Una vez expuesta la teoría del Doctor Alfaro se puede hacer la siguiente crítica a la misma:

1. Es inadecuado equiparar la institución anglosajona del trust, a la del "mandato irrevocable" -así denominada por el Doctor Alfaro-, para explicar la figura jurídica denominada fideicomiso, en virtud de que el trust proviene del derecho anglosajón y que este encuentra su fundamento en la equidad y el derecho común, en tanto que el derecho romano que es la fuente de nuestras instituciones jurídicas tiene su fundamento en la ley, la costumbre, la jurisprudencia, etc., siendo dos concepciones diferentes del derecho.

2. El trust anglosajón es irrevocable, en tanto que el mandato de nuestro derecho civil es revocable en el momento en que el mandante lo decida, salvo en los casos en que al momento de "... su otorgamiento se hubiere estipulado como una condición en un contrato bilateral o como un medio para cumplir una obligación contraída" (artículo 2596 del Código Civil), razón por la que no se puede determinar la naturaleza jurídica del fideicomiso equiparándola a un mandato de carácter irrevocable, pues se estaría en contra de lo establecido por la ley.

3. El mandato es un acto de representación, en el que el mandatario no sufre ni ingreso ni egreso alguno en su patrimonio, en virtud de que el mandante transmite los derechos directamente al patrimonio del tercero con el que el mandario contratará. A

4 Idem, p. 89

diferencia de lo anterior en el trust, el trustee o fiduciario ejercita los derechos que le transmitió el settlor o fideicomitente para la realización de los fines encomendados.

4. Desde mi punto de vista se puede explicar la naturaleza jurídica del fideicomiso, consistiendo esta en ser un contrato, es decir un acuerdo de varias voluntades que se unen para lograr un mismo fin, en virtud de que el fideicomitente aporte determinados bienes y derechos, transmitiendo la titularidad de los mismos y señalando el objetivo a cumplir; mientras que el fiduciario recibe la titularidad de esos bienes o derechos, con el compromiso legal de aportar un beneficio al fideicomisario, y este último, le asiste el derecho de exigir que el objetivo señalado por el fideicomitente, sea cumplido.

B. Teoría del patrimonio de afectación.

El principal exponente de esta teoría fué Pierre Lepaulle y los estudios de este autor trascendieron en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932.

El autor mencionado pretende establecer los derechos y obligaciones de las partes que intervienen en el trust, iniciando con el creador del mismo, el settlor, a quien desecha por encontrar múltiples casos en los que no existe un settlor, ya que numerosos trusts son impuestos por disposición expresa de la ley. Prosigue expresando que para que exista un trustee es necesario solamente que existan bienes afectos a este y una afectación prevista para ellos. La única persona esencial es el trustee cuyos derechos y obligaciones varían en función de la labor que debe realizar. "Ahora bien, -agrega

este autor-, de que depende esta misión? De la afectación prevista de los bienes: esta afectación puede ser determinada por voluntad del settlor, por la ley o por la jurisprudencia, pero su fuente no es en realidad sino un elemento secundario. Para que haya trust se necesita una res, es decir, bienes y afectación prevista para los mismos; nada más es indispensable para la existencia jurídica de un trust; el trustee, solamente es el medio de realizar prácticamente esa afectación".⁵

"Una afectación no se realiza por sí sola; es necesario tener un medio práctico para llevarla a cabo. Este medio práctico es el trustee, único sujeto de derecho necesario pero suficiente para el funcionamiento del trust. Puede no haber ni settlor ni cestui que trust que constituyan una persona física o moral, pero debe haber un trustee. La afectación debe realizarse por medio de un sujeto de derecho".⁶

Pierre Lepaulle define al trust: como "una afectación de bienes garantizada por la intervención de un sujeto de derechos que tiene la obligación de hacer todo lo que sea razonablemente necesario para realizar esa afectación y que es titular de todos los derechos que le sean útiles para cumplir dicha obligación".⁷

El autor continúa señalando que encuentra en el trust elementos que son "totalmente extraños a la noción de propiedad; siempre hay en el trust la idea de un fin que realizar, lo que no ocurre en el caso de propiedad individual", pues encuentra que "el trust y el derecho de

⁵ Idem, p. 91

⁶ Idem, pp. 91 y 92

⁷ Idem, p. 92

propiedad están fundados en filosofías opuestas".

"Por último, concluye Lepaulle afirmando que la teoría del trust se opone a la concepción de la propiedad individual por su carácter social y por lo mismo se opone a las teorías individualistas del derecho subjetivo".⁸

La teoría de Lepaulle intenta asimilar el trust anglosajón, al Derecho civil francés de ascendencia romana. El autor en su teoría omite voluntariamente estudiar al settlor o fideicomitente, situación que considero personalmente es errónea puesto que esta persona jurídica es quien señala de manera específica los bienes afectos al fideicomiso y el destino que habrá de darse a los mismos.

Posteriormente afirma que el trustee o fiduciario es un medio para realizar prácticamente la afectación de los bienes existentes en el trust, olvidando que es el titular de esos derechos y que como tal tiene la obligación y la responsabilidad de alcanzar la finalidad propia del fideicomiso.

Lepaulle pretende establecer diferencias contradictorias entre el derecho de propiedad y el régimen de los bienes afectos al fideicomiso, no habiendo tal, puesto que el trustee o fiduciario recibe la titularidad de los derechos con el objeto de lograr las finalidades propuestas.

C. Teoría del desdoblamiento del derecho de propiedad.

a) Doctrina de Remo Franceschelli

El autor italiano Remo Franceschelli, es el exponente más

⁸ Idem, p. 92

importante de esta teoría que trata de explicar la naturaleza jurídica del fideicomiso como un desdoblamiento del derecho de propiedad.

Franceschelli explica el trust dentro del sistema jurídico inglés diciendo que "para realizar en forma completa el fin relativo a la protección del beneficiario y para dar vida a un sistema, que entre los juristas continentales puede parecer muy curioso y extraño, en el Derecho inglés se llega al desdoblamiento del derecho de propiedad originario en dos derechos de propiedad contemporáneos, cuyos titulares son sujetos diversos y se refieren al mismo objeto".

"Ahora bien, para regresar a aquel desdoblamiento del que habíamos partido, diremos que él se atribuye a dos sujetos diversos, al fiduciario (o trustee), por un lado y al beneficiario (cestui que trust) por el otro, y además se les otorga una tutela distinta, reconociéndose sobre la cosa fideicomitida (in trust) al primero un señorío legal (legal estate) y al segundo un señorío equitativo (equitable estate)".⁹

El autor agrega "el desdoblamiento del derecho de propiedad originario en dos nuevos derechos de propiedad sobre el mismo objeto, que se encuentran atribuidos a dos sujetos diversos, se efectúa en la siguiente forma: en primer término tenemos el derecho de propiedad formal exterior (del trustee), y después el derecho de propiedad sustancial (del cestui que trust).

"El contenido del derecho de propiedad, que, como hemos visto, contiene dos categorías de facultades, que son las de disposición y la de goce, se atribuyen de acuerdo con la tendencia predominante, al

⁹ Idem, pp. 98 y 99

trustee y al cestui que trust, respectivamente".¹⁰

Remo Franceschelli estudia el trust inglés asimilándolo a los regímenes jurídicos europeos y obteniendo la conclusión de que existen dos titulares de un mismo bien, uno de ellos, el fiduciario, tiene la titularidad jurídica y el otro, el fideicomisario, la titularidad económica.

Nuestro derecho no acepta la doctrina de Franceschelli, pues el orden jurídico en México excluye la posibilidad de tener dos titulares respecto de un solo derecho, situación que no puede darse en un mismo momento, sino en uno posterior y con un título procedente del anterior propietario.

b) Teoría de Manuel Lizardi Albarrán

Este autor al igual que Remo Franceschelli, desarrolla su teoría basada en una dualidad de titulares respecto de un mismo derecho.

"Estudiando de cerca el proceso de la construcción (del fideicomiso), encontramos que opera sobre el derecho de propiedad - en ocasiones habría de decir la titularidad para evitar confusiones - regulado por nuestro derecho y lo descompone en dos derechos, cuya existencia es formalmente posible por el contenido de las normas que rigen la nueva institución.

"Uno de estos derechos, el del fiduciario, se caracteriza, si no de manera absoluta, cuando menos en su tendencia general, por la facultad de disposición, y es por esto que el mismo fiduciario queda frente a terceros ostentándose como propietario; ya que dicha facultad es atributo esencial del derecho de propiedad. Así se observa

¹⁰ Idem, p. 99

contemplando la situación en su aspecto muy general, pero entrando a estudiar los detalles, se encuentran tales características que permiten configurar el derecho del fiduciario como un nuevo derecho, distinto del de propiedad".

"En primer lugar es temporal y su duración no puede, por regla general, exceder de treinta años, en segundo lugar, existe la función de un fin por realizar y, finalmente, no representa para su titular -el fiduciario - ningún valor económico"...

"El segundo derecho es el del fideicomisario que, a diferencia de el del fiduciario, se caracteriza por tener fundamentalmente un contenido económico, válido erga omnes. Este derecho está intrínsecamente ligado al fin de la operación y tiende a confundirse con él, por representar dicho fin, en una forma o en otra, un beneficio económico para el fideicomisario".¹¹

No es válida la teoría de Lizardi Albarrán, puesto que nuestro sistema legal no permite la coexistencia de dos derechos reales de propiedad sobre un mismo bien, situación muy diferente ocurre en el Derecho anglosajón, donde la coexistencia de regímenes jurídicos como son: el common law y la equity, facultan al trust a tener dos titulares de un mismo derecho absoluto.

II. Teoría de Rodolfo Batiza

Para Rodolfo Batiza, son dos las interpretaciones fundamentales que fijan la naturaleza jurídica del fideicomiso en México.

"Negocio fiduciario y acto unilateral.- Dentro de un sentido

¹¹ Idem, p. 101

genérico se ha sostenido que el fideicomiso es un negocio fiduciario. En sentido más limitado, se ha hecho la aseveración de que el fideicomiso se presenta normalmente como un acto unilateral cuando el fideicomitente establece su voluntad en un acto intervivos, caso en que su declaración es de inmediato obligatoria para él, ya que no puede revocarla si no se reserva expresamente tal facultad, ni puede modificarla sin el consentimiento del fideicomisario. Estas consecuencias - se dice - son independientes de las aceptaciones del fiduciario y del fideicomisario que, por tanto, no son manifestaciones de voluntad esenciales para la integración del negocio jurídico. La adhesión del fiduciario a las normas establecidas por el acto constitutivo y la aceptación del cargo - conclúyese - son condiciones jurídicas para la ejecución del fideicomiso, pero no para su perfección jurídica.

"Crítica. La construcción doctrinal del negocio fiduciario, a pesar del atractivo intelectual que pueda tener, no siendo idónea para explicar la naturaleza jurídica del trust, tampoco lo es para explicar la del fideicomiso que, como aquél, es también una figura regulada por el derecho positivo. El fideicomiso, y aquí repetiremos lo que antes dijimos sobre el trust, tampoco representa una especie dentro del género de los negocios fiduciarios, desde el momento en que no consiste en un negocio formado por dos elementos cuyos efectos son contradictorios entre sí y en que el primero, es real, exteriorizado, jurídicamente obligatorio, en tanto que el segundo sólo tiene eficacia interna entre las partes. Tiene con el negocio fiduciario una diferencia radical de estructura: el fideicomiso es un acto jurídico

reglamentado por el derecho positivo, un vínculo único con validez y eficacia idénticas entre las partes y frente a terceros.

"Por lo que hace a la posición de que el fideicomiso es un acto unilateral, preténdese fundamentarla, principalmente, en el art. 352 de la ley, que en su pár. primero prescribe que el fideicomiso puede ser constituido por un acto entre vivos o por testamentos"...12. Ciertamente es que en el concepto vigente del fideicomiso mexicano se acogen de preferencia las ideas de Lepaulle, pero este hecho no excluye la influencia preponderante que el Proyecto Alfaro conserva en las disposiciones restantes de la ley. Si ni el art. 346 ni el 352 de la ley precisan la naturaleza jurídica de la institución, tal circunstancia no sólo autoriza, sino que obliga a recurrir a otros preceptos legales pertinentes para la solución del problema.

"El art. 352 es copia del art. 18 del Proyecto Alfaro, que disponía: 'El fideicomiso puede ser constituido por testamento para que tenga efecto después de la muerte del fideicomitente o por acto entre vivos'. Al precisar la naturaleza jurídica de la institución por él construida, manifestaba Alfaro que el fideicomiso, según el espíritu del proyecto, es ni más ni menos un contrato tripartito cuya consumación depende del consentimiento que a su debido tiempo deba dar cada una de las partes. Claro es, reconocía, que se trata de un convenio sui generis que tiene diferencias notables con la mayoría de los contratos sinalagmáticos definidos por el Código Civil. Mas si la característica esencial de los contratos, agregaba este autor, es

12 BATIZA, Rodolfo, El fideicomiso teoría y práctica, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, pp. 131-134

producir entre las partes derechos y obligaciones recíprocos, esa característica no falta en el fideicomiso, constituido el cual surgen tales derechos y obligaciones entre el fiduciario y el fideicomisario o el fideicomitente o ambos. La pretendida naturaleza de acto unilateral que se quiere dar al fideicomiso no pasa de ser una simple oferta o policitación, que puede tener carácter de irrevocable, modalidad que no altera en forma radical los principios del derecho común en la materia. (arts. 1804-1811 del Código Civil).

"Esta situación se da incluso en los fideicomisos oficiales, aquellos en que el Gobierno Federal es fideicomitente, que podrían estimarse como actos obligatorios de autoridad por provenir de leyes, decretos, acuerdos presidenciales o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en que la subordinación del fiduciario (casi invariablemente instituciones nacionales de crédito) frente al fideicomitente, les podría dar carácter unilateral.

Estos fideicomisos son también de naturaleza contractual, ya que su existencia jurídica está condicionada a la celebración del contrato de fideicomiso, como puede comprobarse con numerosos ejemplos.

