

67  
28



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN**

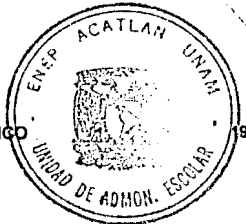
**LA NATURALEZA JURIDICA DEL FIDEICOMISO DE  
LA CENTRAL DE ABASTO DEL DISTRITO FEDERAL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
MARTIN CHAVEZ TORRES**



SANTA CRUZ ACATLAN, MEXICO



1983

**TESIS CON  
FALLA DE CREDITO**



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.

LA NATURALEZA JURIDICA DEL FIDEICOMISO  
DE LA CENTRAL DE ABASTO DEL DISTRITO FEDERAL

I N D I C E

INTRODUCCION	3
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FIDEICOMISO	5
CAPITULO II	
NATURALEZA JURIDICA DEL FIDEICOMISO	17
1. CONCEPTO LEGAL	18
2. CLASIFICACION	19
3. ANALISIS COMPARATIVO CON OTROS CONTRATOS Y FIGURAS JURIDICAS	23
CAPITULO III	
LAS PARTES QUE INTERVIENEN EN LA CELEBRACION DE UN FIDEICOMISO	33
1. FIDEICOMITENTE	33
2. FIDUCIARIO	35
3. FIDEICOMISARIO	40
CAPITULO IV	
SITUACION JURIDICA DE LOS BIENES FIDEICOMITIDOS	47
CAPITULO V	
EL REGIMEN JURIDICO DEL FIDEICOMISO	
1. PRIVADO	56
2. PUBLICO	66

<b>CAPITULO VI</b>	
<b>EL FIDEICOMISO DE LA CENTRAL DE ABASTO</b>	
<b>DEL DISTRITO FEDERAL</b>	<b>86</b>
<b>1. ANTECEDENTES HISTORICOS</b>	<b>89</b>
<b>2. ESTRUCTURA ORGANICA Y</b>	
<b>SU ACTA CONSTITUTIVA</b>	<b>94</b>
<b>3. ESTRUCTURA ORGANICA DEL</b>	
<b>COMITE TECNICO</b>	<b>104</b>
<b>4. NATURALEZA JURIDICA</b>	<b>113</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>125</b>
<b>BIBLIOGRAFIA BASICA</b>	<b>128</b>
<b>BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA</b>	<b>130</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>132</b>

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

El presente trabajo tiene como finalidad establecer la naturaleza jurídica del Fideicomiso de la Central de Abasto del Distrito Federal, lugar donde concurren un sinúmero de intereses y factores que se ven reflejados en su Comité Técnico al ser éste su órgano de gobierno.

Este tema ha creado grandes controversias originadas por los representantes del sector privado ante el Comité Técnico, quienes pretenden se deje en sus manos la operación y administración de ese gran mercado que es la Central de Abasto, lugar donde se concentran y distribuyen mercancías y productos varios hacia toda la República Mexicana, representando esta situación el 40 por ciento del abasto requerido a nivel nacional; se mencionan las desventajas y problemática que podría ocasionar este carácter privado con el que se pretende revestir al Contrato de Fideicomiso; en contraposición se trata de justificar de una forma amplia y precisa el por qué de la razón de ser de interés público y de uso común de la multireferida Central, por lo que se hace un breve análisis de autores y teorías relacionadas con el fideicomiso, atendiendo desde luego a sus antecedentes históricos y legislativos, donde el trust es el antecedente directo de lo que actualmente se contempla como fideicomiso en nuestra legislación.

El término fideicomiso que se encuentra plasmado en nuestro sistema legal, al igual que el contemplado en otros países de habla hispana, como ya se dijo, derivan del trust angloamericano; no obstante esta derivación, se verá también al fideicomiso en sistemas legales que resultan ser sin duda pilar fundamental para el desarrollo de esta figura jurídica que en el Derecho Positivo de un gran sinúmero de sistemas legales, ha cobrado gran relevancia y su uso va en constante aumento.

Igualmente, se mencionan los antecedentes del comercio organizado en nuestro país, abarcando desde la fundación de la Ciudad de México (La Gran Tenochtitlán) por parte de los Mexicas, partiendo de ahí hasta la zona de la Merced que se encuentra enclavada en el corazón mismo de nuestra Ciudad Capital y que a últimas fechas se conoce como Centro Histórico por la gran cantidad de monumentos artísticos y arqueológicos ahí localizados y que por el volumen de mercancías manejado, por la confluencia vehicular y humana, llegó a convertirse en un lugar inseguro, donde proliferaron la corrupción y desventaja entre productores, comerciantes y consumidores en el manejo de los productos ahí comercializados; la actividad de fascinerosos, la prostitución y enfermedades por lo inhóspito del lugar, que día con día fueron en aumento, hasta llegado el momento en que la situación rebasó por mucho la realidad e hizo que las autoridades competentes tomaran cartas en el asunto, avocándose a realizar estudios y proyectos tendientes a buscar la solución más óptima al problema, de lo que resultó como necesidad impostergable, la construcción de un mercado que reuniera los requisitos y diera cabal satisfacción a las necesidades de la población y es en el año de 1902 cuando se inaugura la Central de Abasto, que debe su origen sin duda a características de interés social (público) y no particular o privado.

Al ser el fideicomiso un concepto jurídico relativamente nuevo en el sistema jurídico mexicano, resulta imprescindible hacer un análisis sucinto de esta figura jurídica que a través de los años se ha visto generalizada en cuanto a su uso en diferentes sistemas jurídicos en países de diferentes latitudes; así por ejemplo, hablaremos del fideicomiso en Roma, que representa sin duda la cuna del derecho contemporáneo, así como de otros países que han logrado adoptar al fideicomiso dentro de su legislación de manera tal, que les ha permitido alcanzar un considerable avance, aplicándolo desde luego de acuerdo a la situación tiempo lugar y circunstancias desarrolladas dentro de sus propias sociedades.

## CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FIDEICOMISO

### 1. EN MEXICO

Los primeros antecedentes que se tienen en México respecto del fideicomiso, los encontramos en los estudios sobre las Instituciones del Trust y los Ferrocarriles Nacionales de Don Emilio Velázco, quien afirmó que México para lograr su desarrollo material, permitió la inversión de cuantiosos capitales provenientes del extranjero, especialmente de Estados Unidos e Inglaterra, dichas inversiones han sido consideradas como bonos hipotecarios, por lo que se tuvieron que adoptar medidas legales apegadas a las relaciones jurídicas internacionales; siendo la palabra trust (fideicomiso) la que pudo permitir se diera un enfoque contractual a tales inversiones, toda vez que el trust era un contrato complejo con varios elementos constitutivos, que al ser descompuestos, analizados y comparados con la legislación mexicana, dieron lugar a un contrato de préstamo, a un mandato y a una hipoteca.

"El préstamo se justifica toda vez que el contenido en el Contrato de Trust, es un contrato entre la Compañía de Ferrocarriles y los tenedores de las obligaciones; por lo que hace al mandato, es la parte del contrato en virtud de la cual se gestiona o funciona una representación de las obligaciones, situación que de acuerdo con la legislación mexicana constituye un mandato, donde el mandatario (trustee), comienza a funcionar antes de que existan los mandantes o tenedores de las obligaciones. Por último, la hipoteca se usó para garantizar tanto las obligaciones, como los intereses que se fueran generando y que se deberían pagar, así como el cumplimiento de las demás obligaciones que contrae la Compañía del Ferrocarril, donde esta enajena a el trustee todos los bienes con los cuales se garantizan los adeudos y obligaciones" (1). La hipoteca se constituye con la finalidad de darle seguridad a los obligacionistas que constituyan el trust.

La enajenación o venta que se realiza en el trust no tiene el mismo significado, ni los alcances que se contemplan en el Derecho Civil Mexicano, pues las cosas objeto de la enajenación no son para la posesión o uso del trustee, sino que éste adquiere la propiedad legal, teniendo dominio absoluto legalmente, pero la enajenación se ha hecho con la finalidad de que los bienes se destinen para ciertos usos.

La similitud que podríamos afirmar, tienen los términos fideicomiso y trust, es en cuanto a la confianza que se despliega por parte de quien confía un patrimonio a otro con la finalidad de que lo administre y aplique a determinados fines.

Posteriormente con fecha 21 de noviembre de 1905, el Secretario de Hacienda, Señor Limantour, envía a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, una iniciativa donde se faculta al Ejecutivo para expedir una Ley para la constitución de instituciones comerciales encargadas de desempeñar las funciones de agentes fideicomisarios, cuya autoría pertenecía al Licenciado Jorge Vera Estañol; iniciativa que nunca llegó a ser Ley. En los años de 1924 y 1926, hubo nuevos intentos para establecer bases concretas y legales para el funcionamiento del fideicomiso en nuestro país, situaciones que tampoco llegaron a cristalizar.

La obra del destacado jurista panameño Ricardo J. Alfaro, es sin duda la fuente inspiradora de la institución del fideicomiso en nuestras leyes sobre la materia, con su obra "El Fideicomiso Estudio Sobre la Necesidad y Conveniencia de Introducir en la Legislación de los Pueblos Latinos una Institución Nueva, Semajante al Trust del Derecho Inglés".

Este autor define al fideicomiso como un mandato irrevocable, en virtud del cual se transmiten determinados bienes a una persona llamado fiduciario, para que disponga de ellos de acuerdo a lo ordenado por quien los trasmite, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario,



estableció una adecuada reglamentación del mismo, situación que hizo posible se adaptara en diferentes sistemas jurídicos de países latinoamericanos, como Bolivia, Chile, Colombia y Perú.

Los antecedentes legislativos del Fideicomiso en México son:

a) El 24 de diciembre de 1924 (Diario Oficial del 16 de enero de 1952), bajo la Presidencia del General Calles, siendo Secretario de Hacienda y Crédito Público el Ingeniero Alberto J. Pani, se abrogó el ordenamiento de 1897, mediante la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, en la que aparece el fideicomiso por primera vez en nuestro sistema jurídico. Estableciendo que los bancos de fideicomiso sirven a los intereses del público en varias formas, pero principalmente administrando los capitales que se les confían.

b) La Ley de Bancos de Fideicomiso promulgada el 30 de junio de 1926 (Diario Oficial del 17 de junio de 1926). Esta Ley dio la primera estructura a la institución definiéndola de la siguiente forma: "el Fideicomiso propiamente dicho es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al Banco, con carácter de fiduciario determinandos bienes para que disponga de ellos o de sus productos, según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario: el Banco Fiduciario podrá ejecutar en cuanto a los bienes fideicomitados, todas las acciones y derechos inherentes al dominio aún cuando no se exprese en el acto constitutivo del fideicomiso, pero no podrá enajenar, gravar ni pignorar dichos bienes, a menos de tener facultad expresa, o de ser indispensables estos actos para la ejecución del fideicomiso" (2).

c) El 31 de agosto de 1926, es aprobada una nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Auxiliares, donde se reitera la prohibición a las instituciones extranjeras, agregándose además un artículo relativo a la

imposibilidad de que dichas instituciones realizaran operaciones de fideicomiso. (las sucursales extranjeras no pueden actuar como Fiduciarios).

d) Nuevamente el 28 de junio de 1932, se promulga otra Ley General de Instituciones de Crédito, quedando el fideicomiso como una afectación patrimonial, a un fin cuyo logro es confiado a las gestiones de un fiduciario, precisándose por consiguiente la naturaleza y los efectos de ese instituto que actualmente es concebido como un mandato irrevocable, y.

e) Así llegamos a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, promulgada el 26 de agosto de 1932, la cual es la que rige en la actualidad todos los actos de comercio. Esta ley estructura perfectamente el fideicomiso, dictando claramente los lineamientos sobre los cuales ha de descansar esta institución jurídica que ha resultado de gran utilidad en el campo de la Administración Pública para el Gobierno Federal, que con la adopción de la misma, busca dar un marco de legalidad a su actuación con el firme propósito de satisfacer las necesidades de la población.

Es el Ingeniero Pani, Secretario de Hacienda y Crédito Público, el encargado de reformar la legislación mercantil y bancaria de 1924; el Ingeniero Pani propuso el articulado de la Ley de Títulos que dio lugar al título segundo, capítulo quinto del fideicomiso, a la Comisión Redactora del Código de Comercio, conformada por los Licenciados Gómez Morín, Palacios Macedo y Suárez. Estructuración del fideicomiso que actualmente se encuentra contemplada de los artículos 346 a 359.

## 2. EN ROMA

Los romanos utilizaron el fideicomiso como una forma de testar, es decir, que cuando un testador quería favorecer a una

persona con la que no tenía la testamenti factio (capacidad de testar), no tenía otro recurso que rogar a su heredero fuese el ejecutor de su voluntad para dar al incapaz, bien fuera un objeto particular, o bien la sucesión en todo o en parte. Esto es un fideicomiso para el Derecho Romano. Al heredero gravado se le llamaba fiduciario y aquel a quien restituía fideicomisario.

"Semejante disposición en su origen, no tenía nada de obligatoria civilmente; era un asunto de conciencia y de buena fe para el heredero fiduciario" (3).

El fideicomiso en Roma podía dejarse no sólo en un testamento, sino también en un codicilo y por alguien que haya muerto intestado. El fideicomiso en sus inicios, podía recogerse hasta por una persona privada de la testamenti factio o del jus coplendi (derecho de ciudad). Pero algunos senadoconsultos habidos bajo Adriano prohibieron se dejaran los fideicomisos a los peregrinos y a las personas inciertas.

El fideicomisario sólo adquiriera un derecho de crédito, su acción es llevada a Roma delante del pretor y del Presidente en las provincias. Estos Magistrados no entregan ninguna fórmula y juzgan ellos mismos el asunto.

El testador después de haber instituido un heredero, no podía disponer ya del derecho a su patrimonio en todo o en parte, por institución o por legado, en beneficio de otro, para el momento en que su heredero muriese. Pero podía rogar a este heredero restituir a su muerte, a una persona designada la totalidad o una parte de la sucesión. Este fideicomiso se dejaba por lo general primero a cargo del heredero, después a cargo del primer fideicomisario, y así sucesivamente, de manera a obtener una serie de restituciones, teniendo cada uno por fecha la muerte de la persona gravada.

Los romanos tienen dos clases de fideicomisos a saber:

a) Los fideicomisos de herencia, que tiene por objeto la totalidad o una cuarta parte de la sucesión.

Los efectos de estos fideicomisos en el derecho antiguo fueron modificados primeramente por dos senadoconsultos y después por Justiniano.

b) Los fideicomisos particulares. Estos fideicomisos sólo tienen por objeto cosas consideradas a título particular, por ejemplo, los legados. El testador podía dejar por fideicomiso particular todo lo que hubiese podido legar, no solamente lo que le pertenecía, sino también la cosa del heredero y la de otro. En este caso el fiduciario, o debería adquirirlo para devolvérselo al fideicomisario, o pagarle la estimación.

Con la finalidad de que el fideicomiso tuviera plena validez "el Emperador ordenó a los Magistrados para que intervinieran con su autoridad para darles validez, estableciéndose posteriormente su obligatoriedad, creándose un Magistrado con jurisdicción a fin de determinar con claridad el derecho en la materia, denominándosele Praetor Fideicomisario, al que resolvía, sin conceder ninguna acción, la causa que se le presentaba" (4).

Los romanos contemplaban al fideicomiso (fideicommissio), cuyo objeto consistía en salvar los múltiples impedimentos que se establecían para poder adquirir la calidad de heredero, señalándose por parte del testador a personas que no tenían impedimentos para heredar, encargándole de antemano transmitir más tarde a un tercero que en esos momentos no reunía los requisitos para ser heredero, esto se traduce en encargo de confianza; asimismo encontramos en el Derecho Romano a la fiducia o pago fiduciario, que consiste en la transferencia de bienes que hacía una persona en favor de otra para que los utilizara en forma

especifica y para un fin determinado, obligándose a devolverlos al propietario original cuando se cumpliera el fin establecido.

### 3. EN ALEMANIA

En el derecho alemán encontramos como antecedente del fideicomiso contemporáneo al Treuhan o Salmán, persona a quien se entregaban en propiedad determinados bienes inmuebles para que a la muerte de la persona que los entregaba, se hiciera con ellos lo que el difunto había dispuesto, aquí podemos ver claramente que se establecía el cargo de albacea, que recaía en el salmán o treuhan.

### 4. EN INGLATERRA

En Inglaterra a fines del Siglo XV cuando el uso alcanza categorías de institución jurídica al quedar bajo la jurisdicción de los Tribunales de la Equidad, que protegían equitativamente los intereses en juego. Mientras los Tribunales del Common Law, veían en el Feoffe to use un propietario no legal de los bienes dados en uso, los Tribunales de la Equidad oponían al cestoi que use como propietario en equidad de esos bienes y en estas condiciones quedaba coartada la posibilidad para el prestantombre infiel de abusar de la confianza en el despositada en el caso de que tratara de disponer, para su propio beneficio de los bienes que la habían sido confiados.

Con el transcurso del tiempo, ya en el siglo XVI se hizo cosa común y corriente que una persona cediera sus bienes a una segunda persona para uso de una tercera, y esta última por su parte concediera el uso de esos bienes a una cuarta persona. Esta situación creó bastantes confusiones, por lo que se tuvo que reglamentar el use, procurándose impedir que se utilizare en perjuicio de nadie, así en 1555 se expidió en Inglaterra el statute of uses que estuvo vigente hasta 1925 en que es derogado por la

Lau of Property, que dispuso que todas las personas en cuyo beneficio existieran tierras u otros inmuebles, como consecuencia de un use, deberían considerarse como propietarios y poseedores legales de ellos; este acontecimiento fue fundamental para el desarrollo del trust, del cual se hará un breve análisis en párrafos posteriores y que hasta nuestros días a alcanzado gran progreso.

### 5. EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

En los E.U.A. el trust fue adoptado desde principios del siglo pasado y se afirma que el trust angloamericano es la concepción jurídica modernizada y perfeccionada del use inglés. El Licenciado Raúl Cervantes Ahumada, comenta que esta institución jurídica cobró gran impulso al extenderse su aplicación a la actividad bancaria, de tal manera que esta comercialización del trust distingue principalmente a la institución inglesa de la institución norteamericana, señalando que en E.U.A. la posición del trustee (fiduciario) tiende a ser profesionalizado, pues en Inglaterra el trustee individual no recibe compensación por su trabajo y en E.U.A. si recibe compensación. Esto ha hecho que se funden trust companies y bancos fiduciarios especializados que han hecho del trust una actividad casi exclusivamente bancaria, concluyendo que los grandes éxitos de los bancos fideicomisarios americanos y la inversión de capital norteamericano en México, proyectaron sobre nuestro país la institución del trust.

### 6. EN ESPAÑA

Al hacer referencia del fideicomiso en el derecho español, diremos que esta institución se limitaba tan sólo a aquellos asuntos que tuvieran algo que ver con la sucesión testamentaria, donde el testador dejaba un conjunto de bienes a una

persona, pero con la obligación de que ésta se los entregara a otra.

De lo anterior se desprende que se establecía un cargo similar al de albaceazgo o ejecutor testamentario, a quien se le confiaba de buena fe que ejecutara las últimas disposiciones del testamentador.

En España se permitieron las substituciones fideicomisarias originando con esto el mayorazgo, situación que venía siendo utilizada desde la época feudal con la finalidad de mantener las propiedades dentro del mismo seno familiar, con las consabidas inconformidades sociales y económicas que esto representó.

#### EL TRUST

El trust contemplado desde el punto de vista económico, es utilizado para definir a ciertas organizaciones de tipo monopolístico que controlan la producción y distribución de bienes y servicios, o de ambos a la vez, con el objeto de eliminar la libre competencia y de este modo decidir a su arbitrio acerca de la producción, abastecimiento y fijación de los precios de los satisfactores producidos. "Otro punto de vista resulta ser el humanista, que se caracteriza por la confianza, fe o creencia en la bondad u honradez de alguien; pero el aspecto jurídico que ha influido directamente en lo que conocemos como fideicomiso en nuestro sistema legal, al igual que en el inglés y norteamericano, se utiliza para designar diversas relaciones fiduciarias, en especial las derivadas del trust anglosajón, antecedente formal de nuestro fideicomiso, significando entonces una disposición en la que el testador confía su hacienda, o ciertos legados a la fe de alguno que ejecuta su voluntad" (5).

Nuestro sistema legislativo tuvo que adoptar una figura jurídica extranjera, misma que a través de un proceso lógico de imitación y adaptación, surge con el nombre de fideicomiso, con una sola categoría de normas jurídicas, producto de nuestra fuente única, la legislación, encontrando no sólo un derecho de propiedad exclusivo, permanente y absoluto, sino también un número ilimitado de derechos reales, sólo oponibles a terceros en la forma regulada por la ley; se tuvo que crear un derecho de propiedad temporal, en función de un fin, y para el fideicomiso un interés protegido con validez y oponible a todo el mundo.

Para no alterar el derecho de propiedad contemplado en nuestro sistema jurídico, se limitó la función de los fuduciarios, a las instituciones de crédito autorizadas y dieron al fideicomiso un carácter puramente contractual y no se creó un nuevo derecho de propiedad.

Los juristas ingleses definen al trust de la siguiente forma:

Underhil dice que el trust es una obligación de equidad que impone a una persona el deber de disponer de los bienes sobre los que tiene el control (trust o property), en beneficio de otras personas llamadas beneficiarios (cestuis que trust), entre los cuales puede contarse ella misma, pudiendo cualquiera de ellas exigir el cumplimiento de la obligación.

Story define al trust como un derecho, título o interés en equidad, en propiedad real o personal sobre bienes o derechos, distinto de la titularidad del derecho común.

Salmond por su parte afirma que en el trust la propiedad fiduciaria (trust property) es aquella cuyos titulares son dos personas simultáneamente, siendo tal relación entre los dos dueños que una de ellas está obligada a emplear su derecho en beneficio de la otra; a la primera se le llama trustee y su derecho



es la propiedad fiduciaria; a la segunda se le llama beneficiario y su derecho es la propiedad beneficiaria.

No queriendo quedar atrás, los juristas norteamericanos Scott y Keenton, quienes definen al trust como una relación fiduciaria con respecto a bienes, que impone a la persona titular del derecho de propiedad, obligaciones en equidad de disponer de la propiedad para beneficio de otra persona, relación que surge como resultado de la manifestación, de la intención de crearla.

