

26  
33



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

"ANALISIS Y CONSIDERACIONES DEL  
FIDEICOMISO PUBLICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MARIA EUGENIA ARTEAGA PALOMARES



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.

1994

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**ENERO 1994.**

**D E D I C A T O R I A S**

A DIOS NUESTRO PADRE:

PORQUE LA LUZ QUE ME BRINDA, ILUMINA  
MI VIDA, DANDOME LA FORTALEZA  
NECESARIA PARA CULMINAR METAS COMO  
LAS QUE HOY LOGRO

EN ESPECIAL AL LIC. RAFAEL ALTAMIRANO,  
POR SU APOYO Y CONFIANZA QUE PERMITIERON  
CULMINAR EL PRESENTE TRABAJO.

A MIS PADRES:

ALFREDO ARTEAGA TELLEZ (+)  
Y  
GLORIA PALOMARES HERNANDEZ

CON AMOR Y AGRADECIMIENTO  
POR SU APOYO Y CONFIANZA.

A MIS HIJOS:

JULIO CESAR, DAVID OCTAVIO Y  
ULISES, CON INFINITO AMOR, PORQUE  
SUS VIDAS HAN LLENADO DE PLENITUD  
Y FELICIDAD MI EXISTENCIA;  
PROMETIENDOLES QUE SIEMPRE ESTARE  
EN BUSCA DE LA SUPERACION TOTAL.

A MIS HERMANOS:

JULIO CESAR Y ARTURO  
ARTEAGA PALOMARES.  
CON ADMIRACION Y RESPETO,  
PORQUE RECONOZCO EN ELLOS  
LA EXPRESION DE LA HONESTIDAD,  
LA SUPERACION Y LA NOBLEZA,  
PROMETIENDOLES QUE NO LOS  
DEFRAUDARE.

A HERMELINDO ORBE:

CON PROFUNDO AGRADECIMIENTO  
POR ENTENDER MIS INQUIETUDES  
Y FOMENTAR MI CONSTANTE  
REALIZACION.

## A MIS AMIGOS:

CONSUELO Y MARCELA CRUZ, MARGARITA PEREZ,  
SILVIA DE LOS SANTOS, LOURDES CASTRO,  
LUIS DE LA BARREDA, RENATO CORTES, HIGINIO  
LARA Y TOMAS HERNANDEZ, POR SU GRAN AMISTAD  
Y AFECTO QUE ME BRINDAN, ENCONTRANDO EN  
ELLOS UN TESORO INVALUABLE.

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

La inquietud de desarrollar el presente trabajo, obedece a la oportunidad que tuve de conocer y trabajar en uno de los Fideicomisos Públicos, que constituyó el Gobierno Federal; pude percatarme de la importancia y practicidad del mismo, pero también observé la falta de regulación jurídica de esta figura.

La intención primordial es la de realizar una investigación que permita dilucidar, hasta donde ha sido contemplado jurídicamente el fideicomiso y proponer algunos planteamientos que puedan ir perfeccionando su regulación en el contexto legal mexicano.

Es innegable que en otros países y en nuestro México ha dado, resultados muy favorables con su utilización, ya que es tan flexible que se presta tanto en los ámbitos privados como públicos, su empleo, sin necesidad de buscar otras aplicaciones jurídicas, que por ser demasiado rígidas no llevarían en forma tan pronta y directa los beneficios a las personas designadas.

Al inicio de nuestra labor encontramos, que existe una gran polémica en relación a su concepto, naturaleza jurídica y a su estructura, provocando con ello ambigüedad y confusión para su aplicación.

Del análisis efectuado podremos observar que existen básicamente tres sujetos para su función.

El primero llamado fideicomitente, que es el creador del fideicomiso, ya que destina determinados bienes para la realización de un fin; el segundo que necesariamente tiene que ser una institución de crédito, y es quien realizará las operaciones fiduciarias necesarias para cumplir con el propósito del fideicomiso, para lo cual se le transmite la titularidad de los bienes afectos al fideicomiso. Finalmente tenemos al fideicomisario que es la persona que recibe los beneficios de la creación del fideicomiso.