"La fuente de las obligaciones a que se refiere el Cap. II, Tit. Primero, Primera Parte, del Libro Cuarto del Código Civil, en especial los arts. 1860 - 1867, tiene eficacia jurídica para imponerlas al declarante o promitente, pero la potestad para obligarse a sí mismo no puede extenderse, a falta de disposición legal expresa, a imponer obligaciones a terceros.

"La naturaleza contractual del fideicomiso mexicano, incluso su categoría específica dentro del género como un contrato bilateral,

sinalagmático perfecto, se confirma todavía más por la existencia de la condición resolutoria tácita según la cual, conforme al art. 1949 del Código Civil: 'La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliera la que le incumbe. El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y perjuicios en ambos casos. También podrá pedir la resolución aun después de haber optado por el cumplimiento, cuando este resultare imposible'. Idéntico principio sustenta Ruggiero cuando expresa que la consecuencia fundamental que deriva de este criterio es que sólo en los contratos bilaterales opera la condición resolutoria tácita por virtud de la cual si uno de los contratantes falta a su propia obligación, puede el otro pedir la resolución del contrato o el constreñimiento a su cumplimiento. 'La exceptio non adimpleti contractus, que da derecho a cada contratante a rehusar su propia prestación si el otro la reclama sin haber cumplido la suya - agrega este tratadista sólo es aplicable a esta clase de contratos'.

"Nuestra reglamentación positiva consagra esos derechos recíprocos, con lo cual se confirma la posición que sostenemos. En efecto, según el art. 138 de la ley bancaria, si la institución fiduciaria no rinde las cuentas de su gestión al ser requerida, o si es judicialmente declarada culpable de las pérdidas o del menoscabo que sufran los bienes fideicomitidos, el fideicomisario, sus representantes legales, o el fideicomitente (si se reservó tal derecho), podrán pedir su remoción, sin perjuicio de la opción que les concede el art. 355 de la ley substantiva para exigir al fiduciario el cumplimiento del

fideicomiso. A su vez, conforme al art. 137 incs. b) y c) de la ley bancaria, el fiduciario puede renunciar al desempeño de su cargo si el fideicomitente, sus causahabientes, o el fideicomisario, se niegan a pagar las compensaciones estipuladas a su favor, o si los bienes dados en fideicomiso no rinden productos suficientes para cubrirlos.

"El legislador mismo, en realidad, reconoció indirectamente la naturaleza contractual del fideicomiso, ya que al referirse en la Exposición de Motivos de la Ley a las operaciones de crédito, dentro de las cuales esta reglamentada la institución, señala que no es sólo una necesidad analítica la que ha hecho incluir en la nueva ley diversas 'formas contractuales', y que no se limitan, por supuesto, las formas particulares de 'contratación', aparte de que, aludiendo al fideicomiso expreso, afirma que puede servir a propósitos que no se lograrían sin él por el mero juego de otras instituciones jurídicas o que exigirían una complicación extraordinaria en la 'contratación'".¹³

Rodolfo Batiza inicia su análisis de la naturaleza jurídica del fideicomiso señalando como el antecedente del mismo al trust anglosajón, siendo adecuado recordar que éste último proviene de un sistema jurídico que se funda en la dualidad de los principios de la Equidad y del Derecho común, y el fideicomiso proviene de un sistema jurídico cuyo origen es el Derecho romano.

Este autor sostiene que el fideicomiso no representa una especie dentro del género de los negocios fiduciarios al afirmar que "desde el momento en que no consiste en un negocio formado por dos elementos cuyos efectos son contradictorios entre sí y en el que el primero es

13 Idem, pp. 134-137

real, exteriorizado, jurídicamente obligatorio, en tanto que el segundo sólo tiene eficacia interna entre las partes".

Batiza considera al fideicomiso como un contrato bilateral sinalagmático perfecto, celebrado entre el fideicomitente y el fiduciario con los derechos y obligaciones inherentes a cada uno de ellos, quedando el fideicomisario fuera de la relación contractual, con los derechos y obligaciones que le pertenecen en su carácter de tercero beneficiario del fideicomiso.

E. Teoría de la titularidad del fiduciario

a) Teoría de Mariano Navarro Martorell

Este autor afirma que "La propiedad fiduciaria no es una propiedad limitada ni dividida."

"El fiduciario, como se ha dicho antes de llegar a este apartado, adquiere sobre el objeto la plena e irrevocable propiedad, no sólo frente a terceros, sino también frente al fiduciante. Es decir, que la propiedad recibida por el fiduciario puede ser calificada - con la temperancia con que este carácter debe ser aplicado a todo derecho de propiedad - de absoluta".

"En resumen, debe concluirse afirmando la integridad del derecho de propiedad desde el punto de vista real. Mediante el negocio fiduciario se transmite una titularidad plena, y, como tal, tanto las limitaciones relativas a su extensión, es decir, a las normales facultades de su titular, como las relativas a su duración, no recaen sobre el derecho real en sí, sino más bien sobre su sujeto; son obligaciones personales en cuyo nombre, efectivamente, podrá el

real, exteriorizado, jurídicamente obligatorio, en tanto que el segundo sólo tiene eficacia interna entre las partes".

Batiza considera al fideicomiso como un contrato bilateral sinalagmático perfecto, celebrado entre el fideicomitente y el fiduciario con los derechos y obligaciones inherentes a cada uno de ellos, quedando el fideicomisario fuera de la relación contractual, con los derechos y obligaciones que le pertenecen en su carácter de tercero beneficiario del fideicomiso.

E. Teoría de la titularidad del fiduciario

a) Teoría de Mariano Navarro Martorell

Este autor afirma que "La propiedad fiduciaria no es una propiedad limitada ni dividida."

"El fiduciario, como se ha dicho antes de llegar a este apartado, adquiere sobre el objeto la plena e irrevocable propiedad, no sólo frente a terceros, sino también frente al fiduciante. Es decir, que la propiedad recibida por el fiduciario puede ser calificada - con la temperancia con que este carácter debe ser aplicado a todo derecho de propiedad - de absoluta".

"En resumen, debe concluirse afirmando la integridad del derecho de propiedad desde el punto de vista real. Mediante el negocio fiduciario se transmite una titularidad plena, y, como tal, tanto las limitaciones relativas a su extensión, es decir, a las normales facultades de su titular, como las relativas a su duración, no recaen sobre el derecho real en sí, sino más bien sobre su sujeto; son obligaciones personales en cuyo nombre, efectivamente, podrá el

fiduciante, en caso de incumplimiento del fiduciario, exigir un resarcimiento de daños, mas no una revocación de lo dispuesto por este último, ni menos la reivindicación de la cosa".

"Puede, por lo tanto, definirse la propiedad fiduciaria, como una propiedad peculiar, caracterizada por una limitación obligatoria que afecta personalmente a su titular sobre el uso de sus facultades y generalmente sobre el tiempo de duración de su titularidad.

"Es algo así como una verdadera propiedad detentada legalmente por un no verdadero propietario: exagerada expresión e inexacta, pero que puede mejor que cualquier otra dar una idea gráfica de lo que representa la vinculación personal del sujeto titular en contraste con la integridad real del derecho".¹⁴

La teoría de Mariano Navarro Martorell, establece que la propiedad transmitida al fiduciario por virtud del fideicomiso, posee particularidades especiales que le permiten merecer una denominación peculiar que es la titularidad del fiduciario, pero la razón aludida por el mencionado autor no es suficiente para justificar su teoría, puesto que la misma se contrapone al concepto de propiedad consignado en la legislación civil tradicional, desvirtuando su naturaleza.

b) Teoría de Joaquín Rodríguez y Rodríguez

Este autor analiza el fideicomiso desde un triple punto de vista: "el que se refiere a su configuración como negocio jurídico, el que atañe a su estructura como modalidad del derecho de propiedad y el que concierne a su calificación como operación bancaria".¹⁵

¹⁴ VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, ob. cit., pp. 109 y 110

¹⁵ Idem, p. 111

En relación con el primer punto de su análisis afirma que "el fideicomiso debe considerarse como una variedad de los negocios fiduciarios. Estos se caracterizan por la discrepancia entre el fin perseguido y el medio elegido para realizarlo.

"... se admite que en los negocios fiduciarios existe un aspecto real, traslativo de dominio, que opera frente a terceros, y un aspecto interno, de naturaleza obligatoria, que restringe los alcances de la transmisión interior, pero sólo con efectos interpartes.

"Por eso es evidente que el fideicomiso debe considerarse como un negocio fiduciario en cuanto se trata de un negocio jurídico en virtud del cual se atribuye al fiduciario la titularidad dominical sobre ciertos bienes con la limitación, de carácter obligatorio, de realizar sólo aquellos actos exigidos por el cumplimiento del fin para la realización del cual se destinan.

"El dueño fiduciario tiene un dominio limitado, que no por eso deja de ser dominio, es decir, es dueño del patrimonio, pero dueño fiduciario, lo que quiere decir que es dueño en función del fin que debe cumplir, y que es dueño normalmente temporal... En resumen puede decirse que el fiduciario es dueño jurídico; pero no económico de los bienes que recibió en fideicomiso. Dicho de otro modo, el fiduciario es quien ejerce las facultades dominicales, pero en provecho ajeno". 16

Rodríguez agregó al hablar del fideicomiso como un régimen de propiedad: "La ley... señala claramente que el fideicomiso implica una traslación de dominio (cesión de derechos o transmisión de dominio) en favor del fiduciario. Esta traslación de dominio debe inscribirse en el

16 Idem, p. 111

Registro Público de la Propiedad cuando se trata de bienes inmuebles (art. 353, ley citada), o hacerse con las formas de publicidad equivalente a la inscripción, cuando se trate de muebles (notificación, endoso, endoso con registro, tradición) (art. 354, ley cit.).¹⁷

Las limitantes que encuentra este autor al dominio del fiduciario son:

"1) Todas ellas se ejercen en función del fin a realizar y no en interés del fiduciario (artículo 346 y 351 párrafo segundo de la L. G. T. O. C.).

"2) El beneficio económico del fideicomiso recae sobre el fideicomisario (artículo 348 párrafo primero).

"3) El fideicomisario puede impugnar los actos del fiduciario que salgan de los límites funcionales de establecimiento.

"4) Extinguido el fideicomiso los bienes deben volver al fideicomitente (art. 358), con excepción de los fideicomisos constituidos en favor de personas de orden público (corporaciones de Derecho Público), instituciones de beneficencia o culturales.

"Quiere decir todo esto que los bienes dados en fideicomiso constituyen un patrimonio separado, un patrimonio fin o de afectación (artículos 346, 351 y 355). Bien entendido que un patrimonio separado o un patrimonio fin o de afectación no son patrimonio sin titular".¹⁸

Por último, Rodríguez fundamenta su afirmación de que el fideicomiso es una operación bancaria, en el artículo 350 de la L. G. T. O. C., de que es un acto de comercio, en el artículo 75 fracción XIV

17 Idem, pp. 111 y 112

18 Idem, p. 112

del Código de Comercio y de que es una operación de crédito en el artículo 2o. de la L. G. I. C. O. A.

El autor en cuestión nos habla de una propiedad fiduciaria, denominación con la que no estamos de acuerdo pues en estricto derecho el fiduciario no es propietario, sino titular de los bienes que le han sido transmitidos, con las obligaciones y derechos a que se encuentra sometido.

La interpretación que realiza Rodríguez y Rodríguez del artículo 358 de la L. G. T. O. C., al igual que el artículo citado, son supletorios de la voluntad de las partes contratantes y en todo caso se deberá estar a lo estipulado en el acto constitutivo del fideicomiso.

c) Teoría de Jorge Serrano Trasviña

Este autor en su tesis Aportación al fideicomiso, analiza la naturaleza jurídica de la institución, de la siguiente manera:

"En el negocio fiduciario se encuentra el elemento fiducidad (sic) contrario al de tipicidad como hace notar el licenciado CERVANTES AHUMADA. El segundo elemento mencionado, es característico del fideicomiso, elaborado por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Esta delineación hace innecesaria la confianza por que establece medios jurídicos que garantizan a los beneficiarios protección efectiva de sus derechos. El fideicomiso es, por consiguiente - según asegura el maestro mencionado -, negocio afiduciario por excelencia: procura acabar con la práctica de los negocios fiduciarios y no descansa en la fe que entre sí guardan las partes que lo integran, sino en la medida que existe generalmente en

toda relación interhumana y, más aún, jurídica".¹⁹

Refiriéndose al patrimonio de afectación, considera: "... la regla general establecida en el artículo 351 de la L. G. T. O. C., que 'los bienes que se den en fideicomiso se considerarán afectos al fin que se destinan'..., rige indefectiblemente en el fideicomiso. Los derechos fideicomitidos sólo pueden emplearse con la finalidad prevista por el fundador".²⁰

"El patrimonio mencionado (del fideicomiso) tiene un destino concreto que determina los derechos y acciones imputados a un titular, que razonablemente debe ser la fiduciaria encargada de sustanciar el negocio y llevar a cabo la consecución del mismo. Dicha consecución supone una actividad - según el objetivo perseguido y la naturaleza de los derechos fideicomitidos -, cuya realización requiere, a su vez, la correspondiente autorización normativa: el facultamiento (sic) otorgado por el orden jurídico. Ahora bien, los derechos subjetivos necesarios al cumplimiento del fideicomiso se otorgan a la institución fiduciaria, según disposición expresa del artículo 356 de la L. G. T. O. C.: 'La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al constituirse el mismo'..."²¹

El autor Serrano Trasviña, concluye definiendo al fideicomiso como "negocio jurídico por el cual los derechos destinados a su consecución invierten su modo de ejercicio de potestativo en obligatorio en virtud

19 Idem, p. 116

20 Idem, p. 116

21 Idem, p. 117

del deber jurídico impuesto a su titular".²²

El autor Serrano Trasviña, contrapone los términos de tipicidad y "fiducidad", refiriéndose el primero a que una institución jurídica se encuentre reconocida expresamente por la ley y el segundo término a la confianza especial que se deposita en una persona para que desarrolle un cargo determinado y concluye su idea señalando que el fideicomiso al ser un negocio típico, por tanto, es afiduciario por excelencia.