- (1) Lepaville Pierre. Tratado, Teoría y Práctica de los Trusts, traducido por Pablo Macedo. Editorial Porrúa, S.A. México 1975. Pág. IX.
- (2) Eugene Petit. Tratado Elemental de Derecho Romano. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta edición. México 1988. Pág. 580.
- (3) José Ignacio Morales. Derecho Romano. Editorial Trillas. Segunda edición. México 19. Pág. 264.
- (4) Rodríguez Ruiz Raúl. El Fideicomiso y la Organización Contable Fiduciaria. Editorial ECASA. México. Pág. 32.
- (5) Rodolfo Batiza. Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria. Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición. México 1985. Pág. 50.

## CAPITULO II. NATURALEZA JURIDICA DEL FIDEICOMISO

En México para definir desde el punto de vista legal al fideicomiso, se hace alusión necesariamente al término o idea de patrimonio de afectación a un fin, lo que a juicio de "Rodolfo Batiza resulta insuficiente para definir la naturaleza jurídica del fideicomiso, al afirmar que el fideicomiso debe encuadrarse dentro de las categorías reconocidas por el derecho positivo" (1), así tenemos que la Ley sustantiva revela claramente que la constitución del fideicomiso da origen a un vínculo o a una relación legal que liga las partes entre si y de la cual derivan deberes y derechos recíprocos. Jurídicamente el fideicomiso es una obligación, puesto que el Código Civil en su título primero "fuentes de las obligaciones" establece. Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones; entonces los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos, de ahí que el fideicomiso constituido por acto entre vivos es la obligación jurídica resultante de un contrato. El artículo 352 de la Ley Sustantiva, establece que el fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento, pero siempre deberá constar por escrito.

La naturaleza contractual del fideicomiso como bilateral, sinalagmático y perfecto, tiene fuente de sustento en el Código Civil, por la existencia de la condición resolutoria tácita por medio de la cual la facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliera lo que le incumbe. El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de los daños y perjuicios en ambos casos. También podrá pedir la resolución aún después de haber optado por el cumplimiento, cuando este resulte imposible. Artículo 1949 del Código Civil.

El fideicomiso afirman algunos autores, aparte de ser un acto de comercio desde el punto de vista técnico, sostiene además, que el fideicomiso es un acto absolutamente mercantil, lo que resulta más doctrinario que legal, al carecer de sustentación. Por su parte la práctica bancaria nos muestra claramente que el fideicomiso constituye un acto mixto, esto en los términos de los artículos 75 y 1050 del Código de Comercio; será civil para el fideicomitente y mercantil para el fiduciario, en virtud de su calidad de institución bancaria, incluso resulta ser susceptible de ser considerado administrativo (fideicomisos públicos), laboral (el que se constituye para un Sindicato) y posiblemente hasta agrario.

#### 1. CONCEPTO LEGAL

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su Artículo 346 dispone. En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria.

El fideicomiso definido por el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Ciencias Jurídicas de la U.N.A.M. nos dice que proviene (del latín fideicommissum de fides, fe, y commissus, confiado) es un contrato por medio del cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria, para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señala en el contrato respectivo.

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, es decir, la constitución de un fideicomiso debe otorgarse en instrumento privado o en escritura pública, según la cuantía de los bienes que se den (no que se transmitan) en fideicomiso, donde la fiduciaria

realiza su ejercicio como titular de derechos que le han sido transferidos con encargo de realizar un determinado fin, pues la transmisión se hace para el solo propósito de que la fiduciaria pueda realizar el fin que se le encomienda, teniendo los bienes sólo en propiedad fiduciaria, donde su dominio está sujeto a las limitaciones impuestas por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso, teniendo desde luego todos los derechos y acciones que se requieren para el cumplimiento y defensa del fideicomiso.

## 2. CLASIFICACION

El fideicomiso para su estudio se puede clasificar conforme al derecho positivo y la práctica bancaria de la siguiente forma:

a) Fideicomiso expreso e implícito, nuestra Ley sólo admite la categoría del fideicomiso expreso, que es el constituido por la manifestación exteriorizada de la voluntad de una persona, sea por acto entre vivos o por testamento.

b) Condicional, secreto y sucesivo. El fideicomiso condicional incorpora una de las modalidades de las obligaciones. La obligación es condicional cuando su existencia o su resolución dependen de un acontecimiento futuro e incierto. La condición es suspensiva cuando de su cumplimiento depende la existencia de la obligación. La condición es resolutoria cuando cumplida esta, resuelve la obligación, volviendo las cosas al estado que tenían como si esta obligación no hubiese existido.

El fideicomiso secreto está prohibido por la Ley; por lo que se refiere a los fideicomisos sucesivos, su régimen en la Ley Sustantiva es más liberal, toda vez que la prohibición de estos fideicomisos se establece con la salvedad de que la sustitución se realice en favor de personas que estén vivas o

concebidas ya, a la muerte del fideicomitente, en cuyo caso están permitidos, a diferencia del derecho común donde quedan prohibidas las sustituciones fiduciarias, sea cual fuere la forma de que se les revista, y cualquiera otra diversa de aquella en que el testador sustituya una o más personas al heredero o herederos instituidos para el caso en que mueran antes que él o no quieran aceptar la herencia.

c) Beneficiencia. La Ley Sustantiva prohíbe todos aquellos fideicomisos cuya duración sea mayor de 30 años, cuando se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficiencia. Sin embargo, pueden instituirse con duración mayor de 30 años, cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos, de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro; situación que no es aplicable cuando se constituye un fideicomiso por el Gobierno Federal y sea declarado de utilidad pública.

d) Oneroso y gratuito. Cuando el fideicomiso representa una liberalidad para el fideicomisario, puede, como la donación ser puro, condicional oneroso o remuneratorio.

e) Revocable e irrevocable. El Artículo 357 fracción VI de la Ley Sustantiva da la base para esta distinción al disponer que. El fideicomiso se extingue por revocación hecha por el fideicomitente cuando este se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso.

f) De inversión, administración y garantía.- Fideicomiso de inversión es aquel que consiste en el encargo hecho por el fideicomitente al fiduciario de conceder préstamos con un fondo constituido al efecto. Se celebran así dos contratos; en primer lugar el de fideicomiso, en ejecución del mismo, y el de o los de mutuo.

El fideicomiso de administración es aquel en el que el fideicomitente entrega bienes inmuebles al fiduciario para que se encargue de administrarlos y de realizar los diversos actos que de ahí resulten, celebración de contratos de arrendamiento, cobros de rentas, etc.

El fideicomiso de garantía se utiliza por las instituciones fiduciarias para celebrar diversas clases de operaciones a efecto de garantizar ante sí mismas, los préstamos concedidos por sus departamentos de crédito, debiendo observar para la ejecución de este procedimiento, las formalidades de las fracciones III y IV del Artículo 141 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, 96 la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Bancario se establece lo siguiente: en los fideicomisos que tengan por objeto garantizar el cumplimiento de las obligaciones, se aplicará el procedimiento establecido en el Artículo 341 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, a petición del fiduciario, para dar cumplimiento a lo establecido en el acto constitutivo del fideicomiso o en las modificaciones posteriores que puedan hacerse al mismo.

g) Fideicomiso de voto. Esta variedad de fideicomiso es equivalente del "voting trust". En este tipo de fideicomisos se plantea el problema de la legalidad frente al texto terminante del Artículo 198 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en el sentido de que. "Es nulo todo convenio que restrinja la voluntad de voto de los accionistas, toda vez que es innegable la restricción a la libertad del voto".

h) De zona prohibida. La parte final de la fracción I párrafo VII del Artículo 27 Constitucional ordena que en una faja de 100 km. a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo los extranjeros podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas. No obstante lo anterior, el Ejecutivo Federal inició hace algunos años la concesión de permisos a extranjeros para adquirir en fideicomisos dentro de la Zona

Prohibida y posteriormente faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que tenga intervención en su otorgamiento; más tarde con la finalidad de sostener y acelerar el desarrollo industrial y turístico del país, se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que en uso de la facultad discrecional otorgada en la fracción I del Artículo 27 Constitucional, resolviera sobre la conveniencia de conceder a las Instituciones Nacionales de Crédito los permisos a que se refiere el Artículo segundo de la Ley Orgánica de dicha fracción, para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas ubicadas en la Zona Prohibida, y siempre que el objeto de la adquisición fuera el de permitir exclusivamente a los fideicomisos la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes sin constituir derechos reales sobre ellas, situación que se justificó con las modificaciones hechas por Decreto de fecha 26 de febrero de 1973, publicado en el Diario Oficial de 9 de marzo.

1) Públicos y privados. Debido al innumerable cúmulo de actividades que realiza el Estado y por la importancia adquirida en los fideicomisos que el mismo ha creado, resulta imprescindible distinguir al fideicomiso público del privado, donde el primero es resultado de una creciente intervención por parte del Gobierno en todos los campos de la actividad económica, como resultado de una nueva forma de descentralización administrativa, distinguiendo tres modalidades que son: por región, por servicio y por colaboración.

2) Otras clasificaciones. Estas obedecen a todas aquellas actividades que realizan los individuos a fin de dar satisfacción a sus necesidades, siendo estos: el fideicomiso de tiempo compartido, el de fraccionamiento y lotificación de terrenos, emisión de certificados de participación, seguros y mexicanización de empresas.



### 3. ANALISIS COMPARATIVO CON OTRAS FIGURAS JURIDICAS

El fideicomiso tiene semejanza con otras figuras jurídicas o contratos, por lo que a continuación se hace una breve semblanza de los mismos.

1. El fideicomiso y su relación con el MANDATO. El fideicomiso guarda gran semejanza con el mandato, que es un contrato por medio del cual el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que este le encarga, ya que el fideicomiso se le definía inspirándose desde luego en el Proyecto Alfaro, como un mandato irrevocable; no obstante esta definición hecha, estas figuras se distinguen claramente en la transmisión del dominio que se produce en en el fideicomiso, situación que no se origina en el mandato. El mandato por su parte tiene mayor amplitud al abarcar todos los actos jurídicos o lícitos que sean encargados por su mandante (Artículos 2546 y 2548 del Código Civil), mientras que en el fideicomiso sólo se trabaja con bienes (Artículo 346 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito)

2. Con el CONTRATO DE DEPOSITO, donde el depositario se obliga a recibir una cosa, mueble o inmueble que le es conferida por el depositario, y a guardarla para restituirla cuando le sea pedida por éste (Artículo 2516 del Código Civil), en el fideicomiso también se realiza la entrega material de la cosa, pero distinta a la hecha en el contrato de depósito en que sólo hay un cambio de posesión del depositario, mientras que en el fideicomiso se origina una transmisión de propiedad del fideicomitente al fideicomisario. Salvo el caso de que se trate del depósito irregular (Artículo 267 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, donde sí se transmite la propiedad de la suma de dinero en moneda nacional o extranjera al depositario que se obliga a restituir la suma depositada en la misma especie.

3. Con la ESTIPULACION A FAVOR DE TERCEROS, el fideicomiso también tiene semejanzas, pero se distingue claramente,

toda vez que la estipulación a favor de terceros es reglamentada por el Código Civil, donde se establece que en los contratos puede hacerse estipulación a favor de terceros de acuerdo con los siguientes Artículos. La estipulación hecha a favor de terceros hace adquirir a este salvo pacto escrito en contrario, el derecho de exigir del promitente la prestación a que se ha obligado. También confiere al estipulante el derecho de exigir del promitente el cumplimiento de dicha obligación (Artículo 1869). El derecho del tercero nace en el momento de perfeccionarse el contrato, salvo la facultad que los contratantes conservan de imponerle las modalidades que juzquen convenientes, siempre que estas consten expresamente en el referido contrato (Artículo 1870). La estipulación puede ser revocada mientras que el tercero no haya manifestado su voluntad de querer aprovecharla. En tal caso o cuando el tercero rehuse la prestación estipulada a su favor, el derecho se considera como no nacido (Artículo 1871). El promitente podrá salvo pacto en contrario, oponer al tercero las excepciones derivadas del contrato (Artículo 1872).

La anterior transcripción textual nos permite establecer claramente que la semejanza principal entre la estipulación a favor de tercero y el fideicomiso, es el beneficio que se establece a través de ambos a una persona que no tuvo intervención directa en la celebración de un contrato, es decir, en la creación de la obligación original sin descartar desde luego, el caso en el que el fideicomitente se designe asimismo como fideicomisario; pero como en todos los contratos encontramos diferencias, las aquí surgidas son significativas: el fideicomiso es una relación jurídica autónoma que en principio no surge incidentalmente en el contrato; en el fideicomiso la revocación del fideicomitente no está condicionada a la aceptación del beneficiario, situación que si se da en la estipulación a favor de terceros; la estipulación a favor de terceros supone siempre la existencia de este, en tanto que el fideicomiso no es necesario como lo vemos en la constitución a favor de los no nacidos y para

finalidades de todo ajenas a las personas (Artículos 347 y 359 fracción II de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

4. LA DONACION es otro contrato donde encontramos similitudes y diferencias con el fideicomiso, al resultar este último de una liberalidad; no obstante lo anterior, es de destacarse que la donación deberá versar sobre bienes presentes, no pudiendo comprender los futuros, restricción que no se aplica en el fideicomiso; en el fideicomiso interviene una persona llamado fiduciario que se interpone entre el fideicomitente y fideicomisario, situación que no ocurre entre el donante y el donatario, ya que la transmisión que se hace entre los sujetos de los bienes presentes, es directa.

5. EL FIDEICOMISO COMO PATRIMONIO SIN TITULAR. El patrimonio la mayoría de las veces es tratado como un conjunto de bienes, derechos y obligaciones, pues bien, estos elementos constitutivos del patrimonio se les da un uso determinando siempre en relación a un fin jurídico, lo que da lugar sin duda, a que dicha relación encuadre en alguno de los supuestos jurídicos regulados por la norma, es decir, estas relaciones surgidas al manipular los bienes, derechos y obligaciones, deberán hacerse con apego y respeto a los lineamientos jurídicos previamente establecidos en las figuras jurídicas denominadas contratos.

Por las razones expuestas anteriormente, es probable que encontremos patrimonios sin titular, afirman algunos autores o que carezcan de él; un ejemplo claro a este respecto lo encontramos en Alemania, donde desde hace mucho tiempo se ha admitido que aquél que desea fundar un establecimiento útil no tiene necesidad de ingresar los bienes con que cuenta, dotarlos en patrimonio de una persona realmente existente, su fundación haya en sí misma la razón de su existencia; "es un patrimonio afectado a una finalidad determinada" (2). Estas fundaciones con el patrimonio de una corporación son un establecimiento compuesto por una masa de los bienes sin que nadie sea considerado como propietario del mismo.

Esta situación los autores tratan de explicarla diciendo que se trata de dos patrimonios diversos, donde unos son de las personas impersonales, y los segundos admiten el calificativo de patrimonios afectos a un fin o patrimonio distinto. De los primeros es titular un sujeto, y los segundos por su parte, si bien no tienen un propietario, se encuentran destinados a cierta finalidad y en consecuencia los derechos que estos confieren no pertenecen a alguien, sino a algo, es decir, al propio patrimonio.

La mayoría de los autores mexicanos han aceptado las posturas anteriores para determinar la naturaleza jurídica de nuestro fideicomiso, al afirmar que la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, en materia de fideicomiso, está inspirada en las ideas sustentadas por Lepaulle, respecto del trust como patrimonio de afectación.

El Profesor Alfredo Domínguez Martínez, rechaza tajantemente los argumentos anteriores, al afirmar que ante la imposibilidad de patrimonio sin titular, lo positivo respecto a los razonamientos antes mencionados, es que el fideicomiso tiene aparejado en efecto, la afectación de ciertos bienes o derechos a la consecución de un fin determinado.

6. EL FIDEICOMISO COMO UNA TRANSMISION DE DERECHOS DE LOS QUE ES TITULAR EL FIDUCIARIO. Este apartado se ve sustentado por autores como Serrano Treviña y Rodríguez y Rodríguez, los cuales tratan de explicar la naturaleza jurídica del fideicomiso a través de la transmisión de derechos que tiene lugar del fideicomitente al fideicomisario, o como un negocio fiduciario u operación bancaria, fundándose desde luego ambos en la titularidad del fiduciario sobre los bienes transmitidos por virtud del fideicomiso.

La opinión de Rodríguez y Rodríguez es la siguiente: dice que se crea una nueva estructura en el derecho de propiedad, ya que la traslación de dominio habida produce efectos contra

terceros que hace aparecer como dueño al fiduciario, donde este no tiene un libre uso, disfrute y dominio sobre los bienes fideicomitidos, puesto que dichas facultades se encuentran limitadas por la Ley y son:

a) Todas ellas van de acuerdo al fin a realizar y no en interés del fiduciario (Artículos 346 y 351 de la L.G.T.O.C.).

b) El beneficio económico del fideicomiso recae en el fideicomisario (Artículo 348 párrafo I).

c) El fideicomisario puede impugnar los actos del fiduciario que no vayan de acuerdo con los establecidos en el acto constitutivo del fideicomiso.

d) Extinguido el fideicomiso los bienes deben volver al fideicomitente (Artículo 358) con excepción de los fideicomisos constituidos en favor de personas de orden público, instituciones de beneficencia o culturales.

En consecuencia a lo antes mencionado, los bienes fideicomitidos constituyen un patrimonio separado, en otras palabras, un patrimonio fin o patrimonio de afectación, cuyo titular jurídico es el fiduciario y el titular económico está representado en dos sujetos que son el fideicomitente y el fideicomisario.

Por su parte, Serrano Treviña opina que el fideicomiso origina un patrimonio de afectación, con destino cierto y determinado, que no carece de titular y donde el fiduciario gozará de todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, con sus respectivas limitaciones establecidas en la constitución del mismo, por lo tanto no existen patrimonios sin titular en la constitución de fideicomisos, donde la titularidad de todos los derechos fideicomitidos recae en el fiduciario.

7. EL FIDEICOMISO COMO OPERACION BANCARIA. El fideicomiso visto como una operación bancaria encuentra justificación o razón de ser de acuerdo con algunos autores, en los principios plasmados en la ley de la materia, al establecer con claridad que el fideicomiso sólo puede ser practicado en México por instituciones debidamente autorizadas para ello (Artículo 350 L.G.T.O.C.), en relación con el Artículo 75 fracción XIV del Código de Comercio, el fideicomiso es un acto de comercio, al ser resultado de una operación bancaria, y a mayor abundamiento lo establecido en el Artículo Primero de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, resultando ser también un acto de comercio así como una operación de crédito.

La operación de crédito definida por Cabanellas "es aquella en la cual una de las partes se obliga a una prestación futura, que por lo general se funda en la confianza que inspira en la solvencia de que goza" (3). "Operación bancaria por su parte es cualquiera de las transacciones o negocios en que una entidad bancaria interviene, ya como parte principal o accesoria" (4).

De las anteriores definiciones se desprenden elementos fundamentales como son la confianza y la intervención de la institución bancaria en la celebración del negocio, situaciones que resultan ser los pilares fundamentales sobre los cuales descansa el origen y subsistencia del fideicomiso.

B. EL FIDEICOMISO COMO UNA INSTITUCION. La constante labor del hombre estudioso del derecho, lo ha llevado a establecer diferentes posturas, sobre las cuales debe abordarse el significado de los términos jurídicos utilizados por las sociedades a través de los tiempos, con el firme propósito de hacerlos accesibles al conocimiento de sus pueblos; resulta entonces que el fideicomiso no es la excepción y a fin de entender su naturaleza jurídica, se retoma el estudio del mismo como una institución, ya que otras figuras que le han sido afines fueron consideradas como tales.

Es Ledezma Uribe quien trata de definir al fideicomiso, asimilándolo a una institución valiéndose para ello de la tesis sustentada por Hauriou, "quien define a la institución como una idea de obra o de empresa, que se realice y dure jurídicamente en un medio social; para la realización de esta idea se organiza un poder que le procura órganos; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de la idea, tienen lugar manifestaciones de comunión por los órganos del poder y regulados por un procedimiento" (5). Ve que en el fideicomiso concurren las características de Hauriou, como son: la permanencia (plazo máximo de 30 años, término de duración que fija la ley en el fideicomiso (Artículo 359 L.G.T.O.C.); existe el vínculo entre las partes por el propósito que los inspiró y existe una sujeción de régimen previsto en el acto constitutivo.

#### 9. EL FIDEICOMISO COMO NEGOCIO FIDUCIARIO.

Ciertamente al ser el negocio fiduciario un acuerdo de voluntades cuya finalidad es la transmisión de ciertos bienes y derechos de un otorgante a otro, con la obligación adquirida por este último de destinar el objeto transmitido a una finalidad específica, se asemeja al fideicomiso en cuanto a los elementos que lo constituyen, mismos que son:

- a) Presencia de dos sujetos;
- b) Transmisión de derechos de una persona a otra como relación real;
- c) La obligación personal del adquirente para con el enajenante de destinar lo transmitido a su fin debido; y
- d) Una afectación.

Como en todo acontecer de la vida, existen discrepancias, así tenemos a algunos autores que niegan el carácter de negocio fiduciario al fideicomiso, argumentando que:

a) En cuanto a su formación el negocio fiduciario sólo requiere de la intervención de dos sujetos, fiduciante y fiduciario, en tanto que el fideicomiso requiere la presencia de tres, que son fideicomitente, fiduciario y fideicomisario.

b) Que el fideicomiso es típico y el negocio fiduciario es atípico, y

c) Que el negocio fiduciario se traduce en dos diversos negocios cuyos efectos son contradictorios, destruyendo los del oculto a los del aparente, mientras que por el contrario, el fideicomiso está estructurado por sólo un negocio, cuyos efectos no derivan de relaciones internas, secretas e inciertas, sino que derivan de su acto constitutivo o de la ley.

Los autores que comparten esta opinión son: Molina Pasquel, Cervantes Ahumada, Batiza, Bauche García Diego, entre otros.

Lo cierto es que en el negocio fiduciario se da una transmisión plena de propiedad, situación que de ninguna manera acontece en el fideicomiso, el negocio fiduciario por naturaleza es bilateral, por su parte el fideicomiso en su constitución es unilateral, y por ende queda claro que el fideicomiso no es un negocio fiduciario, aunque en este se encuentren elementos similares al primero; esta es una opinión muy personal.

10. EL FIDEICOMISO COMO NEGOCIO INDIRECTO. Esta situación resulta cuando a la celebración de un negocio, que es llevado a cabo por las partes, no para alcanzar los fines establecidos por la ley rectora de dicho negocio, sino con el objeto de que les sirva como medio para lograr otros fines que con frecuencia carecen de forma típica en el ordenamiento. Este negocio se encuentra integrado por una figura negocial nominada que los celebrantes actualizan al proponerse alcanzar ciertas



finalidades de menor o mayor alcance que las determinadas expresamente por la ley para la figura contractual celebrada. A este respecto Rodríguez Rodríguez Raúl "considera que los fines propuestos por el fideicomiso podrían ser logrados por medio de otros negocios y por ende el fideicomiso afirma, es un negocio indirecto y pone como ejemplo la transmisión que se quiere realmente, pero no por los efectos de ella, sino por los que las partes señalan, los que podrían obtenerse mediante la utilización de otros negocios jurídicos" (6).

- (1) Rodolfo Batiza. Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria. Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición. México 1985. Pág. 34.
- (2) Jorge A. Domínguez Martínez. El Fideicomiso Ante la Teoría General del Negocio Jurídico. Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición. México 1975. Pág. 138.
- (3) Diccionario de Derecho Común. Editorial Cabanellas. Tomo III. Tercera edición. Buenos Aires, Argentina 1962. Pág. 120.
- (4) Cabanellas. Op. cit. Pág. 119.
- (5) Jorge A. Domínguez Martínez. Op. cit. Pág. 162.
- (6) Rodríguez Rodríguez Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. Tomo II. Editorial Porrúa, S.A. Décima Novena edición. México 1988. Pág. 120.

### CAPITULO III LAS PARTES QUE INTERVIENEN EN LA CELEBRACION DE UN FIDEICOMISO

A la celebración del contrato de fideicomiso concurren varios sujetos que resultan ser pieza fundamental del mismo, tales sujetos son: el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario, pero donde además se requiere de ciertos elementos para su completa estructuración, a los que se les denomina elementos esenciales de validez; a continuación se hace un estudio de dichos sujetos y elementos constitutivos del fideicomiso.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece claramente en sus Artículos 348, 349 y 350, las partes que integran un fideicomiso, siendo estas:

#### A. EL FIDEICOMITENTE

Sólo pueden ser fideicomitentes 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 aquellos casos en que el beneficio se conceda a diversas personas sucesivamente que deban sustituirse por muerte de la anterior, pudiéndose salvar esta excepción, sólo en el caso de que la sustitución se realice en favor de personas que estén vivas o concebidas ya, a la muerte del fideicomitente. Aquí se reconocen principios admitidos con respecto a la capacidad de las personas naturales y morales; se hace una clara distinción entre varias categorías de fideicomitentes, personas físicas y jurídicas, autoridades judiciales y administrativas. "Debe notarse un error técnico al enunciar los propósitos para los cuales dichas autoridades pueden poseer bienes que, como fideicomitentes están

autorizadas para afectar en fideicomiso" (1), salvo el caso de la enajenación, todos los demás propósitos, o sea la guarda, conservación, administración, liquidación y reparto son jurídicamente insuficientes para constituir un fideicomiso, teniendo en cuenta que para ello es condición indispensable (por producir el fideicomiso una transmisión de bienes a favor del fiduciario) que el fideicomitente goce de la facultad de disposición sobre la cosa, y las autoridades judiciales o administrativas sólo podrán serlo, con respecto a aquellos bienes cuya disposición les corresponde conforme a la ley.

#### DERECHOS DEL FIDEICOMITENTE

Al ser el fideicomitente la persona que aporta los bienes materia del fideicomiso, este se reserva algunos derechos, situación que está contemplada en la ley, la que sólo prescribe respecto a los bienes que sólo podrán ejercitarse sobre ellos, los derechos y acciones que se refieran al fin que se destinan, haciendo alusión expresa a los derechos que correspondan al fideicomitente, o los que para él deriven del fideicomiso; puede designar varios fideicomisarios y fiduciarios, estos últimos para que conjunta o sucesivamente desempeñen el fideicomiso (Artículo 350 párrafo tercero de la L.G.T.O.C.); tiene derecho a supervisar el fideicomiso, a requerir cuentas, a realizar la remoción del fiduciario, a efectuar la transmisión de derechos, separación en la quiebra (la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos dispone que podrán separarse de la masa los bienes que se encuentren en las situaciones siguientes u otros de naturaleza análoga: los bienes que el quebrado debe restituir por estar en su poder por algunos de los siguientes conceptos fideicomiso (Artículo 159 fracción VI inciso a ), novación del fideicomiso, revocación (Artículo 357 L.G.T.O.C.) y puede dar por terminado el fideicomiso mediante convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario (Artículo 357 fracción VI L.G.T.O.C.)).

## OBLIGACIONES DEL FIDEICOMITENTE

Estas son el pago de gastos y honorarios al fiduciario y el saneamiento para el caso de evicción, ya que en el fideicomiso opera un acto traslativo de dominio, en consecuencia el fideicomitente está obligado a responder del saneamiento por caso de evicción, más aún en el fideicomiso de garantía. (habrá evicción cuando el que adquirió una cosa fuere privado del todo o parte de ella por sentencia que cause ejecutoria, en razón de algún derecho anterior a la adquisición (Artículo 2119 del Código Civil). Todo el que enajena está obligado a responder de la evicción, aunque nada se haya expresado en el contrato (Artículo 2110 del Código Civil)

### B. EL FIDUCIARIO

En el sistema legal mexicano desde el proyecto Limantour se ha exigido que el fiduciario sea una persona moral, es decir, una institución de crédito debidamente autorizada por la ley, esta característica es nota distintiva con respecto al derecho angloamericano, pues el trustee puede ser una persona física o un grupo de personas.

El Artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su primer párrafo dispone que solo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello. Pudiendo el fideicomitente disponer varias instituciones fiduciarias para que conjunta o sucesivamente desempeñen el fideicomiso, estableciendo el orden y las condiciones en que hayan de substituirse. Salvo lo dispuesto en el acto constitutivo del fideicomiso, cuando la institución fiduciaria no acepte, o por renuncia o remoción, cese en el desempeño de su cargo, entonces deberá nombrarse otra para que la sustituya, de lo contrario cesará el fideicomiso, concluyendo podemos decir que el fiduciario es el ente a quien se encomienda la función del

fideicomiso y se le atribuye la propiedad fiduciaria de los bienes fideicomitidos, debiendo ser este un banco debidamente autorizado para actuar como tal.

### OBLIGACIONES DEL FIDUCIARIO

La Ley de la materia sólo prescribe que debe realizarse el fin lícito que ha sido encomendado en virtud del fideicomiso (Artículo 346); pero sus obligaciones resultan en primer término frente al fideicomisario y frente al fideicomitente, y de manera subsidiaria frente a los herederos de éste; " tiene además ciertas obligaciones frente a determinadas autoridades entre las que destacan" (2)

1. Aceptación del fideicomiso. Esta resulta obligatoria y sólo podrá excusarse del desempeño del cargo por causa grave que calificará un Juez Civil, lo que a juicio de Rodolfo Batiza resulta contrario a lo que establece nuestra Constitución Política, al coartarse la libertad y al obligársele a aceptar.

2. Inscripción, ya que como se vio con antelación que el fideicomiso cuyo objeto recaiga en inmuebles debe inscribirse en la sección propiedad del Registro Público del lugar de la ubicación.

3. Inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. El reglamento respectivo, establece en su capítulo IV de la inscripción de los fideicomisos, dispone que las instituciones fiduciarias deberán solicitar la inscripción de los fideicomisos en los que participen o de los que deriven derechos para extranjeros y cuyo objeto (fin) sea la realización de actos regulados por dicha ley, dentro del mes siguiente a la fecha de constitución del fideicomiso, o de la realización de los actos que deriven derechos para extranjeros (Artículo 22)

4. Control y conservación de los bienes, de lo contrario tendrá que responder por los daños y perjuicios que se ocasionen al patrimonio que le fue otorgado en fideicomiso por el fideicomitente, al no actuar de acuerdo con lo pactado en el contrato respectivo.

5. Registros contables. La ley dispone que cuando una institución fiduciaria realice varias operaciones de fideicomiso, deberá llevar registros contables por separado; esto obedece sin duda a que de esta forma se evitan reclamaciones ocasionadas por confusiones en el manejo de los bienes objeto del fideicomiso por parte del fideicomitente o del fideicomisario en su caso.

6. Separación e identificación de los bienes. Esta obligación obedece a las circunstancias enumeradas en el párrafo anterior.

7. Cuidado y pericia, de lo contrario como ya se dijo responderá por los daños y perjuicios que se ocasionen al patrimonio fideicomitado y por tanto debe emplear la pericia que un hombre de prudencia natural emplea en el manejo de sus propios bienes.

8. Inversiones. Esto con el fin de que se produzcan rendimientos y no se mantengan ociosos los recursos y productos que se generen en razón del fideicomiso.

Otras obligaciones que también resultan importantes son: ajustarse a las instrucciones (respetar lo establecido en el acto constitutivo, Artículo 28 L.G.T.O.C.), no delegar lo que le corresponda realizar personalmente en otras personas, lealtad e imparcialidad hacia los beneficiarios, suministro de informes, llevar y rendir cuentas, entre otras.

## LIMITES DE OPERACION PARA EL FIDUCIARIO

Debe procurarse se mantenga una debida proporción entre responsabilidades y capital, debiendose someter a determinadas reglas que establece la ley bancaria y las cuales son:

a) Cuando se trate de operaciones de fideicomiso constituido por el gobierno federal en instituciones nacionales de crédito o que declare de interés público a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de actos consistentes en atestiguar o verificar situaciones jurídicas o de hecho, de vigilancia de empresas o sociedades, o de su contabilidad, o en llevar libros de contabilidad, y en general de practicar operaciones que no impliquen transferencia a favor de la institución de bienes o derechos de ninguna clase, ni administración de fondos, ni percepción de rentas o de productos de realización de bienes, ni garantía precautoria de ninguna clase, "no se computarán estas operaciones (en relación con la fracción XVI, según reforma del Decreto de 26 de diciembre de 1970, Diario Oficial del 29)". (3).

b) "Cuando se trate de operaciones de mandato, comisión, custodia o administración, de percibir el importe de bienes destinados a su liquidación en curso de un procedimiento judicial, el monto de las rentas, percepciones o valor de los bienes custodiados en su poder, no podrá exceder de 40 veces el capital pagado en reservas de capital" (4).

c) Cuando se trate de operaciones del fideicomiso por las que la institución ejercite como titular de derechos que le han sido transmitidos con encargo a realizar un determinado fin.

El importe de las responsabilidades por los conceptos antes listados no podrá exceder de las sumas correspondientes del capital pagado y reservas de capital, multiplicados por los coeficientes respectivos (Artículo 45 fracción II del Decreto en cita).



En nuestro país la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito está encomendada a la Comisión Nacional Bancaria

#### FACULTADES Y DERECHOS DEL FIDUCIARIO

Ahora toca analizar los derechos y facultades del fiduciario, mismas que tienen como propósito hacerle posible el cumplimiento de su obligación que consiste en el fin del fideicomiso que se le encomienda, siendo estas:

a) Facultad de enajenar, permutar y donar (respetando lo establecido en el acto constitutivo del fideicomiso).

b) Facultad de obtener créditos y gravar (derivado de las manifestaciones hechas por el fideicomitente en el acto constitutivo).

c) Facultad de transigir, comprometer en árbitros y desistirse.

e) Facultad de arrendar (cuando se trate de bienes inmuebles para hacerlos productivos, siempre y cuando se encuentre estipulado en el acto constitutivo).

f) Reparaciones y mejoras (mantenimiento y conservación de la masa fideicomitida).

g) Facultad de erogar (realización de los gastos necesarios encaminados a la consecución del fin).

h) Pleitos y cobranzas (obligación de exigir el cumplimiento de las reclamaciones que correspondan en razón del patrimonio fideicomitido).

El fiduciario tiene derecho a percibir una retribución por los servicios que presta; además también tiene derecho a renunciar al desempeño de su cargo, cuando el fideicomisario no pueda o se niegue a recibir los productos o bienes de acuerdo con el acto constitutivo, además de la negativa para pagar las compensaciones al fiduciario y la falta de rendimiento de productos suficientes de los bienes para cubrirlos.

Por último, la responsabilidad del fiduciario consiste en responder civilmente, con su capital, reservas y beneficios no distribuidos, por los daños y perjuicios que se causen por la falta de cumplimiento en los términos o condiciones señaladas en el fideicomiso, mandato o comisión, o en la ley por la malversación de los bienes dados en fideicomiso o de sus frutos o productos, o por los demás hechos que impliquen culpa en el cumplimiento de los cometidos aceptados por ella; "sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda a los gerentes o demás funcionarios de la institución que ejecuten los actos o incurran en el abandono culpable de que nazca la responsabilidad y de los gerentes o directores miembros del consejo de administración que autoricen los actos o den lugar a ellos por su negligencia grave" (5).

### C. EL FIDEICOMISARIO

En la ley se establece claramente que podrán ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica (Artículo 348 párrafo de la L.G.T.O.C.). El hecho de que se exija la capacidad a los fideicomisarios, quiere decir que estos sujetos no deben estar impedidos por alguna incapacidad especial que derive de la ley, toda vez que el fideicomiso puede lícitamente constituirse en favor de incapacitados e inclusive de los no nacidos; esto se explica en base al Artículo 1313 del Código Civil, que textualmente dice "todos los habitantes del Distrito Federal y

de los Estados, de cualquier edad que sean, tienen capacidad para heredar, y no pueden ser privados de ella de un modo absoluto; pero con relación a ciertas personas y a determinados bienes pueden perderla por alguna de las causas siguientes: falta de personalidad, delito, presunción de influencia contraria a la libertad del testador o a la verdad o integridad del testamento, falta de reciprocidad internacional, utilidad pública, renuncia o remoción de algún cargo conferido en el testamento". Estas incapacidades encuentran razón de ser en los Artículos 1314, 1315, 1316, 1318, 1319, 1321, 1324, 1325, 1328, 1331 y 1332 del Código en cita.

La calidad de fideicomisario en ningún momento puede recaer sobre la fiduciaria, ya que tal situación daría lugar a abusos y presiones en contra del fideicomitente, y desde luego a la nulidad del fideicomiso; en cambio el fideicomitente si puede tener una doble calidad en esta relación jurídica, (fideicomitente y fideicomisario), esta autorización implícita se deriva del Artículo 348 último párrafo de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

#### DERECHOS DEL FIDEICOMISARIO

Los derechos del fideicomisario son el cumplimiento del fideicomiso (tiene el derecho de exigir a la institución fiduciaria el cumplimiento Artículo 355 L.G.T.O.C.), protección de los bienes, anulación de los actos del fiduciario (tiene el derecho de atacar la validez de los actos que la institución fiduciaria cometa en su perjuicio, de mala fe o en exceso de las facultades que por virtud del acto constitutivo o de la ley correspondan Artículo 355 L.G.T.O.C.), tiene el derecho a reivindicar los bienes que a consecuencia de los actos que la institución fiduciaria haya cometido en su perjuicio, de mala fe o en exceso de sus facultades hayan salido del patrimonio del fideicomiso (Artículo 355 L.G.T.O.C.), requerimiento de cuentas, exigencia de responsabilidad

o remoción del fiduciario, terminación del fideicomiso (esta solamente contemplada en el derecho anglosajón y no en el sistema legal mexicano), la transmisión de derechos, ya que la cesión de derechos es permitida salvo que lo prohíba la ley, o se haya convenido no hacerlo.

### LAS OBLIGACIONES DEL FIDEICOMISARIO

Este está obligado en forma subsidiaria al pago de los honorarios y gastos, ya que en primer término correspondió al fideicomitente o a sus causahabientes, realizar los pagos a la institución fiduciaria, las compensaciones correspondientes, así como los gastos de administración que el fiduciario realiza en beneficio de dicho fideicomisario, puesto que es quien recibe el beneficio resultante del fideicomiso.

Una vez analizados los elementos personales del fideicomiso, pasaremos al estudio de los elementos que se requieren para que se lleve a cabo su formación, es decir, los elementos formales:

Como en todo negocio jurídico, se requiere de determinados elementos para su formación, el fideicomiso necesita de la manifestación de una o varias voluntades que traen aparejado un objeto determinado, así como la observación de ciertas formalidades, mismas que por su importancia han sido denominadas solemnidades.

Entonces, la manifestación de la voluntad debe provenir de un sujeto al que el ordenamiento jurídico le reconoce capacidad para celebrar determinada clase de operaciones; pero además, esta manifestación de voluntad deberá realizarse de forma libre, conscientemente y en acatamiento a la forma establecido en la ley para el negocio de que se trate. Por lo que respecta al objeto, este no deberá en ningún momento contrariar las

prescripciones impuestas por las leyes del orden público y las buenas costumbres, lo mismo sucede con el fin o motivo, o la condición del negocio jurídico de que se trate.

Por las razones expuestas, resultan ser estos elementos esenciales del negocio jurídico al corresponder la manifestación de la voluntad y objeto comunes a todos los negocios, y la solemnidad deberá aplicarse en aquellos negocios para cuya celebración el ordenamiento jurídico la impone.

Los elementos de validez o requisitos esenciales son: la licitud en el objeto, en el motivo o fin, en la condición del negocio, es decir, que aquellos sean lícitos; la capacidad para celebrar negocios jurídicos reconocida por la ley, por su autor o partes, en otras palabras, que la manifestación de la voluntad provenga de personas capaces y respetando las formalidades previstas por la ley para tal efecto; por último, la ausencia de vicios en la voluntad (manifestación libre y conciente).

La manifestación de la voluntad y el objeto son elementos esenciales, materiales o de fondo y la solemnidad es el elemento esencial formal o de forma.

Los argumentos antes mencionados inciden directamente en el fideicomiso al ser este un negocio jurídico expreso que puede servir a propósitos que no se lograrían sin él por el mero juego de otras instituciones jurídicas, por lo rigurosas y complicadas en su realización.

En resumen, los elementos de validez de los negocios jurídicos son: LA LICITUD EN EL OBJETO, FIN MOTIVO O CONDICION DEL NEGOCIO, LA CAPACIDAD DE EJERCICIO Y LA AUSENCIA DE VICIOS EN LA VOLUNTAD.

## LOS ELEMENTOS DE VALIDEZ EN EL FIDEICOMISO

Estos elementos resultan ser:

a) LICITUD en el objeto, en el fin o motivo o en la condición del fideicomiso, es decir, que vayan en concordancia a las leyes de orden público y a las buenas costumbres (Artículo 1830 del Código Civil), esto corroborado con lo establecido por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en sus Artículos 346 y 347.

b) CAPACIDAD DE EJERCICIO, para Rojina Villegas, la capacidad de ejercicio supone la posibilidad jurídica en el sujeto de hacer valer directamente sus derechos, de celebrar en nombre propio actos jurídicos, de contraer y cumplir sus obligaciones y de ejercitar las acciones conducentes ante los Tribunales; entonces de acuerdo a lo anterior se desprende que podrá ser fideicomitente por encontrarse en aptitud legal para afectar sus bienes, todo mayor de edad que no esté incapacitado por algunas de las causas señaladas en el Artículo 450 del Código Civil; o cuando para que un fideicomiso sea válido que tuviera como objeto ciertos bienes o derechos propiedad de un incapacitado, deberá llevarse a cabo por medio de sus representantes, quienes a su vez habrán de solicitar la autorización judicial a que se refieren los Artículos 561 y relativos del Código Civil.

c) LA FORMA, uno de los requisitos que debe reunir la manifestación de la voluntad, o consentimiento en su caso, es la manifestación de la misma en forma expresa, respetando lo establecido por la ley para tal declaración. Para el otorgamiento del acto constitutivo del fideicomiso y para la celebración del contrato por el que se pretende su creación, deberán observarse ciertas reglas a saber:

1) Se trata de negocios formales, el Artículo 352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, nos remite a la

legislación común, donde se establece que los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, a excepción de aquellos que deben revestir una forma previamente establecida por la ley. La constitución del fideicomiso deberá constar siempre por escrito, al versar esto sobre bienes inmuebles.

2) Este negocio deberá llevarse a cabo mediante escritura pública cuando el valor condicional de los bienes excede de quinientos pesos, debiendo ser inscrito el contrato de ejecución, en todo caso en la sección correspondiente del Registro Público de la Propiedad del lugar (Artículos 352 y 353 de la L.G.T.O.C.)

d) AUSENCIA DE VICIOS EN LA VOLUNTAD, esta ausencia de vicios en la voluntad se refiere al error, el temor y la desesperación, ya que una voluntad viciada de esta forma y aplicada a una figura jurídica, caerá en el terreno de la invalidez, situación que se aplica por completo al fideicomiso cuando al constituirse se vea afectado por alguno de los vicios antes mencionados.

- (1) Rodolfo Batiza. Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fuduciaria. Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición. México 1985. Pág. 42.
- (2) Rodolfo Batiza. El Fideicomiso Teoría y Práctica. Editorial Porrúa, S.A. Tercera edición. México 1976. Pág. 219.
- (3) Rodolfo Batiza. El Fideicomiso. Op. cit. Pág. 268.
- (4) Ibidem. Op. cit. Rodolfo Batiza.
- (5) Rodolfo Batiza. El Fideicomiso. Op. cit. Pág. 326.



## CAPITULO IV SITUACION JURIDICA DE LOS BIENES FIDEICOMITIDOS

El problema de la situación jurídica de los bienes fideicomitidos respecto al régimen aplicable se hace consistir en determinar si estos llegan a formar un patrimonio distinto de los patrimonios personales correspondientes a cada uno de los sujetos del fideicomiso, y en su caso, cuál o cuáles de ellos es o son sus titulares, o si por el contrario se trata simplemente de una masa de bienes afectos a un fin, supuesto en lo cual cabe también realizar algunas consideraciones para determinar o procurar si el fideicomitente conserva en mayor o menor medida la propiedad sobre ellos, o si por el contrario, los transmite en realidad sin reserva ni limitación alguna.

a) La teoría del patrimonio-personalidad respecto de los bienes fideicomitidos se postula definiendo reiteradamente al patrimonio como un conjunto de derechos y obligaciones apreciables en dinero que pertenecen a una persona y que forman una unidad, y su denominación deriva de la relación tan íntima según los exponentes entre la persona y el patrimonio: "su esencia se encuentra demarcada en los siguientes aspectos" (1).

1) Sólo las personas pueden tener un patrimonio, pues sólo ellas tienen aptitud para poseer bienes o para tener créditos u obligaciones.

2) Toda persona tiene necesariamente un patrimonio, patrimonio no significa riqueza, un patrimonio no encierra necesariamente un valor posesivo.