En cuanto a la definición de fideicomiso de Serrano Trasviña, es novedosa, pues le da un enfoque totalmente diferente al hablar de la naturaleza de los derechos transmitidos al fiduciario.

F. Teoría de Roberto L. Mantilla Molina

El maestro Mantilla Molina, comenta: "Conforme al derecho mejicano son siempre comerciales, y, por tanto, quedan incluidos en la categoría de los actos absolutamente mercantiles: el reporto, el descuento de crédito en libros, la apertura de crédito, la cuenta corriente, la carta de crédito, el avío o crédito de habilitación, el crédito refaccionario, el fideicomiso..."²³

Posteriormente agrega que "El fideicomiso es un negocio jurídico mediante el cual una persona, el fideicomitente, entrega a otra, el fiduciario, ciertos bienes que destina a un fin lícito determinado, cuya realización encomienda al propio fiduciario; cuando el fin del fideicomiso redunde en beneficio de determinadas personas, tendrán

²² Idem, p. 118

²³ MANTILLA MOLINA, Roberto L., Derecho mercantil, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, p. 56

éstas el carácter de fideicomisarios.

"Esta institución, inspirada en gran parte en el trust del derecho anglosajón, ha sido introducida en el derecho mejicano por las leyes mercantiles, y su absoluta mercantilidad resulta atento lo dispuesto en el artículo 1o, L. G. T. O. C., de que la regulan los artículos 346 a 359 de esta ley.

"Aunque sólo una institución de crédito puede tener el carácter de fiduciaria, no debe pensarse que la comercialidad de este negocio es subjetiva, pues es justamente la existencia de un acto de comercio la que determina la aplicación de la ley mercantil, que fija los requisitos que ha de tener una de las personas qu en él intervienen; y no, como sería el caso tratándose de un acto subjetivo, que un negocio, que puede adquirir la calidad de civil o de mercantil, adquiera esta dítima al ser realizada por una institución de crédito". 24

El Licenciado Mantilla Molina complementa la idea anterior diciendo "Mientras que conforme a la legislación de otros países sólo algunos títulos de crédito tienen carácter mercantil, y otros sólo lo adquieren en determinadas circunstancias, el derecho mejicano, mediante la fórmula amplísima del artículo 1o. L. G. T. O. C., los declara a todos comerciales y da el carácter de actos de comercio a los consignados en ellos." 25

El autor Mantilla Molina remonta los orígenes del fideicomiso al derecho anglosajón, omitiendo mencionar que en los países de common law no existe la dicotomía entre derecho civil y derecho mercantil, ya que

24 Idem, p. 60

25 Idem, p. 61

en el siglo XVIII el common law, a través de la jurisprudencia, absorbió la law merchant o lex mercatoria, realizándose de ese modo la unificación del derecho privado, revistiendo por tanto al trust con la naturaleza de institución de equidad y de derecho sucesorio desde un punto de vista práctico, pues los trust en su mayoría son testamentarios.

En México, a diferencia de lo ocurrido en Panamá, Puerto Rico y Guatemala, el fideicomiso se adoptó a través de la legislación bancaria y en la de títulos y operaciones de crédito, no en el Código Civil, convirtiéndose así, automáticamente en un acto de comercio, sosteniéndose inclusive que es un acto absolutamente mercantil, sin que le corresponda estrictamente tal calidad, pues dicha posición es más doctrinaria que legal, a falta de una declaración expresa del legislador y de la propia naturaleza jurídica de la institución.

G. Teoría de Radl Cervantes Ahumada

A continuación se transcribirá la teoría de Radl Cervantes Ahumada: "Concepto del fideicomiso.- Su naturaleza jurídica. Utilizaremos los conceptos del proyecto para el Nuevo Código de Comercio, que son fundamentalmente los mismos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; pero que en el proyecto contienen una sistemática más adecuada.

'Por el fideicomiso (dice el art. 838 del proyecto) el fideicomitente transmite la titularidad de un derecho al fiduciario, quien queda obligado a utilizarlo para la realización de un fin determinado'. Y el artículo 839 agrega que 'los bienes fideicomitidos

constituirán un patrimonio autónomo que estará afectado al fin del fideicomiso. En relación con dichos bienes, sólo podrán ejercitarse las acciones y derechos que deriven del fideicomiso o de su ejecución.

"Con estos elementos, podemos decir que el fideicomiso es un negocio jurídico autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado.

"El acto constitutivo de fideicomiso es siempre una declaración unilateral de voluntad. La ley dice que puede constituirse 'por acto intervivos o por testamento' (art. 352), con tal de que conste siempre por escrito y se ajuste 'a los términos de la legislación común sobre la transmisión de los derechos o a la transmisión de propiedad de las cosas que se den en fideicomiso'. Puede ser que el fideicomiso se contenga dentro de un contrato; pero no será el acuerdo de voluntades lo que constituya al fideicomiso, sino que éste se constituirá por la voluntad del fideicomitente. Por ejemplo: en un contrato de préstamo se pacta, como garantía, un fideicomiso. El antecedente de la constitución será el acto entre prestamista y prestatario; pero el fideicomiso se constituirá por la declaración de voluntad del prestatario.

"Por patrimonio autónomo entendemos un patrimonio distinto de otros, y distinto, sobre todo, de los patrimonios propios de quienes intervienen en el fideicomiso (fideicomitente, fiduciario, fideicomisario). A ninguno de los tres elementos personales puede ser atribuible el patrimonio constituido por los bienes fideicomitados; sino que debe entenderse que se trata de un patrimonio afectado a un fin determinado, que se encuentra, por tanto, fuera de la situación normal en que los patrimonios se encuentran colocados. No importa en

realidad, el problema de la propiedad, porque el patrimonio fideicomitado puede estar constituido por derechos que no constituyen propiedad en sentido jurídico ('pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes o derechos' dice el artículo 351), y porque, en todo caso, si se tratare de derechos dominicales, estos derechos habrán sido sacados fuera del régimen normal de la propiedad para colocarse bajo la titularidad del fiduciario.

"El fiduciario es titular, no propietario (art. 838 del proyecto para el Nuevo Código de Comercio). Por titularidad se entiende 'la cualidad jurídica que determina la entidad del poder de una persona sobre un derecho o pluralidad de derechos dentro de una relación jurídica'.

"El poder del fiduciario sobre el patrimonio fideicomitado estará determinado por el acto constitutivo del fideicomiso, y si no lo estuviere, por la naturaleza del fin a que los bienes fideicomitados se destinan. 'La institución fiduciaria (dice el artículo 356) tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones' que se establezcan en el acto constitutivo.

"Naturaleza jurídica. Ya hemos indicado que el fideicomiso es un acto mercantil, negocio unilateral, exclusivamente bancario. Doctrinalmente suele confundirsele con los negocios fiduciarios, siguiendo a la doctrina angloamericana. Para distinguir las dos instituciones, daremos una breve idea de lo que se entiende por negocio fiduciario.

"El negocio fiduciario es un negocio complejo, atípico, compuesto

de dos negocios típicos cuyos efectos son contradictorios. El primer negocio es real, exteriorizado, efectivamente realizado por las partes, y el segundo negocio que destruye entre las partes los efectos del primero, es un negocio oculto, que sólo tiene eficacia interna entre las partes. Por ejemplo: se transfiere la propiedad para fines de garantía. El negocio traslativo será válido; pero el acreedor deberá devolver la propiedad al deudor, cuando éste pague su deuda.

"Otro ejemplo: en México, se ha usado mucho, para eludir la confiscación de los bienes de revolucionarios, que éstos pongan esos bienes a nombre de terceras personas, las que extienden una carta en que reconocen poseer los bienes por cuenta del fiduciante. Para los terceros, los propietarios aparentes serán verdaderos dueños, y la obligación de devolver sólo tendrá eficacia interna entre las partes. 'El negocio fiduciario es una forma compleja que resulta de la unión de dos negocios de índole y efectos diferentes, colocados en oposición recíproca. Consta: 1o. De un contrato real positivo, la transferencia de la propiedad o del crédito, que se realiza de modo perfecto o irrevocable. 2o. De un contrato obligatorio negativo; la obligación del fiduciario de usar tan sólo en una cierta forma el derecho adquirido, para restituirlo después al transferente o a un tercero.

"Si el negocio fiduciario es atípico por definición, y el fideicomiso es un negocio típico, por principio queda excluida la equiparación. En el negocio fiduciario como vimos, los efectos del negocio aparente se destruyen por el negocio oculto; el fideicomiso es un negocio único, no compuesto de dos negocios, y cuyos efectos derivan del acto constitutivo o de la ley, no de relaciones internas y

secretas, que en el fideicomiso deben considerarse prohibidas (art. 359 frac. I).

"El trust anglosajón sí es un negocio fiduciario. Y una de las diferencias fundamentales entre el fideicomiso y el trust es, precisamente, que nuestro fideicomiso ha dejado la categoría de negocio fiduciario, para convertirse en negocio legal, típico. El negocio fiduciario, como 'pactum fiduciae', puede ser celebrado por particulares. Y entre ellos surtirá sus efectos. Al negocio fiduciario que los particulares suelen celebrar, se le ha llamado, impropiaemente, fideicomiso irregular".²⁶

Una vez hecha la transcripción de la teoría del Lic. Raúl Cervantes Ahumada, coincidimos con él en que el fiduciario es titular de un derecho en el fideicomiso, con las acciones y deberes inherentes a su encargo, y no propietario de los bienes y derechos que le han sido otorgados en virtud del fideicomiso, como algunos pretenden señalar, pues en estricto sentido no tiene las amplias facultades de todo propietario para usar, disfrutar y disponer de aquéllo que le ha sido encomendado.

Por lo que se refiere a que "el acto constitutivo de fideicomiso es siempre una declaración unilateral de voluntad", difiero de la opinión del autor en cuestión, porque únicamente considera al fideicomitente como una parte importante en el fideicomiso, no obstante que éste último se contenga en un contrato con los derechos y obligaciones correspondientes al fiduciario y al fideicomisario.

²⁶ CERVANTES AHUMADA, Raúl, Títulos y operaciones de crédito Editorial Herrero, S.A., México, 1982, pp. 288-291

El Lic. Cervantes Ahumada reconoce en el fideicomiso un acto mercantil, exclusivamente bancario, dado que se adoptó en la ley bancaria y en la de títulos y operaciones de crédito, siendo dicha posición más doctrinaria que legal y en contra de la naturaleza jurídica de la institución.

H. Opinión personal

Tomando en consideración que nuestro sistema jurídico mexicano encuentra su origen en el Derecho romano, no podemos señalar al trust anglosajón como el antecedente inmediato del fideicomiso, puesto que el trust se funda en la dualidad de los principios de la Equidad y del Derecho común. A este respecto el maestro Guillermo Floris Margadant S., en su obra El Derecho privado romano, señala que: "Para conocer los antecedentes de nuestro derecho actual... el mundo está repartido en dos grandes familias de sistemas jurídicas: la anglosajona y la romanista. México pertenece a la segunda".²⁷

El mismo autor, en relación con el tema en cuestión, dice: "La forma normal que tomó en el derecho romano era el del fideicomiso mortis causa, en el cual el fideicomitente era el autor de la herencia; el fiduciario, el heredero o el legatorio; y el fideicomisario un tercero".²⁸ Más adelante agrega: "Servía para favorecer post mortem a personas que no tenían la testamenti factio passiva o para burlar la

²⁷ FLORIS MARGADANT S., Guillermo, El derecho privado romano, Editorial Esfinge, S.A., México, 1975, p. 12

²⁸ Idem, p. 501

Lex Falcidia".²⁹ De todo lo anterior se concluye que el fideicomiso tuvo su origen en el fideicomiso testamentario.

En relación a la titularidad de los bienes o derechos del fideicomiso que ostenta el fiduciario, nuestro sistema legal deposita dicha facultad en un sólo titular, situación que difiere en el Derecho anglosajón que permite la coexistencia de dos derechos reales de propiedad sobre un mismo bien, donde el Derecho común y la Equidad, facultan al trust a tener dos titulares de un mismo derecho absoluto.

El fideicomiso recibió del derecho anglosajón y específicamente del trust, una influencia determinante, pero finalmente adquiere características propias durante su adaptación en nuestro país.

Después de haber realizado un ligero análisis de las diferentes teorías que tratan de determinar la naturaleza jurídica del fideicomiso, llego a la conclusión que la misma consiste en ser un contrato y que: "el fideicomiso es un acto jurídico mediante el cual el fideicomitente constituye un patrimonio con bienes y derechos, transmitiendo la titularidad de los mismos a un fiduciario expresamente autorizado para realizar un fin lícito y determinado en beneficio del fideicomisario".

II. Elementos del fideicomiso

A. Definición

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito define al fideicomiso de la siguiente manera: "ART. 346.- En virtud del

²⁹ Idem, p. 502

fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria", siguiendo el pensamiento de Pierre Lepaulle. En opinión del autor José Manuel Villagordoa Lozano, "El fideicomiso es un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quién está obligado a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomiso".³⁰

Doctrinalmente y con apoyo en los artículos 838 y 839 del proyecto de Código de Comercio, citados por el Lic. Radl Cervantes Ahumada, se puede definir al fideicomiso de acuerdo con los siguientes principios: "El fideicomiso es un acto jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio con bienes y derechos, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria expresamente autorizada, para la realización de un fin lícito determinado".³¹

B. Elementos personales

En todo contrato de fideicomiso intervienen tres personas: el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario.

a) Fideicomitente

El fideicomitente es la persona o institución que constituye el fideicomiso, transmitiendo la titularidad de determinados bienes o derechos al fiduciario para el cumplimiento de una finalidad lícita.

³⁰ VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, ob. cit., p. 122

³¹ SFERRA ROJAS, Andrés, Derecho administrativo, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 732

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece en el artículo 349 "Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trata de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen".

El fideicomitente debe tener la capacidad de ejercicio necesaria para celebrar el contrato y deberá ser titular de los bienes y derechos afectos al fideicomiso, para estar en condiciones de transmitirlos al fiduciario.

b) Fiduciario

Es una institución de crédito constituida con el carácter de sociedad nacional de crédito que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicomitados, para lograr el cumplimiento de los fines del fideicomiso, ejercitando los derechos que le han sido transmitidos por el fideicomitente.

El artículo 350 de la L. G. T. O. C., determina quien puede ser fiduciario:

"Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito.

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

instituciones autorizadas conforme a la ley.

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

Primeramente señalaremos que la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, fué derogada el día 14 de enero de 1965, siendo substituida por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

A tir del día 10. de septiembre de 1932, fecha en que se llevó a cabo la Nacionalización Bancaria, la banca privada dejó de prestar sus servicios con el carácter de fiduciario que le otorgaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en los diferentes fideicomisos en que intervenía, pasando a ejercer dichas funciones desde ese momento la banca nacionalizada.

El artículo 30 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, faculta a las instituciones de crédito constituidas con el carácter de sociedad nacional de crédito, para realizar:

"XV. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito..."

El artículo 61 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, determina que en las operaciones de fideicomiso, las instituciones desempeñaran su cometido y ejercerán sus facultades por

medio de sus delegados fiduciarios.

El artículo 63 de la ley comentada señala que "el personal que las instituciones de crédito utilicen directa o exclusivamente para la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la institución, sino que, según los casos, se considerará al servicio del patrimonio dado en fideicomiso..." y concluye poniendo a salvo los derechos de los trabajadores al servicio del fideicomiso, que se ejerciten en contra de la institución de crédito, al señalar que para el caso de cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte, se afectará en la medida necesaria los bienes del fideicomiso.

El artículo 65 de la ley citada nos habla de los casos en que la fiduciaria debe ser removida, estos son, cuando la institución de crédito no rinda en un plazo de 15 días las cuentas de su gestión, previa solicitud de la información requerida, o cuando por sentencia ejecutoriada se le declare culpable de las pérdidas o menoscabo de los bienes otorgados en fideicomiso.

Podrá haber reformas a las leyes que rigen el fideicomiso, o como en este caso el fiduciario será una persona moral diferente, sin embargo lo que no puede cambiar es el profesionalismo y la honestidad con que la institución de crédito debe conducirse.

c) Fideicomisario

El fideicomisario es la persona o institución beneficiada por el fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad.

El artículo 348 de la L. G. T. O. C., estipula lo siguiente:

"Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que

tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

"El fideicomitente puede designar varios fideicomisarios para que reciban simultánea o sucesivamente el provecho del fideicomiso, salvo el caso de la fracción II del artículo 359.

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

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

El fideicomisario deberá tener la capacidad necesaria para recibir el provecho del fideicomiso.

Por ningún motivo puede recaer en una misma persona el carácter de fideicomisario y fiduciario, en un fideicomiso, bajo pena de nulidad de este último.

El artículo 65 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, faculta al fideicomisario o a sus representantes legales, para pedir cuentas, exigir responsabilidad o pedir la remoción de las instituciones de crédito que realicen las operaciones materia del fideicomiso.

C. Objeto del fideicomiso

El artículo 351 de la L. O. T. O. C., ordena sobre el particular :
"Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y

derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular.

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

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

Es conveniente diferenciar el objeto o patrimonio, y el fin del fideicomiso, términos que comúnmente se usan como sinónimos, pues el objeto consiste en la cosa que es su materia y el fin es el resultado que se persigue alcanzar.

D. Fines del fideicomiso

En relación a este tema el autor José Manuel Villagordoa Lozano, nos dice que: "El fin del fideicomiso es la actividad jurídica que realiza el fiduciario, por instrucciones del fideicomitente, a través del ejercicio obligatorio de los derechos que le transmite dicho fideicomitente".

El artículo 347 de la L. G. T. O. C., determina: "El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado".

Es ilícito el fin contrario a las leyes de orden público o a las

buenas costumbres. No será válido el fideicomiso si no se determina en forma concreta, el fin que se persiga a través de su constitución.

E. Formas de constitución

Los elementos formales constituyen la manifestación externa que debe revestir el fideicomiso. El artículo 352 de la L. G. T. O. C., previene que: "El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento. La constitución del fideicomiso deberá siempre constar por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos o la transmisión de propiedad de las cosas que se den en fideicomiso".

La constitución del fideicomiso siempre debe constar por escrito y revestir formalidades especiales, ajustándose a los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos de propiedad de los bienes en fideicomiso o sujetándose a las formalidades propias del testamento de que se trate.

Los requisitos que deben cumplirse al constituir un fideicomiso son:

El fideicomitente debe ceder al fiduciario la titularidad de los bienes y derechos que son materia del fideicomiso.

El fideicomitente se puede reservar el derecho de pedir cuentas, exigir responsabilidades o pedir la remoción de la fiduciaria, con fundamento en el artículo 65 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Se puede prever la formación de un comité técnico, dando las reglas para su funcionamiento y fijando el límite de sus facultades, de

conformidad a lo estipulado por el artículo 61 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

El fin del fideicomiso debe ser lícito y determinado, artículo 347 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Se debe asentar la facultad de consultar a los fideicomisarios cuando sean 2 o más de ellos, 348 de la L.G.T.O.C.

Cuando el fideicomiso recaiga en bienes inmuebles, estos deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, para que surta efectos contra terceros, artículo 353 de la L.G.T.O.C.

III. Legislación aplicable al fideicomiso

A. Código Civil

a) Contrato

1. Definición

El Código Civil para el Distrito Federal de 1928, considera a el contrato la más importante fuente creadora de obligaciones.

El artículo 1793 del Código Civil establece que: "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos", de lo que se infiere que el contrato es el acuerdo de dos o más voluntades para crear o transferir derechos y obligaciones.

Al celebrar el contrato de fideicomiso, el fideicomitente acuerda constituir un patrimonio con bienes y derechos, y posteriormente transmite la titularidad de estos a el fiduciario para que realice un fin lícito y determinado en beneficio del fideicomisario.

2. Requisitos de existencia

El primer requisito de existencia del contrato es el consentimiento que se manifiesta como "el acuerdo de dos o más voluntades sobre la producción o transmisión de obligaciones y derechos, y es necesario que esas voluntades tengan una manifestación exterior"³², la cual deberá ser expresa, por escrito.

Los elementos del consentimiento, son dos: la propuesta, oferta o policitud que realice el fideicomitente al constituir un patrimonio con bienes y derechos, y la aceptación que profiera el fiduciario para que le sea transmitida la titularidad de los bienes y derechos, para que realice un fin lícito y determinado en beneficio del fideicomisario. El consentimiento se encuentra contemplado en el artículo 1803 del Código Civil.

El segundo elemento de existencia del contrato es el objeto que en materia contractual posee tres significados:

1.- El objeto directo del contrato de fideicomiso consiste en crear derechos y obligaciones recíprocas entre el fideicomitente y el fiduciario.

2.- El objeto indirecto consiste en que las partes deben realizar una conducta de dar, específicamente el fideicomitente creó la obligación de dar los bienes y derechos del patrimonio que ha constituido, y el fiduciario creó la obligación de dar sus conocimientos y su labor a fin de alcanzar el objetivo inicialmente encomendado.

³² GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las obligaciones. Editorial Cajica, S.A., Puebla, Pue., Méx., 1976, p. 207

3.- La cosa material que el fideicomitente y el fiduciario deben manejar, esto es los bienes materiales que constituyen el fideicomiso. El objeto lo contempla el artículo 1824 del Código Civil.

El tercer elemento de existencia del contrato es la solemnidad, cuyo concepto es el siguiente:

"La solemnidad es el conjunto de elementos de carácter exterior, sensibles que rodean o cubren a la voluntad de los que contratan, y que la ley exige para la existencia del acto"³³

La solemnidad es una forma elevada al rango de elemento de existencia, y no se requiere para la celebración del contrato de fideicomiso.

3.- Requisitos de validez

Una vez que el contrato de fideicomiso posee los requisitos que le permiten existir, requiere también de los requisitos necesarios para alcanzar su validez y producir sus efectos normales.

El artículo 1795 del Código Civil, se refiere a los requisitos de validez que debe reunir todo contrato, siendo el primero y visto en sentido contrario:

La capacidad legal de las partes, que consiste en "la aptitud jurídica para ser sujeto de derechos y de deberes, y hacerlos valer".³⁴

El artículo 1798 del Código Civil dispone:

"Son hábiles para contratar todas las personas no exceptuadas por la ley".

33 Idem, p. 241

34 Idem, p. 327

En el Derecho mexicano existe incapacidad de goce para:

- A.- Corporaciones religiosas y ministros de los cultos;
- B.- Instituciones de beneficencia;
- C.- Sociedades comerciales por acciones;
- D.- Los extranjeros;
- E.- Personas físicas por sentencia judicial civil o penal.

Asimismo el artículo 450 del citado Código determina la incapacidad natural y legal de:

- I. Los menores de edad;
- II. Los mayores de edad privados de inteligencia por locura, idiotismo o imbecilidad, aún cuando tengan intervalos lúcidos;
- III. Los sordomudos que no saben leer ni escribir;
- IV. Los ebrios consuetudinarios y los que habitualmente hacen uso inmoderado de drogas enervantes.

A excepción de los casos señalados, cualquier persona posee la capacidad para contratar.

El segundo requisito de validez de un contrato consiste en que la voluntad de las partes que lo celebran, no debe estar viciada.

De manera clásica se catalogan como vicios de la voluntad al error, al dolo y a la mala fe, la violencia y la lesión.

Por error se entiende una falsa o incompleta consideración de la realidad.

El artículo 1813 del Código Civil señala que el error puede ser de hecho o de derecho, siendo el primero de ellos aquel que recae cuando una de las partes que celebran un contrato, cree celebrar uno diferente al que piensa la otra.

Asimismo cuando las partes caen en el error respecto de la identidad del objeto materia de la prestación en el contrato.

De igual manera cuando no existe coincidencia sobre la cualidad intrínseca del objeto considerado por las partes requisito del contrato. Por último cuando las partes celebran un contrato en atención a las facultades personales de alguna de ellas.

Cuando se presenta el error en los primeros 2 casos señalados se produce la inexistencia del contrato, en tanto que en los 2 últimos se ocasiona la nulidad, debiendo declarar el contratante en forma expresa al momento de celebrar el contrato. El error de derecho existe cuando una de las partes tiene una falsa creencia sobre la aplicabilidad de una norma legal, o sobre la interpretación de una regla jurídica aplicable al contrato.

De conformidad con lo preceptuado por el artículo 1813 del Código Civil: "El error de derecho o de hecho invalida el contrato cuando recae sobre el motivo determinante de la voluntad de cualquiera de los que contratan..."

El dolo y la mala fe son otros de los vicios de la voluntad y el concepto legal de los mismos se encuentra en el artículo 1815 que prescribe: "Se entiende por dolo en los contratos cualquiera sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él a alguno de los contratantes; y por mala fe la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido".

El dolo o mala fe de alguna de las partes, anulan el contrato. Otro de los vicios de la voluntad lo constituye la violencia o intimidación y el Código Civil la define en su artículo 1819 como: "Hay

violencia cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud, o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado".

La sanción que recae al acto generado por el empleo de la intimidación, es que el afectado puede invocar la nulidad relativa del acto jurídico, conforme al artículo 1818 del Código Civil.

El último de los vicios de la voluntad es la lesión, misma que produce un lucro excesivo para alguna de las partes que celebran un contrato conmutativo, originado por la inexperiencia, extrema necesidad o suma miseria de la contraparte.

La sanción prevista por el acto viciado por lesión, es una nulidad relativa.

El tercer requisito de validez de un contrato consiste en un objeto, motivo o fin lícito.

Por licitud en el objeto se entiende el que la prestación de un hecho o la realización de una abstención, se encuadre dentro de los límites de la legalidad que permiten la celebración de un contrato.

Por ilícito entendemos aquello que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres.

Las buenas costumbres se pueden conceptuar de la siguiente manera: "Son el conjunto de hábitos, prácticas o inclinaciones observadas por un grupo humano en un lugar y momento determinado y a las cuales deberá atender el juzgador para sancionar o no el acto".³⁵

³⁵ Idem, p. 266

La sanción que puede recaer para el objeto que no es lícito, o que no es posible, varía según el caso, en nulidad absoluta, nulidad relativa o inclusive la aplicación de sanciones administrativas o penales.

Por lo que se refiere al motivo o fin lícito, esto es la razón que induce a un individuo a la celebración de un acto jurídico, que de igual manera deberá someterse a lo que establece el orden público y las buenas costumbres imperantes. Caso contrario se estará incurriendo en ilicitud. Para quien transgrede el motivo o fin lícito durante la celebración de un contrato, recae la sanción de nulidad absoluta.

El cuarto requisito de validez que señala el artículo 1795 del Código Civil, es el consentimiento externado en la forma que la ley establece. Por formalidad se debe entender la manera en que debe externarse la voluntad de los contratantes, conforme a lo estipulado por la ley. El formalismo consiste en plasmar la voluntad de las partes en un documento, es decir por escrito a efecto de exteriorizar la producción o transferencia de derechos y obligaciones que los contratantes celebran. Asimismo existen contratos consensuales, en donde la forma se perfecciona por el mero acuerdo de voluntad de las partes.

Existen también contratos solemnes, donde la forma se eleva incluso al rango de elemento de existencia.

La falta de forma en un contrato produce la nulidad relativa, en virtud de que se puede convalidar el acto cumpliendo con la forma omitida.

B. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su Título Segundo denominado De las operaciones de Crédito y específicamente en su Capítulo V, establece la normatividad jurídica que regula al fideicomiso en los artículos que van del 346 al 359.

Omitiré de manera voluntaria el volver a analizar los artículos 346, 347, 348, 349, 350 y 351 de la citada Ley, en virtud de que ya fueron comentados con anterioridad cuando hablamos de los elementos del fideicomiso, en el punto II precedente de este capítulo.

El artículo 352 de la Ley citada nos dice que el fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento. Y que el fideicomiso se debe ajustar a los términos de la legislación común para la transmisión de los derechos o propiedad de las cosas otorgadas.

El artículo 353 determina que los bienes inmuebles que se otorguen en fideicomiso deben inscribirse en el Registro Público donde estén ubicados, a fin de que surtan efectos contra terceros.