3) Cada persona no tiene más que un patrimonio. El patrimonio es uno como la persona, todos los bienes y todas las obligaciones forman una masa única, con sus excepciones.

4) El patrimonio es inseparable de la persona. En tanto que la persona vive no se puede transmitir el patrimonio a otra; no puede enajenar más que los elementos, su patrimonio considerado como universalidad no es sino la consecuencia de su propia personalidad y siempre permanece necesariamente ligado a ella.

b) Los bienes ante la teoría del patrimonio-afectación. El patrimonio actualmente se ha definido tomando en cuenta el destino que en un momento dado tengan determinados bienes, derechos y obligaciones, con relación a un fin jurídico, gracias al cual se organizan legalmente en una forma autónoma. De esta suerte, siempre encontraremos un conjunto de bienes, derechos y obligaciones, destinados a la realización de un fin determinado, sea de naturaleza jurídica o económica, por lo que estaremos en presencia de un patrimonio en cuanto se constituye una masa autónoma organizada jurídicamente en forma especial, tal y como sucede en el patrimonio de familia.

Pues bien, será suficiente con detenernos nuevamente en la redacción de algunos artículos retores del fideicomiso en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, para ver que todas estas ideas en torno al patrimonio-afectación le son aplicables a la masa fideicomitida.

Ciertamente que mediante la figura en cuestión se destinan uno o varios bienes al logro de una finalidad, lo señala el Artículo 346 de la ley mencionada, según el cual, "en virtud del fideicomiso el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin determinado".

Son asimismo contundentes los Artículos 349 y 351 del ordenamiento que nos ocupa, en virtud de que el primero hace mención expresa a que el fideicomiso implica una afectación de bienes y el segundo se refiere a que dichos bienes se entienden afectos a los fines de aquél. Más aún, el Artículo 355 de la misma

ley, hace referencia al patrimonio objeto del fideicomiso y en la fracción tercera del Artículo 45 de la Ley de Instituciones de Crédito, actualmente Artículo 61 de la Ley Reglamentaria de Títulos y Operaciones de Crédito, se establece que por cada fideicomiso las instituciones fiduciarias deberán abrir una contabilidad especial en la que se incluirán todos los bienes particularmente a él afectos, los cuales en ningún caso podrán destinarse a otras responsabilidades que las derivadas precisamente de ese fideicomiso.

Por último, la fracción XVI del mismo Artículo, vuelve a hablar del patrimonio dado en fideicomiso.

Consecuentemente, los puntos que fundamentan la teoría del patrimonio-afectación por un lado y los dispositivos rectores del fideicomiso por el otro, dan como conclusión primera que la masa de bienes fideicomitidos integran un patrimonio.

Sin embargo, no obstante las disposiciones transcritas, se debe concluir que los bienes fideicomitidos no integran un patrimonio-afectación, sino más bien se trata de una masa de bienes, cuyo conjunto forma una universalidad jurídica que es a su vez un patrimonio de una persona, pues no estamos ni en este ni en ningún otro caso ante la presencia del patrimonio-afectación distinto del patrimonio general y único de una persona, ya que de acuerdo con los principios de una doctrina clásica que en efecto el patrimonio es único y que todas esas masas de bienes afectos a un fin determinado, representan ciertas universalidades, autónomas si y legalmente organizadas, pero sin llegar a ser un patrimonio.

## EL DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE LOS BIENES FIDEICOMITIDOS

En cuanto a este problema hay que determinar "cuál es el destino del derecho de propiedad que sobre los bienes

fideicomitidos tenía el fideicomitente, es decir en qué grado los transmite a la fiduciaria, o bien, si lo adquiere el fideicomisario, o inclusive llega ese derecho de propiedad a desaparecer" (2).

#### Titularidad de la fiduciaria.

Existe la opinión generalizada de considerar que la institución fiduciaria es la titular de los bienes fideicomitidos.

De la propia Ley de Títulos y Operaciones de Crédito se deriva la titularidad de la fiduciaria en relación con el patrimonio que constituyen los bienes fideicomitidos, ya que se confieren facultades en favor de la fiduciaria por disposición del Artículo 356, en cuanto que "la institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso" por ende el fiduciario tiene la titularidad de los bienes objeto del fideicomiso y el contenido de la titularidad equivale a las facultades establecidas en una relación jurídica dada en favor del sujeto activo de la misma, pero hablar de la titularidad no implica hablar de propiedad, ni de ningún otro derecho real, pues el sentido que debe tomarse del concepto de titularidad, es el de atribución a una persona cualquiera del carácter de sujeto activo en la relación que implica todo derecho, que se traduce necesariamente en que la titular de dichos bienes es la fiduciaria.

#### Conservación de la propiedad por el fideicomitente.

El fideicomitente transmite a la fiduciaria, a consecuencia del fideicomiso el derecho de disposición que forma parte de su propiedad sobre los bienes fideicomitidos, pero limitado ese derecho a ser ejercitado únicamente en la medida que se señalará en los fines dispuestos por el propio fideicomitente, sin embargo, éste conserva estos bienes, cuando menos parte del derecho de propiedad sobre tales bienes que podría ser inclusive,

estado todo el derecho de propiedad sobre los mismos sólo que en latente.

Para sostener que el fideicomitente conserva todo o parte de su derecho de propiedad sobre los bienes fideicomitidos, en el estado latente, se busca el apoyo en diversos preceptos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en los términos siguientes:

En efecto, como se comentó, el fideicomitente puede reservarse ciertos derechos en relación con los bienes fideicomitidos (Artículo 351, segundo párrafo), lo que implica no estar ante un desprendimiento total, si es que lo contrario lo fuera, pero independientemente de lo que sea o no, lo cierto es que aún cuando en principio el fideicomitente nada tuviera que ver con los bienes fideicomitidos, uno de los medios de extinción del fideicomiso, como lo señala la fracción V del Artículo 357, dispositivo legal que vincula al fideicomitente con los bienes fideicomitidos, aún hasta que tenga lugar el acto extintivo del mismo, amén de que al extinguirse el fideicomiso en el que por su extinción las cosas queden como antes de que se constituyeran, los bienes fideicomitidos que estuvieran en el poder de la fiduciaria no se retransmiten, ni se revierte su propiedad, ni se venden o regalan por ella al fideicomitente, sino que le son devueltos, a él o a sus herederos, observando para ello una forma especial, que es una mera anotación en ese sentido en el documento donde conste la constitución y son según las reglas establecidas en la Ley para la Transmisión de los Bienes Inmuebles. Esa anotación bastará para que se tome razón de la devolución en el Registro Público de la Propiedad (Artículo 358), debemos advertir por otra parte, que cuando el Artículo 353 de la ley invocada ordena la devolución de los bienes fideicomitidos al fideicomitente en el supuesto de que se extinga el fideicomiso a favor del propio fideicomitente, se está patentizando otra característica del derecho de propiedad que consiste en la tracción que ejerce sobre todos los derechos desmembrados cuando estos se llegan a extinguir, en conclusión, el

fideicomitente conserva el derecho de propiedad respecto de los bienes fideicomitados, solo que sujeto a un régimen jurídico especial que deriva de los preceptos legales antes invocados.

#### REGIMEN APLICABLE A LOS BIENES FIDEICOMITIDOS EN CASO DE QUIEBRA DURANTE UN FIDEICOMISO

El régimen jurídico aplicable a los bienes fideicomitados en caso de quiebra ya sea del fideicomitente, de la fiduciaria o del fideicomisario, es del todo especial, dada la situación que guardan dichos bienes, en efecto, hemos dicho que el fideicomitente conserva la propiedad de los bienes fideicomitados, pero afectos a los fines del fideicomiso, que a la fiduciaria por ello no puede considerársele su propietaria, sino simplemente su titular y además, que el fideicomisario, como lo hemos visto no es propietario de los bienes fideicomitados.

1. Quiebra del fideicomitente. Al determinar la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, en el segundo párrafo de su Artículo 351, que los bienes dados en fideicomiso, se consideran afectos al fin que se destinan y en consecuencia, sólo podrán ejercitarse respecto a ellos los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, ... por lo que debe concluirse que si durante la vigencia del Fideicomiso, se presenta la quiebra, los bienes fideicomitados no formarán parte de la masa de derechos afectada.

Sin embargo, deben tenerse presentes algunas situaciones especiales, como son las siguientes:

En primer lugar es factible que habiéndose reservado el fideicomitente el derecho de revocar el fideicomiso con base en lo establecido en el Artículo 351 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, lo revocasen antes de la declaración de quiebra en su contra, entonces los bienes fideicomitados dejarían

de serlo para pasar a formar parte de la masa. Además, si el fideicomitente ostentare también el carácter de fideicomisario, nada impide que los beneficios para los cuales fue constituido el fideicomiso, pasen a formar parte de la masa, hecha excepción claro está, en caso de catalogarse legalmente esos beneficios como derechos inembargables.

También deben mencionarse los derechos que el síndico tiene en ejercicio de su representación, para demandar la nulidad del fideicomiso en caso de que este se hubiere constituido en fraude de acreedores (Artículo 351 infine).

Por último, conforme a lo establecido por el Artículo 358 de la mencionada Ley, una vez que los bienes fideicomitados por la extinción del fideicomiso y si así se hubieren señalado fueren devueltos al fideicomitente, resulta indudable su incorporación a la masa de la quiebra.

2. Quiebra de la Institución fiduciaria. El destino de los bienes fideicomitados ante la quiebra de la fiduciaria se encuentra regulada por la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos en sus Artículos 158 y 159 fracción VI inciso a, en efecto de conformidad con las disposiciones antes señaladas los bienes que formaren parte de la masa sin haberse transferido su propiedad al quebrado por título legal definitivo e irrevocable, podrán ser separados de ella por sus legítimos propietarios, ejercitando éstos la acción procedente ante al Juez de la Quiebra (Artículo 158), encontrándose en dichos bienes lo que el fallido tuviera en su poder con motivo del fideicomiso, Artículo 159 fracción VI inciso a.

3. Quiebra del fideicomisario. Como el fideicomisario es quien recibe los beneficios del fideicomiso, el síndico puede ejercitar las acciones cuya finalidad sea la reintegración de los bienes fideicomitados a la masa de la quiebra, siempre y cuando no se trate de bienes que goce de

inembargabilidad; y sin que proceda en general acción alguna por parte del fideicomitente y del fideicomisario.

4. Quiebra de la masa fideicomitada. La Ley de Quiebras no regula la quiebra de la masa fideicomitada, no obstante ser jurídicamente factible la quiebra de la masa de los bienes dados en fideicomiso.



(1) Jorge A. Domínguez Martínez. El Fideicomiso ante la Teoría General del Negocio Jurídico. Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición. México 1975. Pág. 192.

(2) Jorge A. Domínguez Martínez. Op. cit. Pág. 201.

CAPITULO V EL REGIMEN JURIDICO DEL FIDEICOMISO  
PRIVADO Y PUBLICO

1

**EL FIDEICOMISO PRIVADO**

Algunos autores mexicanos han realizado estudios sobre el fideicomiso, estableciendo un concepto del mismo y entre los cuales cabe mencionar a:

El Lic. Lizardi Albarrán, opina que el fideicomiso es "negocio directo que descompone el derecho de propiedad en dos derechos: el de la fiduciaria, que es disposición temporal en función de un fin que representa para ella valor económico y el del fideicomisario que depende del de la fiduciaria, tiene contenido económico, vale frente a terceros y produce efectos reales" (1).

El Lic. Cervantes Ahumada, por su parte define al fideicomiso como: "un negocio jurídico por medio de el cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario para la realización de un fin determinado" (2).

Roberto Mantilla Molina se refiere al fideicomiso "como 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 redunda en beneficio de determinadas personas, tendrán éstas el carácter de fideicomisarios" (3).

Además, afirma que esta figura jurídica deriva del trust, situación que no es desconocida, y fue introducida dice, al sistema jurídico mexicano por leyes mercantiles y su absoluta mercantilidad resulta atento a lo dispuesto en el Artículo 19 de la

Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, de que regulan los Artículos 346 a 359 de esta Ley.

Trata de explicar la naturaleza del fideicomiso como un acto de comercio, toda vez que su comercialidad es subjetiva y se encuentra determinada por dicho acto dentro de la ley mercantil, "que fija los requisitos que ha de tener una de las personas que 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 última al ser realizada por una institución de crédito" (4).

Concluyendo, este autor ve como única razón de ser del fideicomiso la dependencia y regulación que éste tiene en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y por la realización del fin, cuya ejecución recae en una institución de crédito.

Joaquín Rodríguez Rodríguez.

Rodríguez Rodríguez hace una crítica de la definición del fideicomiso contenida en el Artículo 346 de la L.G.T.O.C., al afirmar que más que una definición, se trata de una mera descripción del contenido externo del fideicomiso.

La naturaleza jurídica, por su parte la considera 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.

a) El fideicomiso como un negocio jurídico: debe considerarse así porque el negocio fiduciario se caracteriza en que se elige por las partes una forma jurídica, los efectos de la cual exceden con conocimiento de las partes, de los exigidos para el fin práctico que se persigue y trata de ejemplificar esta situación de

la siguiente forma, "si para que una persona pueda cobrar una letra de cambio se le hace un endoso en propiedad, tendremos un negocio fiduciario, porque el endoso en propiedad da muchas más facultades de las que son estrictamente indispensables para el cobro del documento, para lo que bastaría un endoso en procuración" (5); agrega que 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 anterior y sólo surte efectos entre las partes.

Por lo anterior, según Rodríguez Rodríguez, el fideicomiso debe ser considerado como un negocio fiduciario, al tratarse 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.

Analizando los argumentos antes mencionados, encontramos aspectos relevantes contenidos en el fideicomiso como son: se tiene un dominio limitado donde solamente se es dueño fiduciario y dueño temporal; se es dueño jurídico, pero no económico respecto de los bienes que se reciben en fideicomiso. El provecho obtenido, no es para el fiduciario, sino para el fideicomitente o fideicomisario

b) El fideicomiso como régimen de propiedad: representa este rubro el segundo punto de vista donde este autor, como medio explicativo de la naturaleza jurídica del fideicomiso, aludiendo a que se origina una nueva estructura en el derecho de propiedad.

Esta nueva estructura tiene cabida en la traslación de dominio que se produce, misma que surte efectos contra terceros, apareciendo entonces el fiduciario como dueño.

El dominio surgido goza de características especiales que son: el fiduciario no tiene el libre uso, disfrute y dominio de los bienes, pues estas facultades dominicales tienen las siguientes limitaciones:

1) Todas ellas se ejercen en función del fin a realizar no en interés del fiduciario.

2) El beneficio económico del fideicomiso recae sobre el fideicomisario.

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

4) Extinguido el fideicomiso los bienes deben volver al fideicomitente, salvo las excepciones contenidas en la ley.

Como la mayoría de los autores, este también afirma que en la constitución del fideicomiso se origina un patrimonio separado y un patrimonio fin o de afectación.

c) El fideicomiso como operación bancaria: tiene su razón de ser, al reservarse exclusivamente la práctica de los fideicomisos a las instituciones de crédito expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito y a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (Artículo 350 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito. Esta limitación obedeció a que con la adopción del trust a nuestro sistema legal, se tendría que reestructurar nuestro derecho de propiedad, entonces la función del fiduciario quedó en manos de las instituciones de crédito autorizadas, dando al fideicomiso un carácter contractual y el de un nuevo derecho de propiedad.

El fideicomiso como operación bancaria es acto de comercio (Artículo 75 del Código de Comercio).

También es acto de comercio en cuanto a operación de crédito (Artículo 12 Ley de Títulos y Operaciones de Crédito), el autor en cita dice que es mejor encuadrar al fideicomiso dentro de los servicios bancarios, no obstante que hay razones para considerarlo como operación bancaria.

La definición que Rodríguez Rodríguez da acerca del fideicomiso es la siguiente: "el fideicomiso es un negocio jurídico indirecto y fiduciario en virtud del cual la institución fiduciaria adquiere la propiedad de ciertos bienes que le transmite el fideicomitente con la obligación de dedicarlos a un fin convenido" (6).

Pero sin duda, la definición que goza de mayor aceptación es la del Jurista Panameño Alfaro, por tratarse del primer estudio sobre esta institución jurídica que al provenir de un sistema legal distinto al aplicado en los países latinoamericanos, fue adoptado, no sólo en México, sino en otras naciones, como ya quedó anotado en párrafos anteriores; esto en virtud a las modificaciones y adaptaciones contenidas en dicho estudio que contempla al fideicomiso como "un mandato irrevocable en virtud del cual se transmiten determinados bienes a una persona llamada fiduciario para que disponga de ellos conforme le ordene el que los transmite, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario.

El régimen legal contemplado desde el punto de vista privado, encuentra su reglamentación en la L.G.T.O.C., pues al ser considerado como institución y figura jurídica, con independencia de los fines u objetivos pretendidos por las partes que conforman el fideicomiso con el ánimo de aprovechar el beneficio producido. Este contrato está enmarcado dentro de lineamientos legales en cuanto a su estructura y los sujetos que intervienen en todas y

cada una de las etapas, y por supuesto en el ejercicio de las instituciones sobre las cuales recae su administración al gozar de concesión para operar como fiduciarias.

El fideicomiso privado es considerado como una operación bancaria y se encuentra reglamentada como ya se dijo, en la L.G.T.O.C., que aunque al ser manejada por una Institución de Crédito debidamente autorizada, y que no origina la apertura o concesión de un crédito en su aceptación de contrato de préstamos, si lo hace en cuanto se apoye en la fe, en la confianza, en el crédito de que son objeto las personas a quienes la ley permite su ejercicio; por estas razones si cabe la posibilidad de que el fideicomiso sea considerado como una Operación Bancaria, sin descartar la posibilidad de que también sea considerado como un acto de comercio, en virtud de que no está sujeto a ninguna excepción en la ley rectora; en otras palabras, es un acto puramente mercantil, que cuenta con un marco legal perfectamente determinado por normas de este tipo y, salvo excepciones estará regulado supletoriamente por el derecho común.

Artículo 75 fracción XVI del Código de Comercio (acto mercantil) a.a. 1º y 2º fracción VI, 5º, 8º y 44 de la Ley de Instituciones de Crédito.

La clasificación del fideicomiso privado como operación bancaria obedece sin duda, a que, por tratarse de una operación bancaria que no puede ser ejercida por otra clase de comerciantes, se estima que los usos no se pueden crear por prácticas o hábitos de personas que no ejerzan esa actividad; sino que solamente puede pensarse en usos bancarios, como una resultante de la actividad desarrollada por las instituciones del ramo.

El régimen legal del fideicomiso privado se encuentra contenido en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en los siguientes Artículo:

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

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

ARTICULO 348.- (Este artículo fue adicionado por el artículo 13 del decreto publicado en el "Diario Oficial" de 31 de agosto de 1933, vigente desde el mismo día, en la siguiente forma):

"ARTICULO 348.- Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

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

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 fiduciario.

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

ARTICULO 349.- Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, administración,



liquidación, reparto o enajenación corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen.

ARTICULO 350.- 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 expresamente autorizadas conforme a la ley.

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

ARTICULO 351.- Puede ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular.

Los bienes que se den en fideicomiso se considerarán afectos al fin a que se destinan, y, en consecuencia, sólo podrán ejercitarse respecto a ellos, los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve 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.

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

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

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

I.- Si se tratare de un crédito no negociable o de un derecho personal, desde que el fideicomiso fuere notificado al deudor;

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

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

ARTICULO 355.- El fideicomisario tendrá, además de los derechos que se le concedan por virtud del acto constitutivo del fideicomiso, el de exigir su cumplimiento a la institución fiduciaria; el de atacar la validez de los actos que ésta cometa en su perjuicio, de mala fe o en exceso de las facultades que por

virtud del acto constitutivo o de la ley le corresponda, y cuando ello sea procedente, el de reivindicar los bienes que a consecuencia de estos actos hayan salido del patrimonio objeto del fideicomiso.

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

ARTICULO 356.- La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan al efecto, al constituirse el mismo; estará obligada a cumplir dicho fideicomiso conforme al acto constitutivo; no podrá excusarse o renunciar su encargo sino por causas graves a juicio de un juez de primera instancia del lugar de su domicilio y deberá obrar siempre como buen padre de familia, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran por su culpa.

Artículo 75 fracción XIV Código de Comercio. Este artículo enlista toda actividad que en la ley se considera como acto de comercio, por lo que respecta al fideicomiso, este es un acto de comercio al ser realizado por una institución bancaria, y toda actividad realizada por bancos es considerada como acto de comercio, sirve como base lo establecido en el mencionado artículo y fracciones respectivas; a mayor abundamiento, lo establecido además en el Artículo 49 del Código de Comercio; que a la letra dice: "Las disposiciones de este Código son aplicables sólo a los actos de comercio". Estas disposiciones también regulan al fideicomiso, al estar contemplado este como acto de comercio dentro del Código antes mencionado.

## EL FIDEICOMISO PUBLICO

Es aquel en el que intervienen instituciones gubernamentales, o tenga por objeto bienes del gobierno federal, o realizar actividades de interés público. Esta definición es genérica, pues los fundamentos para que esta institución sea calificada de pública, requiere la participación del gobierno federal a través de cualquiera de sus dependencias y por supuesto, que el fin que se persigue implique la realización de actividades que redunden en beneficio del interés público.

Miguel Acosta Romero, da una definición de fideicomiso público, y considera como elementos constitutivos del mismo a los tres tipos de gobierno, es decir, el federal, el estatal y el municipal, tal definición es "el fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el gobierno federal, los gobiernos de los estados o los ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente transmiten la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria para realizar un fin lícito, de interés público" (7).

Claramente se encuentran establecidos los elementos constitutivos del fideicomiso público, al abarcar los tres niveles de gobierno existentes en nuestro régimen, por lo tanto considero que esta definición goza de aceptabilidad y es congruente a la normatividad que se aplica al fideicomiso en general; además la consideración que hace de esta figura jurídica como un contrato es adecuada, ya que se trata de un acuerdo de voluntades, por medio del cual se generan derechos y obligaciones recíprocos entre las partes contratantes, que como ya fueron objeto de estudio en el Capítulo correspondiente, en obvio de repeticiones me permito no incluirlas (derechos y obligaciones de: el fideicomitente, fiduciario y fideicomisario).

Los elementos del fideicomiso que se desprenden de la anterior definición son:

1) El fideicomitente que puede ser:

- a) El Gobierno Federal
- b) Los Gobiernos de los Estados
- c) Los Ayuntamientos en los Municipios.