El artículo 354 señala los requisitos que recaen para que los bienes muebles otorgados en fideicomiso surtan efectos contra terceros.

El artículo 355 señala los derechos que corresponden al fideicomisario para exigir de la institución fiduciaria el cumplimiento de sus obligaciones, incluyendo el de atacar la validez de los actos cometidos en su perjuicio y en su caso el de reivindicar los bienes que ilícitamente hubieren salido del patrimonio del fideicomiso.

Al no existir fideicomisario determinado o si este es incapaz, los derechos corresponden al tutor, o quien ejerza la patria potestad o al Ministerio Público.

El artículo 356 señala que la institución fiduciaria cuenta con todos los derechos y acciones necesarios para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las limitaciones establecidas al constituir el mismo.

El artículo 357 determina las causas de extinción del fideicomiso, estas son la realización del fin perseguido; un fin imposible de lograr; al no cumplirse la condición suspensiva señalada; por cumplirse la condición resolutoria; por convenio entre fideicomitente y fideicomisario; por revocación hecha por el fideicomitente, y cuando no se encuentre institución fiduciaria que sustituya a la institución que renuncia o que fué removida.

El artículo 358 prescribe que una vez extinguido un fideicomiso, los bienes que obren en poder de la institución fiduciaria serán devueltos al fideicomitente o a sus herederos.

Finalmente el artículo 359 prohíbe los fideicomisos secretos; aquellos que beneficien a diversas personas sucesivamente substituyéndose por muerte de la anterior, excepción hecha en el caso de personas ya vivas a la muerte del fideicomitente; aquéllos con duración mayor a los 30 años, excepción hecha de museos de carácter científico o artístico que no persigan lucro. En relación con el plazo antes mencionado el artículo 66 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, determina que cuando el fideicomiso haya sido constituido por el Gobierno Federal, o declarado por este de interés público, su duración será indefinida y por tanto no se aplicarán los 30 años referidos.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, debe ser

modificada en cuanto a su forma en el capítulo dedicado al fideicomiso, pues con motivo de la Nacionalización Bancaria del año 1982 y con la publicación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito - que substituye a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares -, los artículos 346, 350 y 359 sufrieron sustanciales modificaciones y por tanto deben ser adecuados al momento actual.

CAPITULO SEGUNDO

La Administración Pública Federal

I. La centralización administrativa

- A. Concepto
- B. Relación jerárquica
- C. Poderes que implica la relación jerárquica

II. Organización administrativa centralizada federal

- A. Presidencia de la República
 - a) Facultades generales de Administración Pública
- B. Secretarías de Estado
 - a) Concepto
 - b) El Secretario de Estado
 - c) Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - 1. Atribuciones relacionadas con el fideicomiso
 - d) Secretaría de Programación y Presupuesto
 - 1. Atribuciones relacionadas con el fideicomiso
 - e) Secretaría de la Contraloría General de la Federación
 - 1. Atribuciones relacionadas con el fideicomiso

III. Descentralización Administrativa Federal

- A. Fundamento constitucional
- B. Concepto de descentralización administrativa
- C. Características de los organismos descentralizados
- D. Objeto
- E. Finalidad

IV. Reglamentación jurídica de la Administración Pública Federal

- A. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

CAPITULO SEGUNDO

La Administración Pública Federal

"La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, según Colmeiro, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre".³⁶

La Administración Pública se perfecciona cada vez más para hacer frente a los complejos problemas del Estado y así surgen nuevas estructuras administrativas como la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público, que son la respuesta actual para alcanzar los cometidos de nuestra época.

El maestro Miguel Acosta Romero, nos aporta el siguiente concepto de Administración Pública: "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos."³⁷

³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría general del derecho administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 1983, p. 61.

³⁷ Idem, p. 63.

I. La centralización administrativa

A. Concepto

"La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública se ordenan u acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción, la ejecución" 38

El artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal diferencia la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal distinguiéndose ambas por las diferentes modalidades jurídicas y técnicas de los órganos que las integran.

La centralización administrativa se integra de diferentes órganos jerárquicamente ordenados, subordinados frente al Poder Ejecutivo, coordinados a nivel de Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República y subordinados internamente en los órganos de cada Secretaría, Departamento o Procuraduría.

B. Relación jerárquica

La relación jerárquica es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos de la Administración Pública, reunidos a través de un vínculo jurídico que determine los órganos superiores, coordinados e inferiores, para el ejercicio de los poderes de la relación establecida.

38 Idem, p. 69

La relación jerárquica y la autoridad depositada en los órganos de la Administración Pública, permite la planeación, dirección, ejecución, coordinación, y control de las decisiones, siendo un instrumento jurídico, político y administrativo del Poder Ejecutivo.

"El poder jerárquico es un régimen administrativo por medio del cual el poder central, vigila y controla los actos de los funcionarios y empleados del Estado, que le están subordinados y coordinados y mantiene la unidad entre los diversos órganos centralizados, obligados a obedecer las órdenes de los órganos superiores".³⁹

El Presidente de la República, desde el punto de vista administrativo, jerárquicamente es el órgano superior de la Administración Pública Federal, no sólo centralizada, sino también paraestatal, desconcentrada, descentralizada, empresas de Estado y fideicomisos celebrados por entidades públicas.

El titular del Poder Ejecutivo señala la orientación política y los fines específicos que persiguen las empresas descentralizadas, aportando también la ayuda financiera necesaria y designando de manera directa a los funcionarios que las representen.

C. Poderes que implica la relación jerárquica

El régimen administrativo centralizado implica facultades o poderes de la autoridad administrativa central, dichos poderes son:

1. Poder de decisión

Es la facultad que caracteriza el contenido de la actividad de la Administración Pública. Decidir es resolver en sentido positivo,

³⁹ SERRA ROJAS, Andrés, Ob. cit., p. 500

negativo o de abstención.

El poder de decisión es amplísimo, va desde el dar orientación y sentido político a la Administración Pública, hasta las cuestiones de trámite del ejercicio de dicho poder.

Las decisiones más importantes se originan en el titular del Poder Ejecutivo y de ahí en escala descendente, según el órgano del Estado que corresponda y el asunto a resolver.

El Poder Ejecutivo planea, dirige, coordina y controla a las unidades administrativas que dependen directa o indirectamente de él, para realizar las actividades necesarias que satisfagan las necesidades del país en un momento específico. Por medio de leyes tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, etc., el Poder Ejecutivo organiza, estructura y jerarquiza a las dependencias que le auxilian en la consecución de los fines del Estado.

2. Poder de nombramiento

El titular del Poder Ejecutivo tiene la facultad discrecional de designar a sus colaboradores cercanos, nombrar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento de Estado, Procurador General de la República, directores de organismos descentralizados y empresas de Estado.

El nombramiento se hace en base a la capacidad, conocimientos prácticos o técnicos, experiencia, etc., estableciendo un vínculo jurídico entre el Presidente y sus funcionarios inmediatos.

3. Poder de mando

Es la potestad que permite ordenar a los inferiores la realización

de actos jurídicos o materiales. La orden implica la obediencia por parte del funcionario inferior.

4. Poder de revisión

Es la potestad administrativa de los superiores para revisar el trabajo de los inferiores; gracias a la revisión se puede modificar, revocar o confirmar los diferentes actos. La revisión es un derecho y una obligación de las autoridades superiores, que se realiza de oficio.

5. Poder de vigilancia

Es la supervisión del trabajo de los subordinados; si los inferiores faltan al cumplimiento de sus obligaciones existen responsabilidades civiles, penales y administrativas.

6. Poder disciplinario

Es posterior a la vigilancia y la revisión; se traduce en medidas tales como llamadas de atención verbal, apercibimiento, suspensión e inclusive el cese, como consecuencia de faltas, incumplimientos o ilícitos de los subordinados.

7. Poder para resolver conflictos de competencia

Se ejercita cuando existe controversia acerca de la autoridad que deba resolver determinados conflictos.

II. Organización administrativa centralizada federal

En México la organización administrativa centralizada federal se compone actualmente de: el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, el regente del Distrito Federal y el Procurador General de la República.

A. Presidencia de la República

Al frente del Poder Ejecutivo se encuentra el funcionario denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

a) Facultades generales de Administración Pública, pertenecientes al titular del Poder Ejecutivo

El Presidente de la República, como jefe de gobierno encabeza la Administración Pública Federal, determinando la estructura política de la misma y señalando las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado. Nombra y remueve entre otros funcionarios a los Secretarios de Estado, Directores de Organismos Descentralizados y, de fideicomisos celebrados por entidades públicas, etc.

El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las facultades y obligaciones del Presidente, disponiendo la fracción I que el citado funcionario podrá proveer, en la esfera administrativa, la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión, facultad que puede desempeñar formulando normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, o bien, emitiendo acuerdos, decretos o resoluciones de carácter concreto, individualizado y particularizado, que abarquen todos los ramos de la administración del Estado susceptibles de legislarse.

La fracción XX del artículo 89 constitucional determina que el presidente tendrá las facultades y obligaciones que le confiera la propia ley fundamental.

En base a lo anterior y en el ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 89 constitucional fracciones I y XX, el Presidente de la República puede designar a los directores de los diversos

fideicomisos que celebran las entidades públicas; puede también determinar la línea administrativa fundamental de los fideicomisos que celebran las entidades del Estado; y sanciona, promulga y publica las normas jurídicas generales o concretas, que rijan a los fideicomisos señalados.

B. Secretarías de Estado

a) Concepto

El Secretario de Estado "es un funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con este último y es subordinado jerárquicamente del mismo, teniendo a su cargo y encabezando una Secretaría de Estado. Forma parte del Cuerpo Colegiado previsto en el artículo 29 de la Constitución (Texto reformado en 1981), para suspender las garantías individuales; informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda los actos del Presidente de la República relativos a la Secretaría de su ramo, puede ser llamado a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trate algún asunto relativo a la Secretaría que encabeza o se discuta una ley de la misma" 40

Se les denomina "servidores públicos" porque realizan actividades técnicas tendientes a satisfacer necesidades colectivas, mediante prestaciones individuales, sujetas a un régimen de Derecho Público y provenientes del Estado.

b) El Secretario de Estado

Las Secretarías y los Secretarios de Estado se encuentran regulados en los artículos 89, fracción II y 90 a 93 de la Constitución

40 ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. cit., p. 126

Política.

Al Secretario de Estado se le atribuye un doble carácter, político y administrativo.

El carácter político del Secretario de Estado, consiste en:

Conforme al artículo 91 constitucional debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

El Secretario de Estado forma parte integrante del Poder Ejecutivo, subordinado únicamente al Presidente de la República.

Se encuentra relacionado con otros poderes y entidades públicas, tales como Estados de la Federación, Municipios, Organismos Descentralizados y Empresas Públicas.

Constitucionalmente se encuentra obligado a dar cuenta al Congreso, del estado que guarda la Secretaría a su cargo. Tiene el deber de informar cuando lo cite el Congreso, conforme al artículo 93 de la Constitución.

Asimismo tiene la obligación y el derecho, de conformidad a lo establecido en el artículo 92 de la Constitución, de firmar conjuntamente con el Presidente, los acuerdos, reglamentos, decretos y órdenes expedidos por este último, y relacionados al ramo de sus encargo, con lo cual es responsable directo de los asuntos concernientes a su Secretaría.

El cargo por sí solo entraña una actividad política, pues el Secretario da contenido a la misma, con principios políticos de gobierno, acordes a los que sustenta el titular del Poder Ejecutivo.

El carácter administrativo del Secretario de Estado consiste en:

Ser el jefe de la unidad administrativa, de la Secretaría a su cargo.

Administra la misma en todos sus aspectos, designa al personal de confianza, interviene en el movimiento escalafonario del personal de base, administra bienes muebles e inmuebles de la Secretaría y cumple los acuerdos, ordenes y disposiciones del Presidente de la República.

Los Secretarios y las Secretarías de Estado, rigen sus actividades a partir de la Constitución Política, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentos administrativos, reglamentos interiores, circulares, oficios circulares, acuerdos, decretos y ordenes del Presidente de la República.

c) Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es el ordenamiento jurídico expedido por el Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, mediante el cual se determina la distribución de los negocios a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, definiendo también las bases generales de creación de las entidades paraestatales, de conformidad a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política.

El 8 de noviembre de 1821 se crea la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

El 4 de noviembre de 1824, se crea bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por decreto de 12 de mayo de 1853, se le denomina por vez primera Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Subsecuentes leyes de secretarías y departamentos de Estado, así como decretos dictados de 1917 a 1958, la denominan sin cambio alguno como Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señalando modificando o suprimiendo sus atribuciones".⁴¹

1. Atribuciones relacionadas con el fideicomiso, pertenecientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le corresponde de acuerdo a la fracción VII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito", tradicionalmente las instituciones nacionales de crédito fungen como fiduciarias en los fideicomisos que celebran las entidades públicas.

La fracción XVI del artículo 31 de la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, concede a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las obligaciones y derechos amplios que le atribuyan las leyes y reglamentos.

Los fideicomisos que celebren las entidades públicas se deben ajustar a las partidas presupuestales con el objeto de cumplir con los compromisos derivados de la contratación de financiamientos, para tal efecto la Ley General de Deuda Pública, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que revise las partidas a fin de que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁴¹ FAYA VIESCA, Jacinto, Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979, p. 275

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá solicitar periódicamente los estados financieros de los fideicomisos celebrados por entidades públicas y datos sobre los pasivos de los mismos para determinar la necesidad del tipo de gasto que se pretenda financiar con los recursos del crédito.

El Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal (Diario Oficial del 19 de mayo de 1983), faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para:

Proyectar y calcular los ingresos de los fideicomisos públicos, considerando los montos globales de financiamiento y la composición que se les autoriza, adoptando medidas que provean el logro de los ingresos proyectados y calculados.

Verificar que en las operaciones en que se haga uso del crédito público se cumplan las prioridades del desarrollo nacional y los lineamientos de la Ley General de Deuda Pública.

La Ley de Planeación (Diario Oficial del 5 de enero de 1983), determina que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde:

Procurar el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, en el ejercicio de atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante lo estipulado en el artículo 9 para que tenga miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales, a efecto

de que se pronuncien en las sesiones en las que intervengan.

El artículo 10 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, obliga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que conjuntamente con la coordinadora de sector requiera a las entidades paraestatales para que proporcionen los flujos de información que les sean solicitados.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda otorga a la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, la facultad de verificar si los fideicomisos celebrados por entidades públicas realizaron sus funciones en lo general y en lo particular, con apego a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación. Para tal efecto la Contaduría Mayor de Hacienda, podrá ordenar visitas, inspecciones, auditorías, etc. para comprobar la eficiencia de los objetivos y metas de los programas aprobados.

d) Secretaría de Programación y Presupuesto

La Secretaría de Programación y Presupuesto es creada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1976; su antecedente lo constituye la ya desaparecida Comisión Nacional de Inversiones y la Secretaría de la Presidencia.

1. Atribuciones relacionadas con el fideicomiso, pertenecientes a la Secretaría de Programación y Presupuesto

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32 fracción V, faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para:

"Proyectar y calcular los egresos del gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la

disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional".

Complementariamente a la disposición anterior la fracción XIX del mismo artículo mencionado anteriormente dispone que la Secretaría de Programación y Presupuesto, contará con las facultades que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Asimismo el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, designa a la Secretaría de Programación y Presupuesto, como fideicomitente único de la administración pública centralizada en los fideicomisos creados con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo.

El artículo 9 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales determina que la Secretaría de Programación y Presupuesto, tenga miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales y que en las sesiones en que intervengan se pronuncien a efecto de resolver la problemática en cuestión, conjuntamente con los órganos de gobierno y comités técnicos.

El artículo 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales impone a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la obligación de publicar anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la administración pública federal.

El artículo 41 de la misma Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que el Ejecutivo Federal a través de su

fideicomitente único la Secretaría de Programación y Presupuesto, deberá precisar en los contratos de fideicomiso en que intervenga, los derechos y acciones correspondientes al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones derivadas por derechos de terceros, los derechos que se reserve el fideicomitente y las facultades que se fijen al comité técnico.

En los términos del artículo 2 del Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto, emitirá las normas, lineamientos y directrices globales a las que habrá de ceñirse el gasto u operación de las entidades paraestatales.

Como dependencia globalizadora encargada de la programación, control y evaluación del Gasto Público Federal en los fideicomisos que celebren las entidades públicas deberá:

Aprobar la concertación de créditos para financiar programas incluidos en los presupuestos de los fideicomisos.

Formular, el proyecto de presupuesto de los fideicomisos cuando no le sea presentado en los plazos señalados.

Aprobar los proyectos de presupuesto anuales que presenten los fideicomisos, así como sus modificaciones.

Determinar la forma y términos en que los fideicomisos deben llevar sus registros auxiliares en su contabilidad examinando periódicamente el funcionamiento de éstos y los procedimientos de contabilidad.

Como dependencia encargada del control y evaluación de las

acciones de la Administración Pública Paraestatal, le corresponde:

Autorizar el monto global de inversión por sectores de los fideicomisos.

Determinar los montos globales de subsidios o transferencias que se otorguen en los términos del programa sectorial.

e) Secretaría de la Contraloría General de la Federación

"En estricto sentido no puede considerarse que existan en México antecedentes de esta Secretaría, salvo el Departamento de Contraloría previsto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 25 de diciembre de 1917, publicado en el D. O. del día 31 del mismo mes y año, y que algunas de sus atribuciones puede estimarse que correspondieron a órganos dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Programación y Presupuesto".⁴²

1. Atribuciones relacionadas con el fideicomiso, pertenecientes a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32 bis otorga a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las siguientes facultades:

Fracción VI. "Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la administración pública federal".

Fracción XI. "Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la administración pública

⁴² ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. cit., p. 101

paraestatal".

Fracción XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para crear procedimientos para que ambos órganos cumplan sus responsabilidades.

Fracción XIX. Las demás que le encomienden las leyes y reglamentos.

En los términos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el artículo 10 faculta a la Secretaría de la Contraloría para requerir de información a las diversas entidades paraestatales, a efecto de proporcionar dichos informes a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que la necesiten.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, auxilia a el Poder Ejecutivo en el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo, controlando, vigilando y evaluando las actividades de los fideicomisos celebrados por entidades públicas.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tiene facultades para:

Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

Vigilar el cumplimiento de las normas de fiscalización, asesorando y apoyando los órganos de control interno de los fideicomisos.

Realizar las auditorías necesarias en los fideicomisos, a fin de promover eficiencia en las operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos perseguidos.

Inspeccionar y vigilar por sí o por medio de los órganos de control de los fideicomisos, el cumplimiento de las normas de

contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicio, publicar adquisiciones, arrendamientos, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, activos y recursos materiales.

Designar auditores externos de los fideicomisos, controlando su actividad.

Proponer la designación de comisarios, en los órganos de vigilancia de los comités técnicos.

Informar anualmente al Presidente de la República el resultado de la evaluación de los fideicomisos objeto de fiscalización e informar a las autoridades competentes, si fuere necesario.

Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de los fideicomisos y practicar investigaciones de acuerdo a leyes y reglamentos.

Atender las quejas de los particulares derivados de convenios y contratos celebrados con fideicomisos.

Investigar los actos, omisiones o conductas realizadas por los servidores públicos que constituyan responsabilidades administrativas, aplicando las sanciones que correspondan y en caso necesario realizando las denuncias ante el Agente del Ministerio Público.

III. Descentralización Administrativa Federal

A. Fundamento constitucional

El Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de abril de 1981, publicó las reformas a los artículos 90 y 93 constitucionales que son la base legal para la creación de los organismos descentralizados y las

empresas paraestatales.

Por su importancia para el estudio de la Descentralización Administrativa Federal se transcribe a continuación íntegramente el artículo 90 de la Constitución Política:

"ART. 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

Anteriormente a las reformas señaladas, las bases constitucionales de la Descentralización administrativa se encontraban en los artículos 123, apartado A, fracción XXXI y en el artículo 73, fracción XXX de nuestra ley fundamental.

B. Concepto de descentralización administrativa

El maestro Andrés Serra Rojas, señala que: "La descentralización administrativa, como forma de la Administración pública indirecta, es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de Derecho Público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental,

ni de la unidad financiera del mismo. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas y no de carácter sociológico".⁴³

Los organismos descentralizados desarrollan una actividad político-administrativa, donde los funcionarios que los representan son designados directamente por el Ejecutivo Federal o por medio de los coordinadores de sector. Dichos funcionarios tienen la obligación de acudir al Congreso, cuando alguna de las Cámaras requiera de informes relacionados con los organismos que representan.

C. Características de los organismos descentralizados

1. Todos los organismos públicos descentralizados, son creados por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o también, por un decreto del Poder Ejecutivo.

2. Poseen un régimen jurídico propio que regula su personalidad, patrimonio, denominación, objeto y actividad.

3. Poseen también personalidad jurídica propia que les fué otorgada en el acto de su creación, mismo que obedece a un acuerdo político-administrativo y por normas de derecho público.

4. Denominación o conjunto de palabras que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares.

5. Poseen una sede donde residen sus órganos de decisión y dirección y también un ámbito territorial donde actúa el organismo descentralizado.

⁴³ SERRA ROJAS, Andrés, Ob. cit., p. 622

6. Posee órganos de dirección, administración y representación, que se integran de la siguiente manera:

Un cuerpo colegiado que representa los intereses de la Administración Central, mismo que decide los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo.

En grado jerárquico inmediato se encuentra un órgano de representación unipersonal, cuyas funciones son:

- Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior.
- Acordar en ocasiones, con el titular del Poder Ejecutivo, cumpliendo sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con los del cuerpo colegiado.

- Es el funcionario ejecutivo del organismo, con facultades de decisión y representación respecto de sus subordinados.

- Trabajar en coordinación con el funcionario que encabece el sector respectivo, para cumplir las disposiciones de agrupamiento sectorial.

El Poder Ejecutivo es quien designa y remueve a estos funcionarios representantes del órgano unipersonal.

7. Posee una estructura administrativa interna propia acorde con su actividad y necesidades de trabajo.

8. Posee un patrimonio propio, como consecuencia de tener una personalidad jurídica.

El patrimonio de los organismos descentralizados se integra con la totalidad de sus bienes y derechos, con que cuenta para cumplir su objeto social.

9. Régimen fiscal de los organismos descentralizados, consiste

en que estén exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales.

Sin embargo en la práctica cubren derechos de carácter federal y local.

D. Objeto

El objeto de los organismos descentralizados es muy variable, dadas las consideraciones de orden práctico y político que se adopten al momento de su creación.

El objeto puede consistir en:

Realizar actividades propias del Estado.

Prestación de servicios públicos.

Administración y explotación de bienes del dominio público o privado del Estado.

Prestación de servicios administrativos.

"La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales; de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales".⁴⁴

Distribución de productos y servicios de primera necesidad o de interés para el Estado en su comercialización.

E. Finalidad

La finalidad que persigue el Poder Ejecutivo Federal, con la creación de los organismos descentralizados y fideicomisos, es la

44 ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob., cit., p. 225

satisfacción del interés general ante necesidades específicas.

IV. Reglamentación jurídica de la Administración Pública Federal

A. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley en cuestión fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, abrogando la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la reglamentación y las bases de organización de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República (administración pública centralizada), así como también de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (administración pública paraestatal).

No obstante que la Ley en estudio establece principios fundamentales en materia de reglamentación jurídica de la administración pública centralizada y paraestatal, encuentra su complemento en otras leyes, decretos, acuerdos, circulares, etc., todas ellas con el objetivo de realizar sus actividades en forma programada y pretendiendo el logro de las prioridades de la planeación nacional del desarrollo establecidos por el Ejecutivo Federal.

Por considerar que el articulado y contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se comenta en diferentes capítulos

del presente trabajo, únicamente haremos referencia a los artículos 48, 49 y 50 del ordenamiento legal invocado.

El artículo 48 faculta al Presidente de la República, para agrupar a las entidades de la administración pública paraestatal en sectores definidos, considerando el objeto que persiga cada una de ellas para colocarlas en la esfera de competencia de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que corresponda.

El artículo 49 designa a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos administrativos, como coordinadores de los sectores cuyo ámbito de competencia les pertenezca. Asimismo, coordinarán la programación y presupuesto, conocerán la operación, evaluarán resultados y participarán en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo.

El titular de la dependencia coordinadora podrá agrupar a las entidades paraestatales en subsectores, a fin de facilitar su coordinación y para posibilitar el buen funcionamiento de las mismas.

Por último, el artículo 50 determina que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, fungirán como representantes del Poder Ejecutivo Federal, para dar congruencia mediante leyes a las actividades de cada entidad paraestatal, coordinando las actividades de estas con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación.

CAPITULO TERCERO

Estructura del fideicomiso celebrado por el Estado

I. Noción del fideicomiso de Estado

A. Definición

II. Elementos del fideicomiso de Estado

- A. Fideicomitente
- B. Patrimonio fiduciario
- C. Fiduciario
- D. Fideicomisario
- E. Bienes y derechos que pueden ser objeto del fideicomiso
- F. Fines del fideicomiso
- G. Duración del fideicomiso

III. Fundamento del fideicomiso de Estado

A. Fundamento jurídico

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- c) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- d) Ley General de Deuda Pública
- e) Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares
- f) Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal. Diario Oficial de la Federación del 27 de febrero de 1979.

B. Fundamento económico

C. Fundamento político

IV. Reglamentación jurídica del fideicomiso de Estado

- A. Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal

CAPITULO TERCERO

Estructura del fideicomiso celebrado por el Estado

I. Noción del fideicomiso de Estado

El fideicomiso de Estado, público, o del Gobierno Federal, es una institución imprecisa teórica y legalmente, puesto que la literatura jurídica mexicana, carece de un concepto del mismo, que es una variante del fideicomiso en general.

El fideicomiso utilizado por el Ejecutivo Federal, dentro de la Administración Pública Paraestatal, supera a la legislación mercantil, dando lugar a una nueva y variada legislación de carácter administrativo, que contiene sus normas jurídicas en leyes especiales que se encuentran dispersas, no existiendo una ley que lo regule sistemática y únicamente.

Al referirnos al fideicomiso de Estado, nos damos cuenta de que no es una formalidad contractual, puesto que su función consiste en proteger ciertos grupos sociales.

A. Definición

El maestro Miguel Acosta Romero opina que "El fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general, instituciones nacionales de crédito), para realizar un fin lícito, de

interés público".⁴⁵

El concepto anterior es aplicable a los fideicomisos públicos federales, pero también existen fideicomisos públicos locales (estatales) y municipales, dependiendo de la persona moral que los celebre.

II. Elementos del fideicomiso de Estado

A. Fideicomitente

El fideicomitente, puede ser:

- a) El Gobierno Federal
- b) los Gobiernos de las Entidades Federativas
- c) Los Ayuntamientos en los Municipios

Los fideicomisos en los que interviene la Administración Pública centralizada, serán constituidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de fideicomitente único, de conformidad a lo contenido en el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley General de Rienes Nacionales, establece en su artículo 80., fracción VII, que la Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá siempre en los contratos de fideicomiso que celebre el Gobierno Federal, el carácter de fideicomitente.

Según lo estipulan los artículos 20, fracción VIII de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 10, fracción VI de la Ley General de Deuda Pública y 47 de la Ley Orgánica de la

⁴⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. cit., p. 272

Administración Pública Federal, también pueden constituir fideicomisos las entidades de la Administración Pública Paraestatal y el Departamento del Distrito Federal, actuando por medio de sus órganos de administración y representación, celebrando contratos con bancos, para afectar bienes destinándolos a un fin lícito.

Se ha criticado la exclusividad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como fideicomitente única de la Administración Pública Centralizada, pues se discute que quien posee la personalidad jurídica para fideicomitir bien alguno es el Poder Ejecutivo Federal y no así la referida Secretaría; no obstante estas críticas la Secretaría de Programación y Presupuesto, efectivamente puede actuar como fideicomitente en virtud de la competencia conferida por ser un órgano de la Administración, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 61 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, señala que en el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas, se podrá prever la formación de un comité técnico, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades.