2) Patrimonio fiduciario. Este rubro representado por la transmisión de la titularidad de los bienes o derechos del dominio público o del dominio privado de la federación, o de fondos públicos; debiendo observar los lineamientos establecidos por la Ley, ya que cuando se trata de bienes del dominio público, deberán desafectarse del mismo, y pasar al dominio privado de la federación, previo Decreto de desincorporación formulado por el Ejecutivo.

Los bienes que pueden ser afectados en fideicomiso público son:

- 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.

3) El fiduciario. Solamente podrán fungir como fiduciarias las instituciones de crédito debidamente autorizadas por la Ley, para fungir como tales.

4) Objeto, según el autor en cita son objeto del fideicomiso:

- 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, entre otro gran número de actividades.

5) Fines del fideicomiso público. Estos fines siempre deberán ser de interés público para satisfacer mejor las necesidades colectivas, obtener los mejores rendimientos de los elementos de la administración pública, etc., mismos que tendrán que ser pactados y encontrarse contenidos en el contrato respectivo.

6) Duración. En cuanto a la duración de los fideicomisos públicos, se menciona la de 30 años, salvo los casos contemplados por la ley, donde se establece que cuando sean instituciones de beneficencia o de orden público, su duración podrá ser indefinida.

La descripción de los elementos derivados del fideicomiso público considerados por Acosta Romero es en términos generales aceptable, pues al no contar con suficiente bibliografía que nos ilustre sobre el tema en particular, (los fideicomisos públicos) y por la falta de reglamentación en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, a dado lugar a que la reglamentación legal del mismo se encuentre dispersa en diferentes leyes como son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Entidades Paraestatales, la Ley de Obras Públicas, la Ley General de Bienes Nacionales, entre otras, lo que a mi muy particular punto de vista consiste en una falla por parte del legislador al no haber conjuntado en un solo ordenamiento jurídico los lineamientos legales bajo los cuales debe estar reglamentada esta tan importante figura jurídica, que ha cobrado arraigo en la práctica y ejercicio del Gobierno Federal que la utiliza como un instrumento de auxilio en su tan importante ámbito

del ejercicio de la administración pública, para la realización de fines de interés público.

Los fideicomisos, desde el punto de vista doctrinario no deberían incorporarse a la administración pública, desde el momento que se constituyen de acuerdo con la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y actualmente con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, como simples operaciones de crédito en el que sólo puede intervenir como Fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello, y con tal carácter son las que tienen la personalidad para llevar adelante los fideicomisos.

Sin embargo, hay que considerar que el Gobierno Federal ha tomado la figura del fideicomiso para realizar atribuciones del poder público aunque si bien es cierto, que en estricto derecho de ninguna manera se les puede considerar como órganos de administración: el legislador da normas específicas para fundamentar la empresa de participación estatal y de los fideicomisos, de una manera ficticia ha tomado normas del derecho privado y las ha incorporado al público para de esta manera realizar sus atribuciones y por ese motivo ha incorporado otras normas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El control de los fideicomisos se ejerce con los organismos descentralizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, actualmente sus funciones se volvieron a reincorporar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a quien le corresponde aprobar los proyectos de presupuesto de dichas entidades y girar instrucciones sobre la forma y términos en que se debe llevar la contabilidad (Ley de Presupuesto y Contabilidad del Gasto Público).

## REGIMEN LEGAL DEL FIDEICOMISO PUBLICO

LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS sienta perfectamente las bases sobre las cuales descansa el ejercicio de actividades que resultan prioritarias para la convivencia y bienestar social, y al ser este el ordenamiento juridico rector y guía para la elaboración de leyes complementarias, las cuales en ningún momento deberán contravenir las disposiciones en él contenidas; y que por el contrario su fin está encaminado a coadyuvar en todos y cada uno de los aspectos requeridos por la Administración Público Federal, tenemos así que en los Artículos 25, 28, 73 fracción VI parte tercera, fracción XXIX-C, XXIX-D, 89 fracción I, 90 y 115 fracción D constitucionales, encontramos las directrices bajo las cuales debe girar la actuación administrativa de toda entidad paraestatal como parte integrante o auxiliar de la referida Administración Público Federal.

### 1. La Ley Orgánica de la Administración Pública.

Esta Ley sienta las bases sobre las cuales debe descansar la organización y administración pública federal y paraestatal.

En su Artículo 39 determina "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública paraestatal", y contempla en su fracción III al fideicomiso.

Los fideicomisos públicos a que se refiere el Artículo 39 fracción III de la Ley en cita, son aquellos que el Gobierno Federal o algunas de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias



del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (anteriormente Secretaría de Programación y Presupuesto), fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada (Artículo 47).

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el Sistema Nacional de Planeación, y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras de sector (Artículo 50), de la Administración Pública Paraestatal.

## 2. La Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Es otro ordenamiento jurídico que regula la vida jurídica del fideicomiso; dicha Ley es reglamentaria en lo conducente del Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal se sujetarán en primer término a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias, y sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

Las entidades paraestatales correspondientes al Distrito Federal quedarán sujetas a las disposiciones de esta Ley (Artículo 79).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y anteriormente la de Programación y Presupuesto, tienen miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los Comités Técnicos de las entidades paraestatales. También participarán las otras dependencias y entidades en la medida en que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia.

Los representantes de las Secretarías y de las entidades paraestatales, en las sesiones de los órganos de gobierno o de los Comités Técnicos en que intervengan, deberán pronunciarse sobre los asuntos que deban resolver dichos órganos o Comités de acuerdo con las facultades que les otorga esta Ley, particularmente el Artículo 58 y que se relaciona con la esfera de competencia de la dependencia o entidad representada (Artículo 90).

La reglamentación del fideicomiso público en la Ley Federal de Entidades Paraestatales se encuentra de la siguiente forma:

ARTÍCULO 40.- Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria; que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en

cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

ARTICULO 41.- El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al Comité Técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior.

ARTICULO 42.- Las instituciones fiduciarias, a través del Delegado Fiduciario General dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos deberán someter a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector al que pertezcan, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran.

ARTICULO 43.- Cuando, por virtud de la naturaleza, especialización u otras circunstancias de los fideicomisos, la institución fiduciaria requiera informes y controles especiales, de común acuerdo con la Coordinadora del Sector, instruirán al Delegado Fiduciario para:

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

II.- Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del Comité Técnico.

III.- Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del Comité Técnico, así como al propio Comité Técnico;

IV.- Presentar a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso; y

V.- Cumplir con los demás requerimientos que de común acuerdo con la Coordinadora de Sector, le fije la fiduciaria.

ARTICULO 44.- En los contratos de los fideicomisos a que se refiere el artículo 40, se deberán precisar las facultades especiales, si las hubiere, que en adición a las que establece el Capítulo V de esta Ley para los órganos de gobierno determine el Ejecutivo Federal para el Comité Técnico, indicando, en todo caso, cuales asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

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

Cuando para el cumplimiento de la encomienda fiduciaria se requiera la realización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios al fideicomiso, si no

es posible reunir al Comité Técnico, por cualquiera circunstancia, la institución fiduciaria procederá a consultar al Gobierno Federal a través del Coordinador de Sector quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice.

ARTICULO 45.- En los contratos constitutivos de fideicomisos de la Administración Pública Federal Centralizada, se deberá reservar al Gobierno Federal la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

A efecto de optimizar su desarrollo y operación, toda entidad paraestatal deberá acatar los lineamientos establecidos en el Artículo 46 que a la letra dice: "los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector, y entodo caso contemplarán:

I La referencia concreta a su objetivo esencial y las actividades conexas para lograrlo.

II Los productos que elabore o los servicios que preste y sus características sobresalientes.

III Los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen; y

IV Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrece.

Las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación, deberán además sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven

del mismo y a las asignaciones de gastos y financiamiento autorizados; por lo que deberán formular sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos (Artículo 47).

El Director de la Entidad Paraestatal someterá el programa financiero para su autorización al órgano de gobierno respectivo con la salvedad a que se refiere el Artículo 58 de esta Ley; una vez aprobado lo remitirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la parte correspondiente a la suscripción de créditos externos para su autorización y registro en los términos de la Ley correspondiente (Artículo 54).

### 3. La Ley General de Bienes Nacionales.

En este ordenamiento se establecen con precisión cuáles son los bienes de dominio público en la fracción I de su Artículo 19; de igual forma, el Artículo 29 de la Ley en cuestión nos proporciona en forma detallada un listado enumerando lo que se debe entender por bienes de dominio público. Por lo que hace al tema que nos ocupa, es decir los fideicomisos de carácter público, son aplicables las fracciones siguientes del Artículo 29.

#### Fracción I Los de uso común.

Fracción V Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a estos conforme a la Ley, lo anterior en virtud de que si un bien inmueble ha sido destinado a dar satisfacción o resolver las necesidades en general de una colectividad y no en lo particular a un determinado grupo de sujetos, debemos entender que este bien es de un uso común al permitir el acceso a la generalidad y por ende tendrá que ser clasificado como del dominio público; aunado a lo anterior, si la declaración por parte del Ejecutivo Federal incorpora al dominio público, mediante decreto un bien que forma parte del dominio privado, siempre que su posesión corresponda a la Federación, viene

a apuntalar el por qué de que un determinado bien sea considerado de orden público.

El Artículo 49 establece que "los bienes a que se refiere el Artículo anterior (Artículo 39 bienes del dominio privado), pasarán a formar parte del dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos o de hecho se utilicen en esos fines.

Este precepto también permite establecer qué o cuáles bienes que aunque sean del dominio privado, cuando el uso a que estén destinados sea común o para la prestación de un servicio público, corresponderá su manejo y administración a los poderes federales. Esto se justifica mediante el Decreto o Acuerdo que el Gobierno Federal utilice para adquirir, afectar o destinar un bien para un servicio público o para el uso común.

Por lo antes mencionado, la Central de Abasto del Distrito Federal es resultado de un contrato privado que si bien presenta fallas en cuanto a su estructuración, también es cierto que las mismas obedecieron no a la falta de preparación o conocimiento de las personas encargadas de su elaboración, sino que para hacer atractivo y convencional el traslado de los comerciantes de la convulsionada zona de la Merced a una nueva y desconocida Central de Abasto, donde estos tendrían que sufrir penurias y luchar por acreditarse y tener arraigo con su clientela, se les tuvieron que brindar facilidades tanto administrativas como económicas; en lo administrativo, el Gobierno capitalino asumió desde el principio la administración total de este nuevo mercado, aportando los recursos humanos y económicos tendientes a buscar la consolidación y logro de los objetivos planteados; en lo económico, a los comerciantes se les concesionó el uso y el aprovechamiento de las bodegas, locales y terrenos de la Central, por un plazo de 99 años improrrogables, a cambio de ello tendrían que pagar los correspondientes derechos, concediéndoles plazos hasta de cinco

años para efectuar dichos pagos. Posteriormente el Gobierno emite dos Decretos de fechas 21 y 27 de abril de 1970, en los que declara de utilidad pública la construcción y operación de la Central de Abasto del Distrito Federal, exponiendo los motivos que auspiciaron esta decisión; no obstante las pretensiones del sector privado que busca una autoadministración y que dicha Central sea considerada como de naturaleza jurídica privada, resulta imposible, ya que de acuerdo a los preceptos legales enlistados con anterioridad y el requisito formal representado por el Decreto referido, se subsanan las fallas de las que pueda adolecer el Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto del Distrito Federal, y en consecuencia la naturaleza jurídica con la cual debe tener vida la misma, a fin de hacer frente a la problemática y adversidades surgidas, tendrá que ser y es de orden público por la prestación del servicio público y el uso común a que se encuentran destinadas sus instalaciones.

#### 4. Ley de Obras Públicas.

La Ley de Obras Públicas, es un instrumento jurídico que encuadra también dentro de los lineamientos que norman la actividad de todos aquellos establecimientos destinados a la prestación de un servicio público o de uso común; situación que acontece en las instalaciones construidas en la multifinancada Central, donde se presta un servicio público consistente en el abasto y distribución de alimentos básicos y perecederos al cuarenta por ciento de la población a nivel nacional.

La Ley de Obras Públicas establece en sus Artículo 19 fracción VI y 29 fracción II lo siguiente:

Artículo 19: la presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación programación, presupuestación, ejecución, consecución, mantenimiento, demolición y control de la obra pública que realicen.



# ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Fracción VI: las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, que de conformidad con las disposiciones legales aplicables sean consideradas entidades paraestatales.

Al referirse a los fideicomisos públicos esta Ley representa también los lineamientos aplicables dentro de esta institución.

Artículo 29: para los efectos de esta Ley, se considera obra pública, todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar los bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de la ley.

Fracción II: la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio público o al uso común.

Estas disposiciones demuestran o corroboran con precisión qué o cuáles obras son consideradas de orden público, ya sea por el uso común o por que se encuentren destinadas al servicio público.

## 5. Ley de Planeación.

Esta Ley tiene que ver con el funcionamiento de los fideicomisos públicos, al ser parte integrante estos de la Administración Pública Federal y al efecto establece:

Artículo 16 "A las dependencias de la Administración Pública corresponde.

Fracción II Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación corresponda a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a

la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determine el Presidente de la República".

Aquí se justifica el apoyo que se brinda a los productores de los Estados en función a sus necesidades para la optimización de recursos, agilidad y ahorro en la implementación de nuevas técnicas y procedimientos.

**Artículo 17 Las entidades paraestatales deberán:**

I Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto.

II Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente.

III Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales.

IV Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo a las propuestas de los gobiernos de los Estados, a través de la dependencia coordinadora de sector conforme a los lineamientos que señale esta última.

V Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

VI Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

En la elaboración de los planes anuales de actividades se someten al órgano de gobierno en cada fideicomiso,

para su aprobación que finalmente inside en las partidas presupuestales asignadas al mismo para su operación y funcionamiento.

### COMITE TECNICO

El origen del Comité Técnico en nuestro derecho es incierto, en virtud de que su estructuración podríamos afirmar, guarda gran semejanza con los consejos de vigilancia y administración de las sociedades mercantiles, donde por lo general, el Comité está integrado por un Presidente, Vicepresidente, Secretario, representantes de diversas Secretarías de Estado y otras dependencias del Ejecutivo que sesionan periódicamente, además de un delegado fiduciario especial que tiene el carácter de Director del fideicomiso; el Comité Técnico resulta ser por consecuencia el órgano ejecutivo, y el fiduciario se encargará de ejercitar sus resoluciones.

El Comité Técnico representa al órgano de gobierno en todo fideicomiso, y en los fideicomisos de carácter público, el Artículo 53 fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece al respecto lo siguiente: "El órgano de gobierno podrá acordar la realización de todas las operaciones inherentes al objeto de la entidad con sujeción a las disposiciones de esta Ley y salvo aquellas facultades a que se contrae en el Artículo 58 de este ordenamiento, podrá delegar discrecionalmente sus facultades en el Director General".

El órgano de gobierno a propuesta de su presidente o cuando menos la tercera parte de sus miembros podrá constituir Comités o Subcomités Técnicos especializados para apoyar la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de la entidad paraetatal, atender problemas de administración y organización de los procesos productivos, así como para la

selección y aprobación de los adelantos tecnológicos y uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia.

El Artículo 58 de la citada Ley establece cuales son las facultades indelegables del órgano de gobierno, entre las que cabe mencionar:

1) Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general; aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como las modificaciones en los términos de la legislación aplicable; fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal con excepción de aquellos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal; expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el Director General pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma; aprobar anualmente previo informe de los Comisarios, y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad paraestatal.

2) Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar así mismo y, en su caso, el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados y por último autorizar la creación de Comités de apoyos.

El Artículo 59 establece por su parte, las facultades y obligaciones de los Directores Generales de las entidades paraestatales que son las siguientes:

Administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal; formular los programas institucionales de corto,

mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al órgano de gobierno; formular los programas de organización; tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada congruente y eficaz; ejecutar los acuerdos que dicte el órgano de gobierno; suscribir, en su caso, los contratos colectivos o individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores; y las que le señalen otras leyes.

Acosta Romero define al Comité Técnico "como un órgano colectivo que se designa en el acto constitutivo del fideicomiso, o en sus reformas, si es que el fideicomitente se reservó esas facultades y cuyo objeto a primera vista, sería el coadyuvar con el fiduciario en el desempeño del fideicomiso, y determinar la distribución de los fondos conforme a las reglas y facultades que en el acto constitutivo del fideicomiso se señalaron para dicho Comité" (8).

Este autor considera al Comité Técnico también como un consejo de administración, que toma decisiones, acuerdos, cesiona regularmente y es un organismo colegiado de administración permanente; esto en la práctica resulta verdadero, pues el Comité Técnico está conformado por representaciones de diferentes sectores como son: sector oficial, representado por los titulares de las dependencias del ramo administrativo que tenga que ver con la constitución de un fideicomiso, o en quien este delegue sus facultades, y el sector privado, donde deberá establecerse un equilibrio entre las fuerzas que contienden a efecto de que el voto de calidad en caso de empate recaiga en el representante del Gobierno Federal; situación que representa una medida de control bastante acertada, pues si se persigue como fin la prestación de un servicio y la satisfacción de necesidades de interés público, imaginemos si el poder de decisión recayera en los particulares, se provocaría un caos y las decisiones por este órgano colegiado, no siempre redundarían en interés de la colectividad, asimismo también deberá haber un representante por parte del fiduciario.

Al vertir sobre este tema (Comité Técnico) las opiniones anteriores tomo como punto de partida las argumentaciones esgrimidas por Acosta Romero, que como ya se dijo, define al Comité Técnico del fideicomiso público como un cuerpo colegiado designado en el acto constitutivo del fideicomiso, por el fideicomitente, donde concurren representantes de todos y cada uno de los sectores involucrados. Sus facultades se fijan en el propio acto constitutivo, y en la práctica, es un órgano auxiliar de la administración del fideicomiso.

- (1) Lizardi Albarrán Manuel. Ensayo sobre la Naturaleza Jurídica del Fideicomiso. Tesis. México 1945. Pág. 200.
- (2) Cervantes Ahumada Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Editorial Herrero, S.A. Décima cuarta edición. México 1988. Pág. 295.
- (3) Roberto Mantilla Molina. Derecho Mercantil. Introducción y Conceptos Fundamentales de Sociedades. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimo sexta edición. México 1989. Pág. 66.
- (4) Roberto Mantilla Molina. Op. cit. Pág. 67.
- (5) Joaquín Rodríguez Rodríguez. Curso de Derecho Mercantil. tomo II. Editorial Porrúa, S.A. Décimo novena edición. México 1988. Pág. 119.
- (6) Joaquín Rodríguez Rodríguez. Op. cit. Pág. 110.
- (7) Acosta Romero Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Novena edición. México 1988. Pág. 434.
- (8) Acosta Romero Miguel. Op. cit. Pág. 468.

## CAPITULO VI EL FIDEICOMISO DE LA CENTRAL DE ABASTO DEL DISTRITO FEDERAL

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

La constitución del Fideicomiso de la Central de Abasto del Distrito Federal, tuvo lugar en el año de 1981, pero su planeación data desde finales de la década de los 60 (1960), cuando la zona de la Merced se hizo inaccesible, tanto para productores, comerciantes y consumidores, ya que de acuerdo al volumen de operaciones ahí manejado, rebasó con mucho la realidad y el problema día con día se fue acentuando de una forma tan vertiginosa que hizo de la Merced no un mercado seguro para los concurrentes a él, sino más bien una bomba de tiempo que para desactivar su mecanismo y evitar la explosión, era impostergable brindar seguridad y establecer un adecuado control de las actividades en esta zona desarrolladas.

La Merced lugar ubicado en una zona denominada Centro Histórico, por el sinúmero de monumentos artísticos y arqueológicos ahí establecidos, tanto por las culturas autóctonas de nuestro México, así como por los conquistadores que llegaron del Viejo Mundo a estas tierras de América, ha sido siempre zona de aristócratas y comercio por excelencia. En sus más de 100 hectáreas, en sus 53 Manzanas, la historia del México-Tenochtitlán guarda sus testimonios.

"En sus calles que parecen laberintos las encontramos lo mismo largas y anchas, algunas sucias y descuidadas, y no obstante a ello, encontramos vestigios de la fundación de lo que sería la Gran Tenochtitlán desde 1325, de Barrio de Teopan" (1).

En esta zona no es el hacinamiento el principal problema, se encuentran además problemas urbanos y sociales como la



promiscuidad habitad de fascinerosos, prostitución, entre otros que van en detrimento del gran número de familias que ahí habitan; también es parte de la Revolución, heredera y creadora de la Ciudad de los Palacios, la Venecia del Nuevo Mundo, por el sinúmero de canales con que contaba en antaño, fue centro financiero de las siembras nacionales.

La zona de la Merced es objeto de un merecido reconocimiento el 22 de enero de 1958, al igual que San Angel y Coyoacan, la Merced fue considerada como zona típica en abril de 1980, al decretarse Centro Histórico de la Ciudad de México, el 42% de los monumentos arquitectónicos se localizan entre sus construcciones, entre esos viejos edificios que sirven de vecindad, de bodegas, de enceres, de improvisada utilización.

La historia de la Merced que debe su nombre desde 1863, al construirse un mercado sobre el demolido ex-convento de la Merced; caminando por sus calles, encontramos la casa donde nació San Felipe de Jesús; allí se declaró Emperador Don Agustín de Iturbide; Guadalupe Victoria presentó juramento como Presidente de la República y allí se expidió la primera Constitución Política de México en 1824.

En esta área tan privilegiada por su antigüedad y extensión, que heredó sin duda la grandeza comercial de Tlatelolco, que heredó sin duda la grandeza comercial de Tlatelolco, ya en los años 80 contaba con 1813 bodegas de frutas y legumbres, abarrotes, especias, cremas; 1600 negocios de diversa índole: ropa, boneterías, panaderías, restaurantes, hoteles, bancos, cantinas, etc.

Sus límites se encuentran demarcados por las calles de Corregidora, H: Congreso de la Unión (anteriormente Francisco Morazán), Fray Servando Teresa de Mier y Pío Suárez, es vecina del Palacio Nacional.

Por el número de consumidores y abastecedores, la Merced se convirtió en el núcleo comercial más importante del país: "por sus calles circulaban diariamente 1500 vehículos de carga que transportaban más de 14,000 toneladas de alimentos, se convirtió en el principal centro de abasto de toda la República, el 40% de la producción de alimentos a nivel nacional se distribuía por sus locales" (2).

La Merced fue derrotada por el progreso, no obstante que se veía complementada por los mercados de Jamaica para la venta de frutas, verduras, abarrotes y dulces; con el rastro de Ferrería para el abastecimiento de carne y con los mercados de Tepepan y la Viga, para distribuir pescados y mariscos.