De tal manera que la facultad de nombramiento de este comité técnico pertenece al fideicomitente y sus facultades de gobierno y decisión sobre los recursos del fideicomiso permiten al comité inclusive, establecer limitaciones a la institución de crédito por medio de dictámenes o acuerdos.

Asimismo el artículo 65 de la ley mencionada anteriormente concede al fideicomitente la facultad de reservarse el derecho en el acto constitutivo del fideicomiso, para pedir cuentas a la institución

de crédito, exigir responsabilidades o pedir la remoción de la misma.

B. Patrimonio fiduciario

La Federación puede transmitir la titularidad de los bienes del dominio público o privado, o de fondos públicos, en los términos de la Ley Cambiaria, pero si se trata de bienes del dominio público, el Ejecutivo deberá dictar el correspondiente Decreto de desincorporación, para desafectar los bienes en cuestión y que estos pasen al dominio privado de la Federación.

El patrimonio fiduciario se puede constituir con:

- a) Bienes del dominio público, previa desincorporación
- b) Bienes del dominio privado
- c) Bienes inmuebles
- d) Bienes muebles
- e) Dinero en efectivo
- f) Subsidios
- g) Derechos

Una vez efectuada la transferencia de los bienes fideicomitidos, el fiduciario deberá realizar el objeto y la finalidad pactada en el contrato celebrado.

C. Fiduciario

El artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, señala que pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito. Esta última fué derogada el 14 de enero de 1985, siendo

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

sustituida por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, misma que en su artículo 30 fracción XV faculta a las instituciones de crédito para practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Las sociedades nacionales de crédito desempeñarán sus funciones de fiduciaria por medio de sus delegados fiduciarios, con fundamento en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

El artículo 63 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, determina que el personal que las instituciones de crédito utilicen para la realización de los fideicomisos, no pertenecerá a las instituciones, sino al servicio del patrimonio dado en fideicomiso.

La fiduciaria será removida de conformidad a lo establecido en el artículo 65 de la ley que se comenta, cuando la institución de crédito no rinda las cuentas requeridas de su gestión en un plazo de quince días hábiles, o al ser declarada, por sentencia ejecutoriada, culpable de las pérdidas o menoscabo de los bienes dados en fideicomiso.

En caso de renuncia o remoción de la institución de crédito, se nombrará otra para que la substituya, pero si por algún motivo no fuere posible la substitución, cesará el fideicomiso.

Si durante la constitución del fideicomiso no se designa específicamente la institución de crédito que opere como fiduciaria, se tendrá por designada la que elija el fideicomisario, o en su defecto, la que elija el juez de primera instancia del lugar donde se encuentren los bienes.

D. Fideicomisario

Tomando en consideración que el fin del fideicomiso público se orienta a la satisfacción del interés público y que este interés se integra de personas indeterminadas, es frecuente que ni el instrumento jurídico que determina su creación, ni el contrato celebrado señalen con precisión al fideicomisario.

El artículo 347 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala que el fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado.

El fideicomisario es indeterminado, hasta el momento en que el Poder Ejecutivo Federal, señala a los grupos de la población a quienes es urgente la solución de sus problemas de índole económico y social.

E. Bienes y derechos que pueden ser objeto del fideicomiso

Han sido señalados en el punto B. precedente, dentro del patrimonio fiduciario.

El fideicomiso público puede tener por objetos:

- a) La inversión de fondos públicos
- b) Manejo y administración de obras públicas
- c) Prestación de servicios
- d) La producción de bienes para el mercado

El objeto de los fideicomisos públicos, es amplísimo dada la gran flexibilidad y la variedad de actividades que a través de él se desarrollan.

B. Fideicomisario

Tomando en consideración que el fin del fideicomiso público se orienta a la satisfacción del interés público y que este interés se integra de personas indeterminadas, es frecuente que ni el instrumento jurídico que determina su creación, ni el contrato celebrado señalen con precisión al fideicomisario.

El artículo 347 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala que el fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado.

El fideicomisario es indeterminado, hasta el momento en que el Poder Ejecutivo Federal, señala a los grupos de la población a quienes es urgente la solución de sus problemas de índole económico y social.

E. Bienes y derechos que pueden ser objeto del fideicomiso

Han sido señalados en el punto B. precedente, dentro del patrimonio fiduciario.

El fideicomiso público puede tener por objetos:

- a) La inversión de fondos públicos
- b) Manejo y administración de obras públicas
- c) Prestación de servicios
- d) La producción de bienes para el mercado

El objeto de los fideicomisos públicos, es amplísimo dada la gran flexibilidad y la variedad de actividades que a través de él se desarrollan.

F. Fines del fideicomiso

Puede ser fin de un fideicomiso público, cualquier actividad lícita, determinada y de interés público, buscando mejorar el rendimiento de los elementos de la Administración Pública, optimizando su actividad y buscando una mayor eficiencia.

Los fines concretos son pactados por el fideicomitente en cada contrato y es responsabilidad del fiduciario el realizar las actividades técnicas, administrativas y jurídicas necesarias tendientes a la realización de los objetivos señalados.

G. Duración del fideicomiso

El artículo 66 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, establece que tratándose de fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o declarados por este de interés público, no será aplicable el plazo establecido por la fracción III del artículo 359 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que fija como duración máxima 30 años, por lo que se debe interpretar que la duración de estos es indefinida.

El artículo 357 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, determina como causas de extinción del fideicomiso, las siguientes:

- I. Por lograrse la realización del fin perseguido.
- II. Por tener un fin imposible de lograr.
- III. Al no cumplirse la condición suspensiva señalada.
- IV. Por cumplirse la condición resolutoria.
- V. Por convenio entre fideicomitente y fideicomisario.

VI. Por revocación hecha por el fideicomitente.

VII. Al no encontrar institución fiduciaria que sustituya a la institución que renuncie o que sea removida.

III. Fundamentos del fideicomiso de Estado

A. Fundamento jurídico

El fundamento jurídico del fideicomiso que celebran las entidades públicas, se encuentra disperso en múltiples ordenamientos legales, situación por la que estudiaremos las principales leyes que lo rigen en nuestro país.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Nuestra Carta Magna consigna en su artículo 90:

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

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

En el artículo anteriormente invocado se encuentra el principal fundamento jurídico del fideicomiso de Estado, la norma que le da origen a la administración pública paraestatal, misma que remite a las leyes complementarias expedidas por el Congreso para determinar las

bases para la constitución, organización, funcionamiento, extinción, etc., de las empresas del sector paraestatal, así como las relaciones que existan entre este último y el Poder Ejecutivo Federal, o las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, en el ejercicio de las funciones que sean de su competencia.

b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, abrogando la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

La ley mencionada establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, señalando primeramente las atribuciones en particular de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, así como el ámbito de competencia de cada una de ellas, posteriormente en el Título Tercero, Capítulo Único, se trata lo relacionado a la Administración Pública Paraestatal, específicamente a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y finalmente los fideicomisos públicos.

El artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que el gobierno federal o alguna entidad paraestatal, podrán constituir fideicomisos públicos que funcionarán como instrumentos de apoyo del Poder Ejecutivo Federal, para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo del Estado.

Se establece con toda precisión que la Secretaría de Programación y Presupuesto, es el fideicomitente único de la administración pública

centralizada, en los fideicomisos que constituya el gobierno federal.

Se señala también en el artículo 48, que el Presidente de la República agrupará a las entidades de la administración pública paraestatal en sectores definidos acordes con la esfera de competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Y por último el artículo 50, determina que la congruencia de la administración pública paraestatal, la planeación, el gasto, financiamiento, control y evaluación de las entidades paraestatales se realizará por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

c) Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

La Ley en estudio se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de diciembre de 1976.

El capítulo I de esta ley, relativo a las disposiciones generales determina en su artículo 1o. que el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, será aplicado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El artículo 2o. señala que el gasto público federal se integra de las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan:

VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria.

El artículo 6o. determina que las Secretarías de Estado o

Departamentos Administrativos, orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación.

El artículo 9o. señala que únicamente se podrán constituir o incrementar fideicomisos con autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que en su caso propondrá al propio Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público.

El capítulo II denominado de los presupuestos de egresos estipula en el artículo 13 que el gasto público federal se basará en presupuestos apoyados en programas que fijen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos serán para cada año calendario y se fundarán en costos.

En el artículo 15 se determina que el Presupuesto de Egresos de la Federación contendrá el decreto aprobado de la Cámara de Diputados, para realizar las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades coordinadoras de sector.

Artículo 16, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en capítulo especial, se contienen las previsiones de gasto público de las empresas del sector paraestatal.

En el capítulo III denominado del ejercicio del gasto público federal, en el artículo 25 se señala que el gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales.

En el artículo 28 se señala la obligación de las entidades del

sector paraestatal y centralizado, de informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, antes del día último de febrero de cada año, el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior.

En el capítulo IV denominado de la contabilidad, el artículo 39 ordena que cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

El artículo 42 dispone que la Secretaría de Programación y Presupuesto, girará las instrucciones sobre la forma y términos en que las entidades del sector centralizado y paraestatal, deban llevar sus registros auxiliares y contabilidad. Asimismo, examinará periódicamente el funcionamiento del sistema y los procedimientos de contabilidad de cada entidad y podrá autorizar su modificación y simplificación.

El artículo 43 señala que los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emane de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, será consolidado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien será responsable de formular la Cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la República.

El capítulo V de las responsabilidades estipula en sus artículos 45 y 50 que la Secretaría de Programación y Presupuesto, dictará las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y

al patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y de las que se hayan expedido con base en ella; independientemente de las sanciones de carácter penal que en su caso determine la autoridad judicial.

d) Ley General de Deuda Pública

La Ley General de Deuda Pública, en su artículo 10, determina que la deuda pública se constituye por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo de los fideicomisos (fracción VI) en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V del mismo artículo.

El artículo 2 señala que por financiamiento se entiende la contratación dentro o fuera del país, de crédito, empréstitos o préstamos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la dependencia del Ejecutivo Federal (artículo 3) encargada de aplicar la Ley General de Deuda Pública, de interpretarla administrativamente y de expedir las disposiciones necesarias para asegurar su cumplimiento.

Asimismo y de conformidad con lo señalado por el artículo 7, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, supervisará el manejo que hagan las entidades de recursos provenientes de financiamientos, pudiendo coordinarse con la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo del sector correspondiente.

El artículo 11 determina que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conocerá las necesidades financieras de las diversas entidades.

por medio de los proyectos y programas de actividades elaborados por las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos y que estén debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El artículo 17 dispone que el Ejecutivo Federal y sus dependencias sólo podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las entidades tales como los fideicomisos deberán contar con la autorización previa de dicha dependencia.

Los financiamientos contratados por las dependencias del Gobierno Federal, no deberán ser superiores a la capacidad de pago de las entidades que los promuevan, pues deben producir los recursos necesarios para amortizar dichos financiamientos (artículo 18)

e) Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de mayo de 1941, abrogando la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932. Y a su vez la ley en cuestión fué derogada el 14 de enero de 1985, entrando en vigor la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, reglamentaba las operaciones fiduciarias en los artículos 44, 45, 46, 126, 127, 135, 136, 137 y 138. Siendo de particular interés la fracción II inciso c) del artículo 45, que confirmaba la naturaleza del fideicomiso plasmada en los artículos 352, 356 y 357 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, pues al hablar de la responsabilidad que corresponde a la institución fiduciaria, con relación al capital, afirmaba que el fiduciario es el titular de los

derechos fideicomitidos, señalando específicamente "cuando se trata de operaciones de fideicomiso por las que la institución ejercite como titular derechos que le han sido transmitidos con encargo de realizar determinado fin..." El legislador señala expresamente que en el fideicomiso hay transmisión de derechos al fiduciario, para la realización del fin determinado.

f) Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal

El presente decreto fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de febrero de 1979.

En el tercer párrafo de los considerandos de este decreto se sigue estableciendo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actuará como fideicomitente único de la administración pública centralizada, en contraposición a lo establecido por el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien señala que tal carácter recae en la Secretaría de Programación y Presupuesto, razón por la que debe ser suprimido o corregido dicho considerando.

El artículo 2 del decreto establece que el Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dará la autorización para la creación de fideicomisos señalando los objetivos y características que deberán cumplir y determinando que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituya y contrate los fideicomisos del Gobierno Federal, precisando los fines, condiciones y términos de los mismos, previamente indicados.

En los contratos de fideicomiso que constituya la Secretaría de

estipulaciones contractuales.

El artículo 6 faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que en los contratos de fideicomiso precise las facultades que se transmiten mediante el otorgamiento de mandatos, cuidando que los mismos no incluyan poderes de expresión de voluntad, mando o decisión. En ningún poder se otorgará facultades al mandatario para sustituir los poderes que se le confieren, salvo mandatos para pleitos y cobranzas.

El artículo 7 determina que cuando por virtud de la naturaleza del fideicomiso, la institución fiduciaria designe delegado fiduciario especial, éste debe actuar y manejar los registros, efectuar los gastos e inversiones, contraer obligaciones, ejercitando los derechos y acciones que correspondan.

El delegado fiduciario especial está obligado a:

I. Someter a la consideración de la institución fiduciaria los actos, contratos y convenios, en que intervenga el fideicomiso o la institución.

II. Manejar los recursos del fideicomiso, títulos de crédito, etc. de acuerdo con la fiduciaria.

III. Consultar con la fiduciaria los asuntos que deban tratarse con el comité técnico.

IV. Informar a la fiduciaria la ejecución de los acuerdos del comité técnico y a éste también.

V. Presentar mensualmente a la fiduciaria la información contable que precise la situación financiera del fideicomiso.

VI. Cumplir los requerimientos que le fije la fiduciaria.

Si no existe delegado fiduciario especial, pero si un director o gerente, a este corresponde el cumplimiento de las obligaciones señaladas.

El artículo 8 ordena que en el comité técnico de los fideicomisos habrá por lo menos un representante del coordinador de sector y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la institución fiduciaria tendrá representante con voz, pero sin voto.

Si no se determina a quien corresponde la presidencia del comité técnico, esta recaerá en el representante del coordinador y tendrá voto de calidad en caso de empate.

El artículo 9 estipula que en los contratos de fideicomiso se deben precisar las facultades que fije el fideicomitente al comité técnico, conforme las instrucciones del Ejecutivo Federal. Las facultades del comité técnico, son limitaciones para la institución fiduciaria.

El artículo 10 ordena que las instituciones fiduciarias presenten a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por medio de la coordinación de sector y firmados por un delegado fiduciario general, los proyectos anuales de presupuesto a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El artículo 11 señala que los fideicomisos deben cumplir las disposiciones legales o administrativas que correspondan para facultar a las instituciones fiduciarias a contraer obligaciones de pasivo derivadas de financiamiento, además de obtener el dictamen del comité técnico, el delegado fiduciario general, deberá presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los proyectos y programas que

requieran de financiamiento. Para el caso en que el financiamiento no se encuentre comprendido en el presupuesto anual, se requerirá la aprobación del Ejecutivo Federal, manifestada a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El artículo 13 determina que las funciones de vigilancia de los fideicomisos del Gobierno Federal, deberán coordinarse con la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, independientemente de la auditoría interna que se implemente.

El artículo 14 dice que el Gobierno Federal se reservará la facultad expresa de revocar el fideicomiso, sin perjuicio de los derechos del fideicomisario o de terceros, salvo los fideicomisos constituidos por mandato de ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

El artículo 15 faculta a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus competencias para interpretar el presente decreto y para expedir las disposiciones complementarias que se requieran.

El artículo 16 señala que cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actúa como fideicomitente único del Gobierno Federal, debe enviar los contratos de fideicomiso a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Nuevamente señalamos que debe derogarse o modificarse el lineamiento estipulado en este artículo, para hacerlo congruente con lo señalado por el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

B. Fundamento económico

El fundamento económico del fideicomiso celebrado por entidades públicas en México, radica en destinar importantes partidas del presupuesto gubernamental para atender sectores prioritarios y estratégicos de nuestro país a fin de distribuir de manera equitativa los recursos con que se cuenta para lograr un desarrollo integral de las diversas áreas que atienden los fideicomisos.

C. Fundamento político

La creación y funcionamiento de los diversos fideicomisos celebrados por entidades públicas constituye la realización de un mandato establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de nuestra nación, que permite ordenar los recursos escasos con que cuenta el Poder Ejecutivo Federal para satisfacer las urgentes necesidades de interés público, propiciando el desarrollo del país bajo un programa que persigue el bienestar y la mejoría en la calidad de vida del hombre en su conglomerado social, que es el objetivo prioritario de la actividad política.

IV. Reglamentación jurídica del fideicomiso de Estado

A. Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal

La Ley mencionada anteriormente fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1970. Dedicaba el capítulo II a los fideicomisos, señalando en su artículo 25 que los fideicomisos

constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ese entonces fideicomitente único del Gobierno Federal, que tuvieran por objeto la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado, serían objeto de control y vigilancia por parte de un comisario designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El artículo 26 establecía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal, estaba obligada a inscribir los fideicomisos en el registro que llevara la Secretaría de Patrimonio Nacional y a comunicarle en un plazo de treinta días, la creación, modificación o reformas de los fideicomisos.

La Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, fue abrogada el día 14 de mayo de 1986, en virtud de que en esa misma fecha fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

La Ley Federal de las entidades Paraestatales dedica su capítulo IV a los fideicomisos públicos.

El artículo 40 de dicha Ley señala que los fideicomisos que establezca la administración pública federal, cuyo propósito sea auxiliar al Ejecutivo en la realización de actividades prioritarias (señaladas en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política), serán considerados entidades paraestatales.

El artículo 41 determina que la Secretaría de Programación y Presupuesto en su calidad de fideicomitente único de la administración pública federal centralizada, cuidará que en los contratos se precisen

los derechos y acciones del fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones derivadas de derechos de tercero, los derechos que se reserve el fideicomitente y las facultades del comité técnico.

Los artículos 42, 43, 44 y 45 con pequeñas variantes presentan los lineamientos establecidos con anterioridad por el Decreto por el que se establecieron bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.

CAPITULO CUARTO

El fideicomiso celebrado por el Estado, instrumento jurídico de desarrollo

I. Propositiones personales respecto del fideicomiso de Estado

II. Perspectivas del fideicomiso de Estado en México

CAPITULO CUARTO

El fideicomiso celebrado por el Estado, instrumento jurídico de desarrollo

I. Proposiciones personales respecto del fideicomiso de Estado

Propongo que el fideicomiso que celebran las entidades públicas constituya una figura jurídica nueva, en virtud de que es una notable variante del fideicomiso de la legislación mercantil, al cual a superado dando lugar a una novedosa institución jurídica de carácter administrativo cuyas características principales son:

- El fideicomitente es el Gobierno Federal por medio de los órganos de la administración pública centralizada o paraestatal.
- El fiduciario es la banca nacionalizada (sociedades nacionales de crédito).
- El fideicomisario lo integran ciertos grupos sociales o la colectividad en general.

Por lo tanto es importante la creación de una Ley de Fideicomisos celebrados por Entidades Públicas, que establezca con precisión los derechos y obligaciones del fideicomitente, comité técnico, fiduciario, delegado fiduciario, fideicomisario, director general, empleados, etc.; que determine su naturaleza jurídica; que regule la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento, control, vigilancia y extinción del mismo, para acabar con la diversidad de leyes, lagunas y ambigüedades que existen sobre este tema.

Por otro lado, si se quiere que los fideicomisos celebrados por entidades públicas, verdaderamente sean entidades de la Administración Pública Paraestatal, deberán ser dotados de personalidad jurídica y

patrimonio propios, para que de esta manera dejen de funcionar a través de instituciones nacionales de crédito quienes actúan como fiduciarias.

Se debería tener también un estricto control sobre los recursos públicos del fideicomiso, encomendando el cumplimiento de las finalidades de este a instituciones que posean una reconocida preparación técnica y una amplia capacidad moral y solvencia económica. Implementando además sistemas adecuados de revisión y supervisión, de fácil acceso que permitan al fideicomitente y al fideicomisario detectar la posibilidad de manejos indebidos por parte del fiduciario, de los recursos económicos, bienes y derechos que conforman el patrimonio del fideicomiso y de esta manera contribuir a la realización de los fines perseguidos.

Realizando constantes auditorías internas y externas que permitan conocer el estado general de la contabilidad y administración del fideicomiso.

A fin de corregir un error que existe en la legislación vigente del fideicomiso sería adecuado que se suprima el segundo párrafo del artículo 90. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que señala: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la fideicomitente única del Gobierno Federal", pues dicha disposición constituye una evidente contradicción con lo estipulado por el segundo párrafo del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con lo preceptuado por el artículo 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que designan a la Secretaría de Programación y Presupuestos, como fideicomitente único de la administración pública centralizada. En idéntica situación se encuentra el tercer considerando del 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, que determina que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actuará como fideicomitente único de la administración pública centralizada, razón por la que debe suprimirse el referido considerando.

Es de fundamental importancia determinar con toda precisión si es la Secretaría de Programación y Presupuesto el fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, pues se da el caso de que el Departamento del Distrito Federal, al poseer personalidad jurídica y patrimonio propios a constituido diversos fideicomisos ignorando los artículos 47 y 41, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, respectivamente.

No obstante haber sido derogada la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (en fecha 14 de enero de 1985), la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito vigente en su artículo 350 aún se sigue remontando a aquella para disponer que solo podrán ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello, esto incluiría a la banca privada desaparecida desde la Nacionalización Bancaria (10. de septiembre de 1982), creando confusión acerca del fiduciario quien ahora solo puede ser desempeñado por una sociedad nacional de crédito.

Este comentario sirve para demostrar que existen leyes vigentes que son obsoletas y que deben ser actualizadas.

- II. Perspectivas del fideicomiso de Estado en México

El fideicomiso ha sufrido una notable evolución desde la utilización que se le dió en el Derecho Romano, hasta nuestros días en que se ha convertido en un eficaz instrumento del Poder Ejecutivo Federal, para satisfacer las más variadas necesidades de carácter social.

En un pasado reciente de nuestro país las empresas de participación estatal crecieron cuantitativamente de una manera exorbitante y un tanto desordenada, por lo que el Estado de pronto se vió en calidad de inversionista en empresas que tradicionalmente habían pertenecido a la iniciativa privada. Parte de este desorden se observa en los lineamientos legales que rigen de manera dispersa la organización y funcionamiento del fideicomiso que celebran las entidades públicas.

Sin embargo, la difícil situación económica de nuestra Nación ha obligado al actual Poder Ejecutivo Federal, a reducir y reestructurar el número de empresas de participación estatal que existían desde antes del desempeño de su gestión administrativa, por lo que las perspectivas del fideicomiso son muy prometedoras puesto que solo podrán subsistir aquellas empresas que verdaderamente revistan una importancia prioritaria para el país, en tanto que aquellas que no alcancen tal cualidad serán sometidas a procesos de modificación, fusión, reprivatización o extinción con las consecuentes ventajas que ello implica.

La legislación del fideicomiso celebrado por entidades públicas que en este trabajo se pide crear, debe terminar con las disposiciones

legales de este tema que actualment se encuentran dispersas en una amplia gama de disposiciones jurídicas, constituyendo una ley que proporcione unidad, congruencia y actualidad con las urgentes necesidades sociales que se pretenden solucionar.

Para la creación de la legislación propuesta deben intervenir con sus opiniones el Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los órganos que tengan una relación directa con el fideicomiso que celebran las entidades públicas.

CONCLUSIONES

I. El antecedente histórico y jurídico del fideicomiso mexicano se encuentra en el fideicomiso testamentario del derecho romano.

II. La naturaleza jurídica del fideicomiso consiste en ser un contrato: "El fideicomiso es un acto jurídico mediante el cual el fideicomitente constituye un patrimonio con bienes y derechos, transmitiendo la titularidad de los mismos a un fiduciario expresamente autorizado para realizar un fin lícito y determinado en beneficio del fideicomisario". El fiduciario perfecciona el contrato al aceptar su encargo.

III. El fideicomiso que celebran las entidades públicas en México, posee raíces jurídicas de ascendencia latina, sin embargo recibió del derecho anglosajón y específicamente de la figura denominada trust, una influencia decisiva, aunque finalmente adquirió características propias durante su adaptación en nuestro país.

IV. El fideicomiso celebrado por las entidades públicas, es constituido por: la administración pública centralizada, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y por diversas entidades de la administración pública paraestatal, persiguiendo siempre el interés público, razones que determinan que el tema en estudio pertenezca al derecho administrativo y no al derecho mercantil, en atención a las personas jurídicas que lo celebran y al objetivo social que se persigue, razón por la que propongo que el fideicomiso que celebra el Gobierno Federal constituya una figura jurídica nueva en atención a que

ha superado notablemente el fideicomiso vigente.

V. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala en su artículo 3o., que los fideicomisos son entidades de la administración pública paraestatal, pero al carecer éstos de personalidad jurídica y patrimonio propios, tienen que funcionar a través de sociedades nacionales de crédito en su calidad de fiduciarias, para realizar los fines del propio fideicomiso.

VI. El fideicomiso que celebran las entidades públicas, es un contrato constituido por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de fideicomitente único de la administración pública centralizada o bien, por diversas entidades de la administración pública paraestatal, mediante el cual se transmite la titularidad de determinados bienes a una sociedad nacional de crédito (fiduciaria), para que ella realice un fin lícito en beneficio de ciertos grupos sociales o de la colectividad en general (fideicomisario).

VII. El Departamento del Distrito Federal, ha constituido algunos fideicomisos actuando como fideicomitente, pues posee personalidad jurídica y patrimonio propios, situación que significa una excepción a lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que determina que la Secretaría de Programación y Presupuesto, fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

VIII. El Comité Técnico es designado por el fideicomitente, posee

facultades de gobierno y decisión sobre los recursos del fideicomiso, pudiendo establecer limitaciones a la institución fiduciaria, y por tanto constituyéndose en un efectivo control de los bienes y derechos fideicomitados.

IX. El delegado fiduciario lo designa la institución fiduciaria para realizar las actividades y fines relacionados con el fideicomiso. El delegado fiduciario general efectúa el desempeño de varios fideicomisos, en tanto que el delegado fiduciario especial atiende de manera única el fideicomiso en particular para el que fue asignado.

X. Es de vital importancia crear una ley que regule los fideicomisos celebrados por entidades públicas, que establezca con precisión los derechos y obligaciones que corresponden al fideicomitente, comité técnico, fiduciario, delegado fiduciario, fideicomisario, director general, empleados, etc., así como también, que regule la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción del mismo, otorgando congruencia y unidad a la materia en estudio.

XI. Por medio de los recursos asignados a los fideicomisos que celebran las entidades públicas, se realizan actividades prioritarias para el desarrollo económico, político y social del país, razón por la que debe brindarse una atención especial a los mismos a fin de que se cumpla cabalmente con los nobles objetos sociales perseguidos y por consiguiente se eviten los manejos indebidos de los bienes y derechos encomendados.

XII. En la medida en que se continúe modificando, fusionando, reprivalisando o inclusive extinguiendo fideicomisos no prioritarios, se estará asegurando una economía sana y la consecución del interés público que se pretende.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel** Teoría general del Derecho Administrativo; 5a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- Batiza, Rodolfo** El fideicomiso; 4a edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- Cervantes Ahumada, Raúl** Títulos y Operaciones de Crédito; 11a. edición, Editorial Herrero, S.A., México, 1982.
- Faya Viesca, Jacinto** Administración Pública Federal; 1a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- Floris Margadant S., Guillermo** El Derecho Privado Romano; 6a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.
- Gutiérrez y González, Ernesto** Derecho de las obligaciones; 5a. edición, Editorial Cajica, S.A., Puebla, Pue., Méx., 1976.
- Mantilla Molina, Roberto L.** Derecho Mercantil; 21a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- Serra Rojas, Andrés** Derecho Administrativo, Tomo I; 11a edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- Villagordoa Lozano, José Manuel** Doctrina general del fideicomiso; 2a edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Ley de Planeación.

Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Ley General de Deuda Pública.

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.

Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.