El acelerado crecimiento demográfico de la capital ocasionó un constante deterioro en las actividades comerciales, repercutiendo en forma directa en la comercialización de los productos.

La falta de organización de los comerciantes que laboraban en la Merced utilizando puestos semifijos, rodeando a todo el Centro de la Ciudad, invadiendo calles, haciendo inaccesible el paso a transeuntes a esta tan importante zona; con el tiempo esta situación se agravó provocando que las condiciones higiénicas, las facilidades para la compra-venta se hicieron desfavorables dando origen a lacras sociales que provocaron gran inseguridad. La circulación de vehículos se hizo imposible, así como las maniobras de carga y descarga.

Es así como en el año de 1968 debido a las apremiantes necesidades de reordenar los mercados mayoristas, el Gobierno de la Capital se abocó a la tarea de realizar estudios tendientes a edificar una Central de Abasto y así dar protección y mantenimiento a esta tan importante zona. Es en el año de 1980 cuando se aprobó el plan para construir dicha Central, iniciando su construcción en el año de 1981 y su operación en el año de 1982.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El acelerado crecimiento poblacional de la Ciudad de México, ha requerido desde tiempos inmemoriales de mecanismos adecuados para satisfacer las necesidades de los grupos sociales que la conforman, siendo la actividad comercial el pilar fundamental para esta función.

El comercio de los Mexicas en la tierra de Anáhuac, tuvo lugar desde su primer establecimiento en el lago donde fundaron su ciudad; después de un constante peregrinar de este pueblo "se asentaron en Tenochtitlán, donde fundaron la Ciudad en el año Omecalli correspondiente al nuestro 1325. Ahí encontraron la señal de su dios Huitzilopochtli (el Águila sobre un nopal con una serpiente en el pico) (3)".

Al pantanoso islote se fueron agregando chinampas bordeadas de canales. Su centro fue ocupado por edificios religiosos y de gobierno; para que la ciudad creciera, los Aztecas se vieron obligados a rellenar el lago y los pantanos que le rodeaban, comprando a sus poderosos vecinos rivereños territorio, construyendo presas y canales como el conocido con el nombre de Azequia Real, descubierto en las calles de Corregidora.

Jorge Díaz Gutiérrez, en sus crónicas de comercio prehispánico comenta que "los habitantes de Xochimilco construyeron la Calzada de Coyoacan en Ixtapalapa que ligó el islote hacia el sur de tierra firme; el señorío de Tlatelolco hacia el norte, la de Tepeyac y en el fondo del Lago de la Luna surge la ancha Calzada de Tlacopan que se prolonga hasta Azcapozalco, lugar donde tiene su asiento el mercado de esclavos más grande del Imperio Azteca" (4)

De acuerdo con todas las fuentes estos grupos caminaban divididos en cuatro parcialidades, conservándose estas después de establecida la Ciudad de México por los conquistadores, formando los cuatro barrios principales en los que se dividió la

metrópoli que fueron: Cuepopan, Mayoatlán, Atzacualco y Zoquipan o Teopan, correspondiendo este último a lo que se conoce como Merced.

La parcialidad de Teopan o Zoquipan, que significa en las aguas lodosas, se encontró delimitada al oeste, por la Calzada de Ixtapalapa hoy Calzada de Tlalpan; por el norte, las Calles de Guatemala, Miguel Herrera y Negrete; por el oeste, la Avenida Morazán, hoy H. Congreso de la Unión y por el extremo sur, la Avenida Chimalpopoca. El centro comunal, donde se encontraba el mercado, ocupaba el sitio en que ahora podemos ver la iglesia de San Pablo el Viejo y la plaza que lleva su mismo nombre.

Mayoatlán que significa en el lugar de los moscos, encontraba sus límites, al norte, la Calzada de Tacuba, hoy Avenida Hidalgo y Calle de Tacuba; al oeste, las Calles de Tres Guerras e Iturbide. Su Teocalli (edificio de Gobierno) se encontraba en los terrenos hoy ocupados por la iglesia de San José de Nuestra Señora del Sagrado Corazón, y el mercado se encontraba en la plaza ubicada frente a su fachada en el lado oeste.

Cuepopan que quiere decir donde abren sus corolas las flores, se encontraba entre las calzadas de Tacuba por el sur, la Calle de Guerrero por el oeste; las Calles de Mosqueta, Rayón y Organo por el norte, y Argentina por el este. La iglesia de Santa María la Redonda sustituyó al templo Azteca y la plaza esta la encontramos actualmente frente a ella.

Atzacualco esta última parcialidad que significa donde está la compuerta del agua, se encontraba delimitada al norte, por la Calle de Héroes de Granaditas, al este el Ferrocarril de Cintura, al sur las calles de Guatemala y, por el oeste las Calles de Argentina. Su centro comunal estaba donde ahora se ubica la iglesia de San Sebastián, mientras que la plaza se hallaba entre las calles de Bolivia y Rodríguez Puebla.

"Estas cuatro parcialidades en que se dividieron los Aztecas, con el tiempo tuvieron divisiones internas, formando calpullis que los españoles tradujeron como barrios" (5).

Los mercados más importantes de aquella época o tianquiztli, sin duda fueron los de Teopan y el de Mayotlán, ya que por su cercanía con Tlatelolco las otras dos parcialidades vieron frenado su desarrollo.

"Durante la época de Matecuhsoma Ilhuicamina se hizo el trazo de la plaza principal de México, en el lugar que ocupa la plaza de la Constitución, y ahí quedó instalado el mercado, cuando por la expansión del imperio hacia la tierra caliente, comenzó el intercambio de productos a escala considerable. Al aumentar el número de provincias sometidas, el mercado fue creciendo y, vencido Tlatelolco, la mayor parte de las transacciones se desplazaron hacia ese centro, de manera que la plaza original se utilizó como lugar de congregación en las festividades, y sólo como mercado en pequeña escala" (6).

Al ser vencido Tlatelolco por los Aztecas, este gran mercado pasó a ser junto con el de la Plaza Central, las principales zonas de abastecimiento para cubrir la demanda de mercancías requeridas por la Gran Tenochtitlán.

Los Pochtecas de Tenochtitlán y Tlatelolco, fueron llamados heraldos y capitanes del reino; a este respecto Salvador Novo, en su breve historia del comercio en México, describe con amplitud las actividades de los tlanamacaque (vendedores), los Pochteca (comerciantes profesionales) de los Tamemes (cargadores), de los rangos diversos de los Pochteca, y del papel que jugaron en el desarrollo del poderío Mexica.

Los canales, azequias, puertos y ríos más importantes de la antigua Tenochtitlán estaban constituidos por los siguientes: el de Tlatelolco, con azequias y canales para navegar;

el de Tlatelolco y Tenochtitlán, que era una azequia; el de México azequia y canales; el de Texcoco, río, azequia y canal subterráneo; Mexicalzingo; churubusco canal y los ríos canalizados en Tacuba, Tacubaya, Coyoacan, Azcapotzalco y Tenayuca; Chapultepec, Tepeyac, que era una azequia, y los provenientes de Tlahuac y Xochimilco.

La azequia real que llegaba hasta el centro de la Ciudad, desde el sur atravesaba el corazón de lo que ahora se conoce como la Merced. El canal de la Viga que servía de comunicación entre los lagos de Chalco y Texcoco, era muy concurrido por los vendedores y comerciantes en legumbres y frutas. La calle de Puente de Roldán, según los autores podía considerarse como un verdadero muelle del canal y ahí hacían contratos sobre las mercancías que enviaban las haciendas y poblaciones cercanas.

A la ciudad de Tenochtitlán, que por sus azequias, y sus canales, le fue otorgado el apotema de la Venecia del Nuevo Mundo por parte de los españoles.

En la Plaza Mayor actualmente Plaza de la Constitución se comercializaban gran diversidad de productos provenientes de Xochimilco, Tlahuac, Chalco, Azcapotzalco y todas las regiones circunvecinas, este gran centro comercial conservó su importancia por el gran florecimiento del comercio de víveres en sus bodegas, en torno al barrio de lo que antaño fue el convento de la Merced y la casa del Diezmo, con el tiempo los canales se fueron reduciendo para facilitar el abasto y comunicación, al ceder sus espacios al trazo de calles. El parian mercado que gozó de gran importancia en esta zona fue mandado demoler por Santa Anna en el año de 1844.

Otro mercado importante fue el del volador, lugar donde se alojaban los regatones que invadían la plaza mayor.

Se instituyó la Alhándiga, que era una casa donde las ordenanzas obligaban a los introductores de harina, trigo o

cebada a venir de la regatería con fuertes multas en caso de sorprender infractores que vendiesen en las azequias, calzadas o caminos.

Al concluir el periodo virreynal, los mercados y tianguis de la Ciudad de México se fueron incrementando de acuerdo a las necesidades requeridas por la población; así tenemos que el núcleo principal se encontraba ubicado en la Plaza Mayor, al que se encontraban integrado el mercado del volador. Otro grupo estaba comprendido por mercados con cajones y puestos fijos de madera ubicados en la periferia y por último tenemos a los comerciantes que ocupaban numerosas plazas y plazuelas con puestos, sombras y petates, sin duda el antecedente directo de lo que ahora conocemos como ambulantes.

Es importante señalar que la Merced debe su importancia a Tlatelolco y se constituyó como un mercado por un conjunto bien articulado de puestos fijos y semifijos, que rodearon 53 manzanas del Centro de la Ciudad, donde confluían y se encontraban comercios de la más diversa índole, como son cantinas, centros nocturnos, almacenes de ropa, talabaterías, joyerías, bancos, papelerías, jarcierías y aparatos eléctricos.

En sus edificios utilizados como bodegas encontramos que de las 1813 bodegas dedicadas al mayoreo, 1345 expendían frutas y legumbres y 468 correspondían al ramo de abarrotes; claro sin descartar las ventas ahí realizadas de medio mayoreo y menudeo.

La transformación de los mercados se inicia con la gestión del Presidente Ruiz Cortines en la década de los 50, donde ya se veía a la zona de la Merced como un problema urbano y de sanidad.

Aquí ya se vislumbraba la problemática ocasionada por la gran afluencia de individuos y unidades de transporte entre sus pequeñas y angostas calles, que con el tiempo hicieron casi

imposible el manejo oportuno, ágil y claro de las operaciones comerciales ahí realizadas.

El acelerado crecimiento demográfico de la capital y los problemas antes mencionados, hicieron que se viera latente la necesidad de buscar una verdadera reestructuración de los mercados mayoristas, por lo que ya se dijo que en el año de 1968 se iniciaron los estudios encaminados a la construcción de una Central de Abasto, que pusiera término al deterioro y maltrato de los edificios y monumentos históricos de el referido Centro de la Ciudad; el proyecto de construcción es aprobado en el año de 1980, por lo que las obras dan comienzo un año más tarde y la operación de este gran centro de abasto inicia en noviembre de 1982.

#### ESTRUCTURA ORGANICA DE LA CENTRAL DE ABASTO Y SU ACTA CONSTITUTIVA

La Central de Abasto del Distrito Federal se creó a través de un fideicomiso irrevocable con fecha 7 de julio de 1981, que celebraron: el Departamento del Distrito Federal y/o la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (hoy COABASTO), los Participantes de la Central de Abasto como fideicomitentes y fideicomisarios y Banco Mexicano Somet, S.A., como fiduciario.

En este acto constitutivo el D.D.F.-CODEUR, entró con doble carácter, es decir, como fideicomitente y fideicomisario, donde el D.D.F. representa una institución oficial de conformidad con lo preceptuado por el Artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y acorde con lo estipulado por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, tiene a su cargo el Gobierno Federal; la administración de los bienes del dominio público y privado del propio Departamento y le corresponde entre otras funciones, dictar políticas generales para la tramitación de los recursos del Distrito Federal; autorizar licencias y permisos de establecimientos comerciales, así como



fixar las políticas y sistemas técnicos a que debe sujetarse la planeación urbana; supervisar los servicios que autorice y dictar las políticas generales sobre construcción de obras públicas y en materia de planeación; y en general el cumplimiento de los reglamentos gubernativos del Distrito Federal; por lo que respecta a CODEUR, representó un organismo técnico Desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, creado por Acuerdo Presidencial publicado el 29 de Junio de 1977, en el Diario Oficial de la Federación, organismo que de conformidad con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento, tiene como finalidades, entre otras, las de promover el mejoramiento urbano del distrito Federal y sus habitantes; y que dentro de sus facultades está la de evaluar, promover, convenir, contratar y ejecutar los proyectos, planos y obras, necesarios para llevar a cabo la regeneración urbana del D.F. Cabe mencionar que la CODEUR fue substituida por COABASTO, organismo técnico que actualmente regula el establecimiento de mercados y tianguis en el D.F., pero no a la Central de Abasto, que tiene su propio Reglamento y Manual de Operación.

Para llevar a cabo la construcción de la Central de Abasto del D.F., se eligió una fracción del predio denominado "Chinamperías", que ocupa una superficie de 327 hectáreas en su totalidad, como la más adecuada para la construcción de este proyecto; al ser una localidad cercana a los centros de producción y consumo, además de contar con una vialidad adecuada y susceptible de ser incrementada de acuerdo con el Plan Rector de Vialidad y Transporte del D.F.; este inmueble se encuentra construido en aproximadamente 217.68 hectáreas de las 327 que conforman la totalidad de la superficie expropiada.

Los Destinos de la Central de Abasto se encuentran demarcados en un Decreto Presidencial de fecha 17 de abril de 1970, publicado en el Diario Oficial, el 21 del mismo mes y año, donde se declara de utilidad pública la construcción y establecimiento de una Central de Abasto para la Ciudad de México, y su función

principal estará encaminada a la de mercado de mayoreo de productos alimenticios, dentro de áreas divididas por sectores como son: abarrotes y viveres, bodegas de depósito, frutas y legumbres, mercado de medio mayoreo, mercado de pescado (actualmente este mercado ya se encuentra en operación, pero no es parte del fideicomiso, ya que su construcción y operación fueron manejadas por otra institución fiduciaria), envases vacíos, estaciones de servicios (gasolinería y servicios mecánicos), depósitos de basura, subasta y productores, frigoríficos y áreas de reserva territorial.

Para la construcción de estas obras se emitieron Decretos expropiatorios de fechas 21 y 27 de abril de 1970, a favor del D.D.F., la superficie territorial antes mencionada en la Delegación Política de Ixtapalapa, Distrito Federal; de lo que resulta como propietario el Departamento del Distrito Federal; posteriormente por Decreto Presidencial de fecha 4 de septiembre de 1970, publicado en el diario Oficial, con fecha 17 del mismo mes y año, son desincorporados del dominio público los terrenos mencionados y se autoriza al D.D.F. para que los destine a la construcción de la Central de Abasto y para que de en fideicomiso los mismos, a efecto de que la Institución fiduciaria que se elija, lleve a cabo en los términos que pacten, la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México; este mismo Decreto faculta al D.D.F. para que celebre los contratos que sean necesarios.

La duración del Fideicomiso será de 99 años y la propiedad de los inmuebles estará limitada de la siguiente manera:

Esta quedará dentro del patrimonio del fiduciario durante la duración del fideicomiso que se constituye.

Al término de este fideicomiso, la propiedad aportada al mismo será revertida al Departamento del Distrito Federal, conjuntamente con las construcciones que al efecto se lleven a cabo.

Al participante sólo se le otorgará el aprovechamiento gratuito del predio y de las construcciones que se realicen, limitando la propiedad para que al término del fideicomiso que se constituya, se reincorporen al dominio del D.D.F. dichos predios afectados al fideicomiso, así como las construcciones que en ellos se realicen; a ese respecto, cabe aclarar que los participantes para poder operar las bodegas, locales o terrenos de la Central, tuvieron que aportar determinadas cantidades de dinero, que se manejaron primeramente como un enganche y el resto en mensualidades que fueron amortizadas. Y así poder iniciar la operación de las instalaciones mencionadas.

Con las aportaciones realizadas por los participantes se permite brindar mantenimiento a las instalaciones y otorgar el apoyo administrativo que se requiere en esta monumental construcción, por lo que se les otorgó un Convenio de Adhesión al Fideicomiso y el Certificado Fiduciario que acredita la estancia de los comerciantes dentro de dicha Central.

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, los elementos constitutivos del fideicomiso son:

**Fideicomitente.** El Departamento del Distrito Federal y la Comisión de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal, representados por los titulares funcionarios de las mismas dependencias.

**Fideicomisario.** El propio Departamento del Distrito Federal y la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, por lo que hace a terrenos y construcciones y los Participantes del programa de construcción de Central de Abasto, por lo que hace al uso gratuito de las localidades en los términos que señalan las autoridades.

También puede ser considerado como Fideicomisario cualquier otra persona de derecho público o privado, cuando en los

términos de las leyes aplicables, del Convenio suscrito y previa autorización del Comité Técnico de este Fideicomiso, adquiere la calidad de Participante con posterioridad.

Fiduciario. Banco Mexicano Somex, S.A., como institución fiduciaria.

#### ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

De acuerdo al fideicomiso de la Central de Abasto en el Contrato que al efecto se firmó el 7 de julio de 1981 pasado ante la fe del Notario Público No. 123 Lic. Alexandro Alfredo Ramirez del Distrito Federal, e inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, bajo el folio real No. 224,775 de fecha 21 de agosto de 1981; en cuanto a su estructura administrativa se estableció en la cláusula décima: designación de un Administrador General de la Central de Abasto de la Ciudad de México, mismo que será designado por parte del Comité Técnico, de la terna que al efecto proponga el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, concediéndole las más amplias facultades para pleitos y cobranzas y para actos de administración. El Comité Técnico designará además a propuesta del D.D.F.-CODESA (actualmente D.D.F.-COABASTO), al Gerente de Recursos Humanos y Materiales, así como los demás órganos administrativos que el mencionado Comité estime como necesarios para el buen funcionamiento de la Central. Cabe aclarar que en la actual estructura administrativa se contemplan a las áreas de la misma no como Gerencias, sino como Direcciones de Área; asimismo a dicho Comité se le facilitó en la cláusula novena inciso nueve, la expedición del Reglamento Interior que norma al Fideicomiso, Reglamento que se expidió y se aprobó el 17 de noviembre de 1982 en reunión ordinaria y en su Artículo 15 establece: "la Central para su operación contará con un Administrador General, quien tendrá a su cargo las Direcciones de Área de Administración, de Operación y las demás que determine el Comité Técnico".

La estructura administrativa reglamentada para la Central de Abasto del Distrito Federal, se encuentra también delimitada en cuanto a las funciones para el Administrador General en el Artículo 16 de su Reglamento Interior, para las áreas de administración y operación los Artículos 16 y 17 del ordenamiento en cita respectivamente.

Aquí podemos ver que todo el sistema operativo y de administración recae tan sólo en dos áreas, como son Operación y Administración, que se mencionan como Coordinaciones, aspectos ya no congruentes con la realidad administrativa, y que provocan confusión en cuanto a la distribución de funciones al no encontrarse éstas debidamente delimitadas y donde las actuales Direcciones de Área, no Coordinaciones, laboran no apegadas a las disposiciones contenidas en el Reglamento referido, sino de acuerdo con las políticas establecidas a su libre arbitrio sin importar en determinados momentos la existencia de pugnas y duplicidad de funciones.

La estructura administrativa con que cuenta actualmente la Central de Abasto es:

1. Dirección General

- 1.1 Dirección de Administración y Finanzas
- 1.2 Dirección de Operación
- 1.3 Dirección de Apoyo a Productores
- 1.4 Dirección de Comercialización
- 1.5 Dirección Jurídica
- 1.6 Contraloría Interna

Estas Direcciones conforman los mandos superiores, mismos que cuentan con varias Subdirecciones de Área como complemento de sus funciones administrativas y son:

De la Dirección de Administración y Finanzas se desprenden la Subdirección de Cobranza con dos Departamentos;

Subdirección de Tesorería con dos Departamentos; Subdirección de Recursos Humanos con dos Departamentos; Subdirección de Recursos Materiales con dos Departamentos; Subdirección de Finanzas con dos Departamentos; a nivel staff encontramos en esta Dirección a los Departamentos de Organización y Métodos y Cómputo.

De la Dirección de Operación se desprenden la Subdirección de Ingeniería con dos Departamentos; y la Subdirección de Servicios al Público con dos Departamentos; Subdirección de Limpia con un Departamento.

De la Dirección de Apoyo a Productores se desprenden la Subdirección de Apoyo a Productores con dos Departamentos; y la Subdirección para el Abasto con dos Departamentos.

De la Dirección de Comercialización se desprenden la Subdirección de Consulta para el Abasto Comercial con tres Departamentos; Subdirección de Comercialización con un Departamento.

De la Dirección Jurídica se desprende la Subdirección Consultiva con un Departamento.

De la Contraloría Interna se desprenden la Subdirección de Auditoría Financiera con dos Departamentos; y la Subcontraloría de Control y Evaluación con tres Departamentos; a nivel staff cuenta con un Departamento.

Además a nivel staff, dependen directamente de la Dirección General una Secretaría Particular; y una Subdirección de Información y Atención al Público con un Departamento.

La estructura orgánica antes descrita corresponde al organigrama autorizado por las autoridades competentes para la Central de Abasto (Anexo 1); pero la realidad nos muestra una situación totalmente diferente, donde se eleva considerablemente el

número de Jefaturas de Departamento y algunas Subdirecciones, de las cuales no se encuentra cabal justificación, esto de acuerdo a las funciones por ellas realizadas, como por ejemplo la Dirección Jurídica, a la cual solamente se le autorizó una Subdirección con un Departamento y no obstante esta viene operando con dos Subdirecciones y cinco Departamentos (Anexo 2).

La estructura administrativa de la Central de Abasto día con día y administración tras administración se adecua tomando en cuenta, según se dice, las necesidades de operación requeridas, situación ésta que hace necesario se implamenten programas adecuados y se formulen propuestas ante el Comité Técnico a efecto de que tenga lugar la modificación al Reglamento Interior con la finalidad de agilizar y establecer un verdadero control de todos y cada uno de los factores que concurren en el manejo y administración de la Central.

Resulta primordial e impostergable la necesidad de realizar una redistribución de las funciones y aspectos operativos de las Direcciones de Comercialización y Apoyo a Productores, puesto que ambas tienen que ver con el manejo y control comercial de los productos que ingresan a la multitudada Central de Abasto.

La Dirección de Apoyo a Productores es de reciente creación, y sus funciones no se encuentran debidamente determinadas, así como tampoco su justificación dentro de la estructura administrativa; pues si analizamos los términos de apoyo a productores, queda claro cual será su función, es decir, el apoyo a la comercialización, pero entonces dónde quedaría la Dirección de Comercialización, que en la actualidad sólo se limita a la supervisión, control de instalaciones y autorización de giros comerciales.

## **FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DENTRO DE LA CENTRAL DE ABASTO**

### **DIRECCION GENERAL.**

Control y manejo de la Central de Abasto en lo que respecta a operación, mantenimiento y administración.

### **DIRECCION DE ADMINISTRACION Y FINANZAS.**

Esta Dirección tiene asignada la tan importante función del manejo, control y asignación de los recursos financieros que ingresan al patrimonio de la central; el manejo de las partidas presupuestales asignadas, la adquisición de insumos, bienes muebles y en general supervisar todo tipo de egresos, así como la contratación de los recursos humanos requeridos.

### **DIRECCION DE OPERACION.**

Tiene a su cargo el mantenimiento, control y funcionamiento de las instalaciones de la Central de Abasto del Distrito Federal.

### **DIRECCION JURIDICA.**

Es el área encargada de conocer, representar y dar solución a la problemática legal de la Central, defender los intereses patrimoniales de la misma cuando resulten afectados e interponer demanda ante cualquier autoridad judicial, brindar orientación legal y apoyo a los participantes del fideicomiso, llevar a cabo la formalización de contratos y convenios celebrados y en general brindar el apoyo necesario a las áreas que conforman la administración cuando le sea requerido.

### **DIRECCION DE COMERCIALIZACION.**



La Dirección de Comercialización, como ya se dijo, tiene a su cargo el control y asignación de los giros comerciales que operan en la Central, realiza la supervisión de todas y cada una de las áreas donde se lleva a cabo la comercialización.

#### DIRECCION DE APOYO A PRODUCTORES.

Esta Dirección se encarga de brindar apoyos, orientación y capacitación a productores y comerciantes sobre el manejo, control, almacenamiento y comercialización de todos aquellos productos que ingresen a las instalaciones de la Central.

#### CONTRALORIA INTERNA.

Compilar y difundir las normas y recomendaciones que establezca la Contraloría General sobre el control y evaluación de los ingresos y egresos de la Central, y proponer para su autorización aquellas complementarias que en materia de control se requieran en las áreas internas; así como analizar y proponer de conformidad con las disposiciones que emita la autoridad competente en base a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

Constituyen la Materia del Fideicomiso: 1) Los derechos de propiedad y el aprovechamiento de las construcciones e instalaciones que se realicen sobre dichos terrenos, o a que se refieren las declaraciones vertidas en el Acta Constitutiva del Fideicomiso en cuestión. 2) Los recursos que aporten por conducto del D.D.F., las personas físicas y morales que hayan suscrito el Convenio de Adhesión antes referido o en su caso, quienes los sustituyan para ocupar y aprovechar las construcciones e instalaciones de la Central de Abasto. 3) Los demás bienes o recursos que se llegaren a aportar para incrementar el patrimonio del Fideicomiso. 4) Los productos que generen los recursos por las inversiones que realice el Fiduciario. 5) Los financiamientos que obtenga la Fiduciaria o el D.D.F., para los fines de este

Fideicomiso, facultándose al fiduciario para dar en garantía o gravar el área de terreno del predio aportado o que en lo futuro aporten para este efecto. 6) Los estudios, planos, proyectos, licencias y autorizaciones realizados por D.D.F.

#### FINES DEL FIDEICOMISO

1) Que el fiduciario reciba del D.D.F.-CODEUR, los derechos de propiedad del predio y los aprovechamientos sobre las construcciones para la etapa operativa, así como licencias, planos, proyectos y autorizaciones que resulten necesarias. 2) Que el fiduciario reciba por conducto del D.D.F.-CODEUR y administre los recursos provenientes de las aportaciones de las personas físicas o morales que tendrán el carácter de participantes. 3) Que el fiduciario transmita en su oportunidad los derechos de aprovechamiento del local que le corresponda a cada uno de los fideicomisarios participantes, con las limitaciones que se establezcan. 4) Que el fiduciario invierta los recursos ociosos del fideicomiso en valores emitidos por Banco Mexicano Somet, S.A. 5) Que el fiduciario contrate los seguros de daños y responsabilidad civil para cubrir posibles daños o siniestros que se produzcan en las instalaciones de la Central.

#### ESTRUCTURA ORGANICA DEL COMITE TECNICO

La constitución del Comité Técnico y de Distribución de Fondos se realizó de conformidad con lo establecido en la fracción IV del Artículo 45 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, y tendrá facultades específicas que se dividen en dos etapas, mismas que son:

**Etapas de Construcción:** Durante esta etapa el Comité estará integrado por las siguientes personas: tres representantes propietarios y tres suplentes designados por el Departamento del

distrito Federal y/o CODEUR. Tres representantes propietarios y tres suplentes designados en los términos de la Cláusula Décimo Cuarta y Vigésima del Convenio. Un representante propietario y un suplente designado por el fiduciario, con voz, pero sin voto. El Secretario del Comité será designado por el Fiduciario; esta etapa ya quedó concluida, pues con la puesta en operación de la Central en el año de 1982, se tuvo que reestructurar y ceder el mando a los miembros del Comité, pero ahora en la etapa de operación, que también ha sido reestructurada con la finalidad de dar celeridad a las cuestiones de administración y funcionamiento de la Central tenemos que.

La etapa de Operación: inicia en noviembre de 1982 y los miembros que actualmente conforman la estructura del Comité Técnico de Distribución de Fondos, incluyendo las reestructuraciones de que ha sido objeto son:

De conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del Artículo 45 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se constituye un Comité Técnico y de Distribución de Fondos que tendrá facultades específicas durante la etapa de Operación de la Central de Abasto integrado por las siguientes personas: SECTOR PUBLICO, designados por los titulares de los sectores correspondientes. Diez representantes propietarios con sus respectivos suplentes, designados por el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal y/o el C. Coordinador General de Abasto y Distribución del propio Departamento, de las áreas operativas de la Dirección General de la Central de Abasto del D.F. y de las áreas normativas de la Coordinación General de Abasto y Distribución del D.F.; POR PARTE DE LOS MAYORISTAS: sector frutas y legumbres; cinco representantes propietarios, y sus respectivos suplentes; sector abarrotes y viveres tres representantes propietarios y sus respectivos suplentes; sector locales comerciales un representante propietario y su respectivo suplente; sector sociedades cooperativas un representante propietario y su respectivo suplente.

Los representantes de los participantes, propietarios y suplentes, serán electos cada tres años mediante votaciones en cada sector, para lo cual cada participante tendrá tantos votos como metros cuadrados su local.

El fiduciario tendrá derecho a designar un representante propietario y su suplente, con voz pero sin voto. La Secretaría del Comité será desempeñada por la persona que ocupe en el momento de las sesiones el cargo de Director de Operación de la Central de Abasto (situación que en la práctica no acontece toda vez que dicho cargo ha sido desempeñado por el Director de Administración).

En ambos casos el Comité será presidido por el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, o quien lo represente legalmente, ejercitando el voto de calidad y el de veto en cuanto a la extinción anticipada del Fideicomiso.

#### FACULTADES DEL COMITE TECNICO DURANTE LA ETAPA DE OPERACION

1. Asignar las bodegas, almacenes y locales de la Central, cuya formalización jurídica estará a cargo del fiduciario.

2. Administrar y operar la Central.

3. Designar al Administrador General de la Central, en base a la terna que proponga el Jefe del Departamento del Distrito Federal; a este respecto cabe aclarar que en la actualidad el Comité Técnico ha aceptado tácitamente el nombramiento de Administrador General que se hace directamente por parte del Jefe del Departamento del Distrito Federal, otorgándole dicho Comité a su vez el nombramiento de Director General, de lo que se desprende que renuncian al derecho de elección de que hablan las líneas anteriores respecto de la terna propuesta. Además se amplían las

facultades de la persona en la que deberán recaer los destinos de la referida Central de Abasto, es decir, tiene doble nombramiento como Administrador y Director General.

4. Determinar las funciones y facultades generales y específicas del Administrador General.

5. Nombrar dentro de sus miembros a los integrantes de las comisiones o subcomisiones que estime necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Estas comisiones podrán referirse a las siguientes áreas: comercialización, vigilancia, anuncios y propaganda, disciplina, mantenimiento, y prestación de servicios complementarios o cualquier otro que se requiera para el buen funcionamiento de la Central.

6. Aprobar los presupuestos de ingresos, de gastos de administración, operación y vigilancia de la Central, así como los programas anuales de trabajo que al efecto presente el Administrador General.

7. Aprobar los manuales de organización y procedimientos para la Central, así como las adiciones y reformas que al efecto presente el Administrador.

8. Examinar y en su caso aprobar los estados financieros, programas de financiamiento y el informe de actividades formuladas por el Administrador General.

9. Determinar con base al manual de organización los tabuladores y presupuestos correspondientes al personal del fideicomiso; respecto al personal que labora en la Central de Abasto, se encuentra conformado por: personal directamente del Departamento del Distrito Federal y personal correspondiente al Fideicomiso en cita.

10. Fijar las bases conforme a las cuales el fiduciario deba contratar los servicios relacionados con la administración, vigilancia y mantenimiento de la Central; todo lo que tiene que ver con el mantenimiento, administración y vigilancia de la Central, es contratado y controlado directamente por la Administración General; por lo que es conveniente se establezcan con precisión tales funciones.

11. Fijar las cuotas que por administración y mantenimiento deban pagar los participantes, así como establecer su vigencia e incrementos en su caso.

12. Fijar las cuotas generales que por servicios, accesos, o cualquier otro motivo puedan establecerse y cuyo pago estará a cargo de los usuarios de la Central.

13. Conocer en general de los problemas que le someta a su consideración el fiduciario en relación a la operación de la Central y dictar los acuerdos que estime convenientes.

14. Dictar normas generales o específicas, respecto a la operación y funcionamiento de la Central.

15. Aprobar el Reglamento Interior, así como los especiales que se requieran de la Central, sus adiciones y reformas que al efecto presente el Administrador General; por lo que hace a la reglamentación que actualmente norma las actividades que se realizan en dicha Central, carece de aplicabilidad y congruencia con la realidad y su aplicación en la mayoría de los casos se hace no con apego a lineamientos o procedimientos previamente establecidos, sino que se hace de acuerdo con las circunstancias y el punto de vista del personal que tiene a su cargo áreas tan prioritarias como son: la comercialización, vigilancia y mantenimiento de sus instalaciones.

16. Decidir la extinción anticipada del fideicomiso, previo consentimiento de los fideicomitentes y fideicomisarios.

#### OBLIGACIONES DEL COMITE TECNICO

1. Expedir y entregar los Certificados Fiduciarios de Aportación, así como establecer su registro y control. Es importante establecer que dichos Certificados no son expedidos por el Comité Técnico, sino por la Fiduciaria, quien posteriormente los remite a la Administración General de la Central de Abasto para su registro, control y entrega a los Participantes.

2. Dictar las medidas necesarias para el desarrollo y cumplimiento de los programas generales y específicos que emita la Secretaría de Comercio, en materia de regulación y abasto y en especial los del Sistema Nacional para el Abasto.

3. Atender las recomendaciones que emita la Secretaría de Comercio y Comité Local de Abasto del Distrito Federal en cuanto al funcionamiento de la Central.

4. Ordenar se proporcione a la Secretaría de Comercio y al Comité Local de Abasto del Distrito Federal la información que le sea requerida a efecto de cumplir con lo dispuesto en el Decreto que establece el Sistema Nacional para el Abasto.

5. Evitar la concentración, acaparamiento y especulación de bodegas, almacenes o locales de la Central.

#### FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL FIDUCIARIO

1. Recibir y administrar los recursos del fideicomiso provenientes de las aportaciones de los participantes o por cualquier otro concepto.

2. Transmitir los derechos de aprovechamiento de bodegas o locales que corresponda a cada uno de los participantes con las limitaciones y modalidades establecidas en el convenio respectivo y conforme lo determine el Comité Técnico.

3. Invertir los recursos ociosos del fideicomiso en valores emitidos por Banca Mexicana Somex, S.A.

4. Contratar previa autorización del Comité, los seguros de daños y responsabilidades civiles, para cobro de posibles daños o siniestros que se produzcan en las instalaciones de la Central, cuyo costo será a cargo de los participantes.

5. Obtener financiamiento para los fines del fideicomiso previo acuerdo del Comité.

6. Contratar los servicios que por administración, vigilancia y mantenimiento determine el Comité Técnico; en la práctica estas funciones son realizadas directamente por la Administración de la Central, por lo que sería conveniente se precise a quién computen real y específicamente tales atribuciones.

7. Poseer todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento y ejecución del fideicomiso y por lo mismo disfrutará de las más amplias facultades para pleitos y cobranzas, y para actos de administración.

8. Presentar al Comité Técnico para su aprobación los presupuestos de ingresos y gastos correspondientes a la operación conjuntamente con el Administrador General.



9. Informar semestralmente al Comité Técnico sobre el estado financiero del fideicomiso.

10. Dar cuenta al Comité Técnico de cualquier problema que se suscite con motivo del manejo y operación del fideicomiso.

11. Ejecutar los acuerdos del Comité Técnico.

12. Instrumentar la entrega de almacenes, bodegas y locales que correspondan a cada uno de los participantes, en base a las instrucciones que reciba del Comité Técnico, mediante la expedición de Certificado Fiduciario en los términos del Contrato de Fideicomiso.

#### FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL D.D.F.-CODEUR, ACTUALMENTE D.D.F.-COBASTO

1. Formular los estudios, proyectos, planos, presupuestos y demás documentación técnica relacionada con la construcción de la Central de Abasto y su operación, y entregarlos a la fiduciaria para su conocimiento.

2. Otorgar los permisos, licencias, autorizaciones y asignar los contratos de obra, suministro de dirección y supervisión que se requieran para la construcción de la Central de Abasto, comisionando al Comité Técnico para que éste instruya a la Fiduciaria en lo necesario para la ejecución de las obras.

3. A la conclusión de la etapa de construcción, recibir los remanentes de las aportaciones hechas por los participantes, así como las reservas territoriales disponibles que saldrán del patrimonio fiduciario para ser entregadas a la Coordinación.

4. Solicitar información del Fiduciario respecto a la situación financiera y al estado de avance de las obras.

#### DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTICIPANTES

1. Entregar el importe de sus aportaciones por conducto de D.D.F.-CODEUR.

2. Recibir por conducto de D.D.F.-CODEUR el certificado fiduciario de aportación, expedido por el Fiduciario.

3. Pagar las cuotas de administración, vigilancia, mantenimiento y operación que en su oportunidad apruebe el Comité Técnico, así como las primas correspondientes a los seguros que se contraten.

4. Notificar a D.D.F.-CODEUR previamente, por escrito cualquier traspaso o cesión de derechos del fideicomisario participante (actualmente esta función es realizada directamente por las autoridades de la Central de Abasto). La omisión de este requisito sigue obligando al participante registrado y al cesionario del derecho al cumplimiento de las obligaciones contraídas de conformidad con el convenio, el Reglamento y el presente Fideicomiso..

5. Ocupar el local que se le asigne, haciendo uso de las instalaciones para el objeto previsto.

6. Los demás derechos y obligaciones consignados en el presente fideicomiso y en el convenio respectivo y los establecidos en el Reglamento Interior de la Central.

## NATURALEZA JURIDICA DEL FIDEICOMISO PARA LA CONTRUCCION Y OPERACION DE LA CENTRAL DE ABASTO

En capítulos anteriores ya se hizo alusión a la naturaleza jurídica del Fideicomiso visto éste como privado y público, haciendo mención a los conceptos establecidos por diferentes autores.

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica del Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto del Distrito Federal, se han suscitado grandes controversias entre los participantes, que son todas aquellas personas físicas o morales que adquirieron el derecho de uso y aprovechamiento de los locales, bodegas y terrenos de la Central en los términos del Contrato de Fideicomiso, quienes pretenden llevar a cabo una autoadministración sin la intervención del D.D.F., es decir, pretenden ser considerados como de naturaleza privada, y por la otra tenemos a los funcionarios encargados de administrar dicha Central, que se postulan a favor de que se reconozca la naturaleza pública sobre la misma; es por ello que se realizan constantemente consultas con autoridades del D.D.F., para que sean estas quienes decidan sobre el particular, no obstante la importancia que reviste este problema, tales autoridades se han mostrado apáticas y faltas de interés; actualmente no existen conceptualizaciones firmes que sirvan de cimiento para determinar cabalmente los destinos bajo los cuales deberá manejarse la tan importante Central de Abasto del Distrito Federal.

Respecto a las consultas hechas a altos funcionarios del D.D.F., en particular a la Coordinación General Jurídica del D.D.F. en el año de 1984, le fue solicitada su opinión respecto de cuál o qué era conveniente para la Central de Abasto, si manejarla como fideicomiso público o privado, respondiendo de la siguiente forma por su entonces Coordinador General Jurídico, Lic. José Manuel Villagordoa, quien manifestó:

"El Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto del Distrito Federal, reviste las calidades de fideicomiso privado, teniendo en cuenta entre otros aspectos, que el fideicomitente del mencionado fideicomiso, es el Departamento del Distrito Federal y los participantes en el mismo, y no la Secretaría de Programación y Presupuesto, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por consiguiente, por no considerarse fideicomiso público el multicitado Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto del Distrito Federal, no es aplicable la Ley de Obras Públicas en la adjudicación y ejecución de los contratos de obra que celebre.

Ahora bien, cuando sea el Departamento del Distrito Federal el que a través de sus unidades administrativas realice obras en la Central de Abasto del Distrito Federal, y sean a cargo del presupuesto de egresos del propio Departamento. En este caso de acuerdo con lo señalado en el Artículo 28 del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, habrá que distinguir si se trata de obras menores, de invitación o de convocatoria pública" (7).

En mi muy humilde opinión y respetando los puntos de vista que el Lic. Villagordo externó respecto de la naturaleza jurídica del Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto del Distrito Federal, cuando ocupó el cargo de Coordinador General Jurídico del Departamento del Distrito Federal, actualmente Ministro de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, considero no se tomaron en cuenta cabalmente las características que dieron origen a la referida Central, así como tampoco las consecuencias generadas si se le otorgase el carácter de privado al referido Fideicomiso; por lo que a continuación expongo mi parecer respetando, desde luego, como ya quedó expuesto, lo externado por el hoy Ministro.

1. La satisfacción de necesidades colectivas, mismas que ningún particular por sí solo se atrevería a realizar, sino se

le da a cambio una compensación adecuada, situación que aconteció con la Central de Abasto del Distrito Federal; pues como ya se vio en el capítulo correspondiente, esta en sus fases de acopio y distribución, representa el 40% del abasto requerido a nivel nacional por la población y el 80% para el área metropolitana.

2. La función desempeñada en cuanto al abasto por este gran mercado, es de uso común e interés público, situaciones contenidas en la Ley de Obras Públicas, y de las cuales el legista antes mencionado no tomó en cuenta al esgrimir sus puntos de vista, y no se preocupó de realizar el análisis correspondiente. La Central de Abasto es de inminente interés público y uso común, toda vez que los beneficios brindados por ésta, redundan en beneficio de la colectividad y no de un determinado grupo social, es decir, con su constitución se buscó el beneficio de la colectividad.

3. Ahora bien, en cuanto a que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es aplicable al Fideicomiso de esta Central, esto resulta erróneo pues si analizamos el Artículo 47 que a la letra dice: "los fideicomisos públicos a que se refiere el Artículo 39 fracción tercera de esta Ley, son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las Áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos", dicha Central reúne los requisitos antes enumerados y.

4. Respecto de que solamente la Secretaría de Programación y Presupuesto, es el organismo único que goza de facultades para ser fideicomitente en la constitución de un fideicomiso por parte del Ejecutivo Federal, esto constituye un error garrafal, ya que el fideicomiso público puede ser constituido por el Gobierno Federal, los Gobierno de los Estados o los Ayuntamientos, a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, donde se

transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación) o del dominio privado, en una institución fiduciaria para realizar un fin lícito, de interés público; así las cosas, tenemos que el Departamento del Distrito Federal puede ser fideicomitente y la Secretaría de Programación y Presupuesto (actualmente Secretaría de Hacienda y Crédito Público), sería su representante, entonces por qué la negativa de otorgar validez al Departamento del Distrito Federal como fideicomitente en el fideicomiso de la Central de Abasto, y la determinación de que ésta última es de naturaleza privada.

Hay sin embargo, funcionarios que defienden si la naturaleza pública del Fideicomiso de la Central de Abasto, pero si no contar con el respaldo legal y la falta de continuidad en sus planes y programas de trabajo, ocasionan confusiones y atrasos que redundan en el deterioro y atraso administrativo de la institución.

Una vez analizadas las diferentes conceptualizaciones acerca de la figura jurídica bajo la cual ha de seguir su curso la marcha administrativa y operativa de la Central de Abasto, me permito enumerar un concepto que si bien para algunos resulta poco probable su aplicación, espero que para otros les provoque la inquietud necesaria y se preocupen por la defensa de la misma, pues es el lugar donde algunos acuden en busca de satisfacer sus necesidades alimenticias, otros lo utilizan como fuente de trabajo e inclusive existen aquellos para los cuales representa fuente de riqueza.

"El Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto del Distrito Federal, es un contrato por medio del cual el fideicomitente (en este caso el Departamento del Distrito Federal y los Participantes) transmiten la titularidad de bienes y derechos, a la institución fiduciaria (Banco Mexicano Somex, S.A.), para la realización de un fin lícito y de interés público".

En consecuencia, dicho Fideicomiso debe ser considerado como un contrato por medio del cual el fideicomitente transmite ciertos bienes o derechos a la fiduciaria, para que ésta los administre y dedique a un fin determinado que se debe establecer en el acta constitutiva, debiendo ser lícito y de interés público.

El beneficio creado por este Fideicomiso recaerá en el fideicomisario representado por el Departamento del Distrito Federal, ya que éste al término del mismo, recibirá los bienes dados en fideicomiso, y los participantes que gozarán del uso y aprovechamiento de las instalaciones que se construyan en dicha Central por un plazo de 99 años improrrogables.

Analizando el concepto anterior, es fácil distinguir que se originan dos tipos de titularidad que son: la titularidad legal que corresponde a la Fiduciaria y la titularidad económica que corresponde a los fideicomisarios.

Por el origen y destinos a que ha sido canalizada la Central, considero debe configurarse como de naturaleza pública, esto en atención a que el contrato de fideicomiso de la Central de Abasto, en el que se facultó al D.D.F.-CODEUR (hoy COABASTO) a celebrar contratos de fideicomiso o enajenar los bienes que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de abril de 1970, se expropiaron los predios donde se construye la Central de Abasto, y por Decreto de fecha 4 de septiembre de 1970, se desincorporaron del dominio público los terrenos donde se encuentra constituida dicha Central, habiendo optado la Coordinación antes aludida por la celebración del contrato del fideicomiso el día 7 de julio de 1981, porque de acuerdo al Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se requiere de decreto expreso del Ejecutivo Federal para enajenar los bienes patrimonio del D.D.F.

Aunado a lo anterior, la naturaleza pública del Fideicomiso en cita, se ve apuntada por el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial el 4 de agosto de 1983, que destina a la Central de Abasto del Distrito Federal al servicio público de maniobras de carga y descarga.

Para reforzar el por qué debe ser considerada de orden público la Central de Abasto del Distrito Federal, es conveniente mencionar las ventajas y desventajas que representa tal determinación.

Si en la Central de Abasto se permitiera que los comerciantes manejaran directamente sus destinos y establecieran una auto administración, como se pretende, esto ocasionaría la intervención de sindicales obreras que como lo demuestra la historia de nuestro país, lejos de luchar por los intereses de la colectividad, es decir, de la clase trabajadora, representan intereses mezquinos y particulares que benefician solo a unos cuantos, utilizando como medio de presión los paros y huelgas que deterioran la economía de la nación; ahora imaginemos si estos hechos acontecieran en las instalaciones del mercado más grande del país, donde diariamente se reciben y distribuyen toda clase de mercancías para la Ciudad capital y en un 40% en el Ambito nacional, productos que como vía de acceso utilizan las principales carreteras del país, ya que lo por ellas transportado hacia la Central proviene de regiones tan diversas como Chiapas, Yucatán, Oaxaca, Veracruz, Michoacán, Jalisco, Nayarit, Tamaulipas, Nuevo León, Baja California, etc.

Retomando el aspecto operativo de la Central, si esta se diera en administración al sector comercial privado, tal situación implicaría sin duda que pequeños grupos de comerciantes acapararan el control y manejo de los medios y la infraestructura necesarios para el buen funcionamiento y distribución de lo que como ya quedó anotado en el párrafo anterior, representa el 40% de la producción nacional y su distribución; se paralizarían las vías



de comunicación utilizadas para el transporte de los productos y al ser estas las principales vías de acceso a la capital, surgirían congestionamientos vehiculares, provocando pérdidas económicas a la población de incalculables dimensiones; el costo de los productos quedaría fuera de todo control e iniciaría una tendencia a la alza de los mismos en perjuicio no sólo de las clases de escasos recursos, sino que involucraría a todos los sectores sociales; permitir que se reconozca a la Central de Abasto como de naturaleza privada es admitir que el Gobierno renuncia a su obligación de satisfacer necesidades que resultan prioritarias para mantener en armonía al conglomerado social.

El poder adquisitivo de la clase trabajadora disminuiría considerablemente y la canasta básica se vería perjudicada; iniciaría la escasez de alimentos y productos como carne, huevo, maíz, arroz y frijol, que resultan básicos en la dieta alimenticia del pueblo mexicano; el caos sería mayúsculo y daría lugar a que en la capital nuevamente se activara una bomba de tiempo como la que representó en antaño la zona de la Merced, y la cual logró desactivarse gracias a la atinada intervención del Ejecutivo Federal con el traslado de esa población comercial a la actual Central de Abasto del Distrito Federal.

Las ventajas que representa el hecho de que la Central sea considerada de orden público son:

Se mantiene controlada la actividad comercial y se garantiza en gran parte el abasto nacional; el Estado conserva la rectoría económica y sólo en casos determinados permitira la intervención del particular.

La población se ve beneficiada al poder encontrar calidad y precio justo.

Se evita el intermediarismo entre productores y comerciantes, permitiéndoles la realización de tratos directos y justos.

El Estado conserva su facultad de decisión y control administrativo de la Central en beneficio de la comunidad.

El Estado por su propia naturaleza debe satisfacer necesidades colectivas en el caso en que la actividad sea tan general, de tal magnitud o desprovista de una compensación adecuada que no hay empresa totalmente privada que se atreva o se interese en realizarla, es por ello que el Gobierno se ha guiado por razones prácticas en el caso concreto del fideicomiso de la Central de Abasto, para evitar intermediarismo y la serie de problemas antes mencionados, por lo que aportó los predios para la construcción y operación de la multireferida Central.

De igual forma existe Jurisprudencia que determina la naturaleza administrativa de la Central de Abasto del Distrito Federal, en la que se establece:

"CENTRAL DE ABASTO DEL DISTRITO FEDERAL, NATURALEZA ADMINISTRATIVA DEL CONVENIO DE ADHESION AL FIDEICOMISO PARA LA CONSTRUCCION Y OPERACION DE LA.

LA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL EN SU ARTICULO 22 DISPONE QUE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN LA CAPITAL DE LA REPUBLICA CORRESPONDE A LA CITADA DEPENDENCIA, SIN PERJUICIO DE QUE DICHA PRESTACION SE CONCESIONE A PARTICULARES, PUES AUN CUANDO LOS SERVICIOS PUBLICOS PUEDAN ESTAR EN MANOS DE PARTICULARES, EL ESTADO LOS RODEA DE LAS MISMAS SEGURIDADES Y PRERROGATIVAS DEL PODER PUBLICO, AHORA BIEN, EL CONVENIO DE ADHESION DEL FIDEICOMISO PARA LA CONSTRUCCION Y OPERACION DE LA CENTRAL DE ABASTO DEL DISTRITO FEDERAL, ES DE INDOLE ADMINISTRATIVA EN TANTO INTERVIENE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES PARA ASEGURAR EL DEBIDO

FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO PUBLICO DE ABASTECIMIENTO DE COMESTIBLES A LA CAPITAL, SIN QUE OBSTE A LO ANTERIOR, QUE SE HAYA ESTABLECIDO EL FIDEICOMISO PARA LA CONSTRUCCION Y OPERACION DE TAL ORGANISMO, TODA VEZ QUE DICHO NEGOCIO JURIDICO, POR RAZON DE LA CALIDAD DE LOS SUJETOS QUE LO CONSTITUYERON, ES DECIR EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA COMISION DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS BIENES INMUEBLES DESINCORPORADOS DEL DOMINIO PUBLICO AFECTADOS A LOS FINES DEL FIDEICOMISO Y LA FINALIDAD PRIMORDIAL QUE EN EL SE CONTIENE, O SEA LA SATISFACCION DE UNA NECESIDAD COLECTIVA DE INTERES SOCIAL, TIENE EL CARACTER DE PUBLICO Y, POR ENDE ES EVIDENTE QUE EL MULTIREFERIDO CONVENIO ES UN ACTO DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA Y NO MERCANTIL, QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO" (8).

#### REGIMEN JURIDICO DE LA CENTRAL DE ABASTO DEL DISTRITO FEDERAL

El régimen jurídico que dio origen al Fideicomiso de la Central de Abasto de la Ciudad de México, y que actualmente la regula es:

1. Diario Oficial de fecha 20 de abril de 1970. Este Diario contiene la aprobación por el C. Jefe del D.D.F. del proyecto de planificación para la construcción de una Central de Abasto para la Ciudad de México.

2. Decretos de fechas 21 y 27 de abril de 1970. Estos Decretos contienen la declaración de utilidad pública de la construcción y establecimiento de la Central de Abasto, expropiándose para la realización de estos fines, varios predios cuya ubicación y colindancias se especifican.

3. Diario Oficial de fecha 17 de septiembre de 1970. Este es el Decreto que desincorpora del dominio público los

terrenos donde actualmente se ubica la Central de Abasto en Iztapalapa, D.F., facultándose al propio Departamento para enajenarlos fuera de remate.

4. Decreto Presidencial de fecha 4 de agosto de 1983, que destina a la Central de Abasto del Distrito Federal al Servicio Público de maniobras de carga y descarga.

5. Contrato de Fideicomiso irrevocable celebrado entre el Departamento del Distrito Federal y el Banco Mexicano Somex y los Participantes de la Central de Abasto, del cual ya se mencionaron los aspectos más relevantes (Acta Constitutiva)

6. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en sus Artículos 346 a 359, que corresponden al Capítulo 5 de este trabajo.

7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

8. Ley Federal de Entidades Paraestatales.

9. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

10. Ley de Obras Públicas.

11. Ley General de Bienes Nacionales.

12. Reglamento Interior de la Central de Abasto.

13. Ley de Planeación.

**INFRAESTRUCTURA Y SITUACION OPERATIVA DE LA  
CENTRAL DE ABASTO DEL DISTRITO FEDERAL (ANEXO 3)**

SUPERFICIE TOTAL		327.10 Hectáreas		
CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO		135,500 Ton/día		
COMERCIALIZACION		16,000 Ton/día		
FRUTAS Y LEGUMBRES		13,000 Ton/día		
ABARROTES		3,000 Ton/día		
PARTICIPACION EN EL MERCADO				
NACIONAL		40%		
AREA METROPOLITANA		80%		
NUMERO TOTAL DE BODEGAS		1,828		
POR GIRO			POR SECTOR	
FRUTAS Y LEGUMBRES	1,499		PRIVADO	1,828
ABARROTES	329		SOCIAL	125
			PUBLICO	85
CAMARAS DE REFRIGERACION		10 (15,000 m <sup>3</sup> )		
NUMERO TOTAL DE LOCALES		1,124		
PARA SERVICIOS				
RESTAURANTES		300		
BANCOS		41		
DIVERSOS		783		
ESTACIONAMIENTOS (CAJONES)				
CAMIONES		5,500		
AUTOMOVILES		5,000		
AFLUENCIA MENSUAL DE CAMIONES		55,000 Unidades		
POBLACION				
FLOTANTE		250,000 Personas/día		
FUERZA DE TRABAJO		40,000 Personas/día		

- (1) José de Jesús Rangel M. La Merced Siglos de Comercio. Ediciones Cámara de Comercio de la Ciudad de México. Pág. 17.
- (2) José de Jesús Rangel M. Op. cit. Pág. 19.
- (3) José de Jesús Rangel M. Op. cit. Pág. 23.
- (4) José de Jesús Rangel M. Op. cit. Pág. 24.
- (5) H. Alvarado. Crónica Mexicana Tezozomoc. Lecturas Universitarias, Antología de Teotihuacan a los Aztecas. Pp. 224 a 228.
- (6) Diego G. López Rosado. Los Mercados de la Ciudad de México. Editorial Secretaría de Comercio. México 1982. Pág. 28.
- (7) José Manuel Villagordoa. Coordinador General Jurídico del Departamento del Distrito Federal. Opinión vertida sobre la Naturaleza Jurídica del Fideicomiso de la Central de Abasto del D.F. México 1984.
- (8) Amparo Directo 1390/88. Rosalio González Guerrero. 16 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Efraim Ochoa Ochoa. Secretario: Eduardo Nuñez Gaytan.

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

PRIMERA. El Fideicomiso de la Central de Abasto del Distrito Federal es de orden público, toda vez que fue destinado al servicio público de maniobras de carga y descarga y demás operaciones relativas a la compra-venta al mayoreo y medio mayoreo de los productos que se indican, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de agosto de 1983.

SEGUNDA. La Central de Abasto del Distrito Federal debe considerarse de carácter público y no privado, como pretenden hacerlo valer los representantes del sector privado ante el Comité Técnico, ya que de acuerdo a lo establecido en el Artículo 115 Constitucional, los mercados y las centrales de abasto constituyen servicios públicos, razón por la cual quienes utilizan esas instalaciones en sus operaciones de compra-venta de productos deben sujetarse al tratamiento de servicio público.

TERCERA. La Central de Abasto del Distrito Federal debe ser considerada de naturaleza pública, ya que conforme a lo establecido por el Artículo 28 Constitucional, deben incorporarse modalidades a la organización de la distribución de los artículos o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular.

CUARTA. De acuerdo a lo establecido por el Artículo 25 Constitucional, la Central de Abasto del Distrito Federal es de naturaleza pública, ya que el abasto de mercancías en el territorio nacional constituye una actividad económica nacional, cuya rectoría corresponde al Estado, dado que esa actividad concurre al desarrollo económico y en la cual participan con su respectiva responsabilidad los sectores público, social y privado.

QUINTA. El Fideicomiso de la Central de Abasto del Distrito Federal, ha venido laborando desde su creación con un

promedio de un 60% de plazas que proporciona el Departamento del Distrito Federal vía Secretaría de Programación y Presupuesto (actualmente Secretaría de Hacienda y Crédito Público), por lo que en caso de considerar a dicho Fideicomiso como privado, su deuda sería muy elevada con el Gobierno de dicho Departamento.

SEXTA. Siguiendo la doctrina jurídica que con base en el interés predominante determina la naturaleza jurídica de derecho, es decir, es evidente la protección del interés de la comunidad en lo que al abasto se refiere, ello otorga al Fideicomiso para el cual fue creada la Central de Abasto, la naturaleza de derecho público; además la incorporación de dicha Central a la estructura del Estado, en este caso el Departamento del Distrito Federal, dan así mismo el carácter de derecho público.

SEPTIMA. En opinión personal respecto a las Direcciones de Comercialización y Apoyo a Productores propongo que entre estas dos Direcciones se debería hacer una fusión a efecto de reducir el gran cúmulo de personal que labora en las mismas; debería quedar sólo la Dirección de Comercialización como órgano de auxilio en la administración, control y supervisión, situación que redundaría sin duda en ahorro de recursos y agilización de trámites; se evitaría la duplicidad de funciones e invasión de esferas administrativas, y en consecuencia operaría la aplicación de recursos financieros a sectores tan prioritarios como mantenimiento, supervisión y control de las instalaciones en beneficio de usuarios y público en general.

OCTAVA. Resulta evidente la necesidad de realizar modificaciones al Reglamento Interior de la Central de Abasto, donde se plasmó la actual estructura orgánica de la Administración encargada de realizar el fin del Fideicomiso objeto de este estudio, estas modificaciones deben realizarse con estricto apego a las condiciones operativas que se viven actualmente y desde luego con la aprobación del Comité Técnico.



NOVENA. Se deben limitar y distribuir adecuadamente las funciones a cada una de las Direcciones que conforman la estructura administrativa de la Central de Abasto, atendiendo al ramo operativo asignada a las mismas.

DECIMA. Se deben incluir en el referido Reglamento las Direcciones de Comercialización, Jurídica, Apoyo a Productores y Contraloría Interna, sumándolas a las ya contenidas en el mismo, que son las de Operación y Administración de Finanzas.

## B I B L I O G R A F I A

José Ignacio Morales  
Derecho Romano  
Editorial Trillas  
Segunda edición  
México

Raúl Rodríguez Ruiz  
El Fideicomiso y la Organización Contable Fiduciaria  
Editorial ECASA  
México

Eugene Petit  
Tratado Elemental de Derecho Romano  
Editorial Porrúa, S.A.  
Cuarta edición  
México 1988

Roberto Mantilla Molina  
Derecho Mercantil. Introducción y Conceptos Fundamentales de  
Sociedades  
Editorial Porrúa, S.A.  
Vigésimo sexta edición  
México 1989

Joaquín Rodríguez Rodríguez  
Curso de Derecho Mercantil Tomo II  
Editorial Porrúa, S.A.  
Décimo novena edición  
México 1988

Jorge A. Domínguez Martínez  
El Fideicomiso ante la Teoría General del Negocio Jurídico  
Editorial Porrúa, S.A.  
Segunda edición  
México 1975

Miguel Acosta Romero  
Teoría General de Derecho Administrativo  
Editorial Porrúa, S.A.  
Novena edición  
México 1990

Raúl Cervantes Ahumada  
Títulos y Operaciones de Crédito  
Editorial Herrero, S.A.  
Décimo cuarta edición  
México 1988

Miguel Lizardi Albarrán  
Ensayo sobre la Naturaleza Jurídica del Fideicomiso  
Tesis México 1945

José de Jesús Rangel M.  
La Merced. Siglos de Comercio  
Ediciones Cámara de Comercio de la Ciudad de México

H. Alvarado  
Crónica Mexicana Tezozomoc  
Lecturas Universitarias. Antología de Teotihuacan a los Aztecas

Diego G. López Rosado  
Los Mercados de la Ciudad de México  
Editorial Secretaría de Comercio  
México 1982

Acosta Romero Miguel  
Derecho Bancario. Panorama del Sistema Financiero Mexicano  
Editorial Porrúa, S.A.  
México 1978

Acosta Romero Miguel  
Naturaleza Jurídica del Fideicomiso en la Obra Colectiva. Las  
Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México  
Editorial Banco Mexicano Somex, S.A.  
México 1982

## B I B L I O G R A F I A   C O M P L E M E N T A R I A

Diccionario Jurídico Mexicano  
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
Editorial Porrúa, S.A.  
México 1991

Código de Comercio y Leyes Complementarias  
Editorial Porrúa, S.A.  
55a. edición  
México 1991

Código Civil para el Distrito Federal  
Editorial Porrúa, S.A.  
68a. edición  
México 1991

Escritura Constitutiva del fideicomiso de la Central de Abasto del  
D.F.

Reglamento Interior de la Central de Abasto del D.F.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos

Ley Federal de Entidades Paraestatales

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

Ley General de Bienes Nacionales

Ley de Obras Públicas

Ley de Planeación

Diccionario de Derecho Común. Tomo II  
Editorial Cabanellas  
Buenos Aires, Argentina 1962

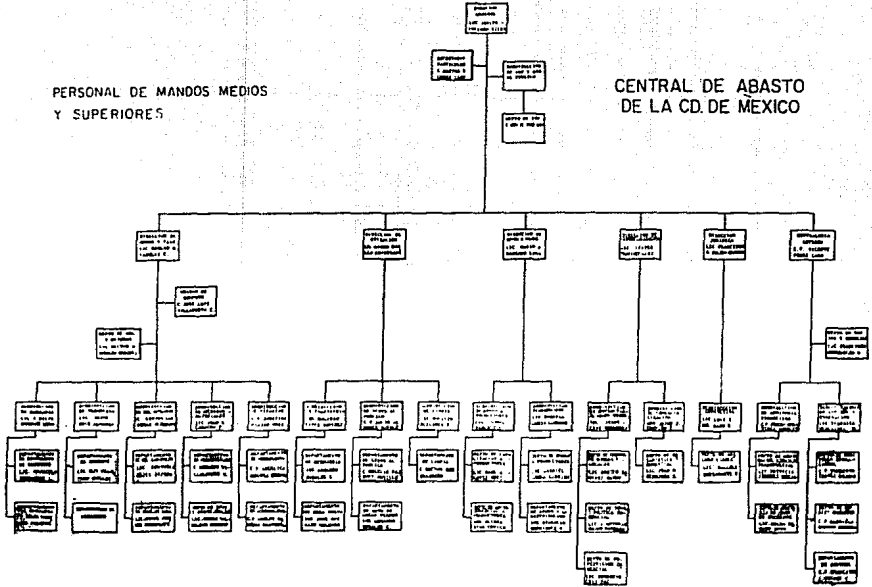
Amparo Directo 1390/88  
Rosalío González Guerrero  
16 de junio de 1988  
Unanimidad de votos  
Ponente Efraín Ochoa Ochoa  
Secretario Eduardo Nuñez Gaytan



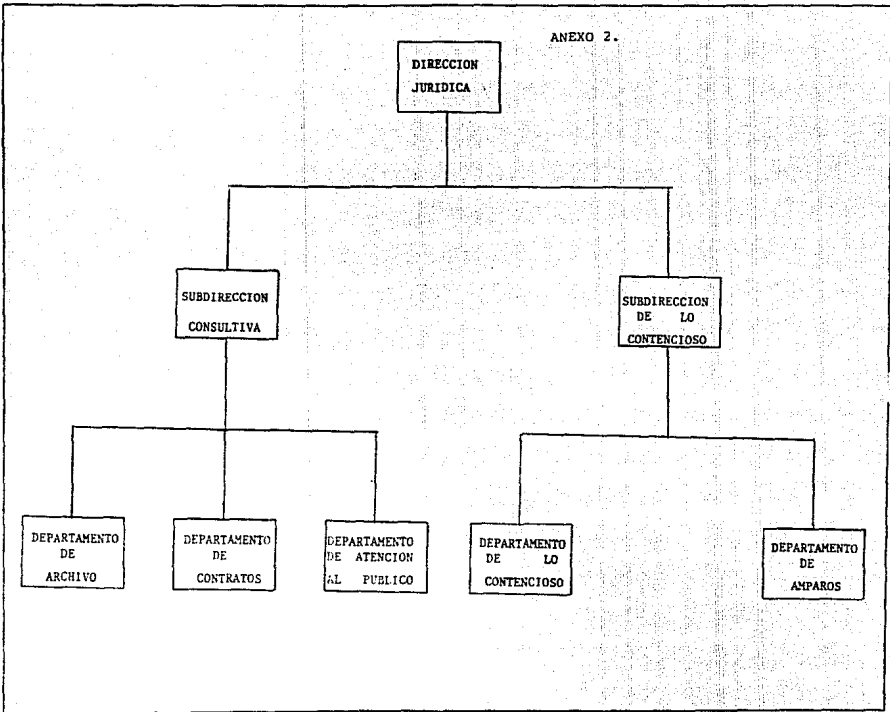
ANEXO 1.

PERSONAL DE MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES

CENTRAL DE ABASTO DE LA CD. DE MEXICO



ANEXO 2.





# CENTRAL DE ABASTO CD. DE MEXICO

- ① ACCESO DE VEHICULOS
- ② PATIO DE MANIOBRAS A
- ③ ANDEN A
- ④ PASILLO PEATONAL
- ⑤ ANDEN B
- ⑥ PATIO DE MANIOBRAS B
- ⑦ CALLE B - C
- ⑧ SALIDA DE VEHICULOS
- ⑨ ACCESO DE VEHICULOS
- ⑩ VIALIDAD EXTERIOR
- ⑪ ACCESO PEATONAL
- ⑫ ESTACIONAMIENTOS CABECEROS
- ⑬ VIALIDAD INTERIOR
- ⑭ CIRCULACION PEATONAL
- ⑮ BASCULAS
- ⑯ SALIDA VEHICULOS
- ⑰ ZONA DE TRANSACCIONA R - 100