En el primer capítulo se plantearon los antecedentes históricos del fideicomiso, encontrando en el Derecho Romano y Anglosajón sus aplicaciones concretas.

Posteriormente mencionamos los inicios del fideicomiso dentro de la legislación en México.

En el segundo capítulo tratamos de dar a conocer qué es el fideicomiso, los elementos que lo componen y las distintas concepciones que aportan los teóricos, acerca de su naturaleza jurídica.

No obstante la disparidad de criterios, es indudable que el fideicomiso ha ido tomando auge en su aplicación, tan es así que la misma Administración Pública lo utiliza para canalizar los beneficios a las colectividades, contribuyendo para el desarrollo socioeconómico del país. De esta manera en los capítulos tercero y cuarto se contempla la adecuación del fideicomiso privado a la esfera del Derecho Público.

Es así como se pretende aportar criterios que puedan concretar la ubicación jurídica del fideicomiso en el contexto de la Administración Pública Federal.

Esperando que el presente trabajo lleve al lector a la reflexión de que las instituciones utilizadas por la Administración Pública deben ser aprovechadas a su máximo potencial, para evitar la duplicidad de funciones y provocar con ello la desviación de recursos que pudieran canalizarse al interés público.

## CAPITULO PRIMERO

### I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FIDEICOMISO

A fin de comprender la dimensión histórica de la figura del Fideicomiso, resulta de vital importancia estudiar sus orígenes en el Derecho Universal y sobre todo, por cuanto hace al Derecho Anglosajón y al Romano; en el primero porque en la institución denominada TRUST, podemos observar las características fundamentales del Fideicomiso, y en el segundo porque no podemos negar la notable influencia de este Derecho en el nuestro, típicamente romanista.

Es necesario precisar de una vez, que la expresión FIDEICOMISO, encuentra su raíz etimológica en el latín FIDEICOMMISSUM, que significa "encargo de confianza" y se compone de las voces FIDES, fe y COMMISSUM, comisión o encargo. (1)

---

(1) Bajalil Julián.- Fideicomiso, México 1976, 1ª Edición, Edit. Porrúa, pág. 13.

Comentando lo anterior, pasemos a sus antecedentes.

## I.- DERECHO ROMANO

El Derecho Romano resulta de gran trascendencia en la dogmática jurídica contemporánea, y es en éste donde encontramos las primeras ideas para crear un Fideicomiso. En Roma esta figura tuvo su origen, en la práctica adoptada por los testadores, pidiendo a una persona de su confianza que poseyera la capacidad de heredar (Testamenti Factio), le entregara a una tercera los bienes que le iban a ser destinados; ya que recordemos los ciudadanos romanos Sui Juris, tenían exclusivamente el privilegio de poseer la facultad para heredar; es decir, todo ciudadano romano tenía el derecho de dejar una sucesión testamentaria; pero no todo romano podía ejercitar el derecho de heredar y entre estas personas se encontraban: Los peregrinos, los latinos junianos, los esclavos, etc.

De esta forma los testadores evadían las diversas prohibiciones para heredar, imponiendo así su voluntad respecto a sus bienes, otorgándoselos a quienes ellos querían.

Es así como surgen en Roma dos instituciones: El FIDEICOMMISSUM y el PACTUM FIDUCIAE.

I.1.1. FIDEICOMMISSUM.- Era un encargo que hacía una persona en mortis causa, a otra que fuera de su confianza y además que tuviera capacidad para heredar, para que ésta a su vez, transmitiera parte o la totalidad de los bienes que con motivo del fallecimiento le serían entregados, a una tercera persona llamada Fideicomisarius; dependiendo totalmente de la buena voluntad del heredero, el cumplimiento del encargo hecho por el testador.

I.1.2. PACTUM FIDUCIAE.- Era un negocio entre vivos, a diferencia del Fideicommissum; en el cual se transmitía la propiedad a la persona denominada Accipiens, quien a su vez, se obligaba a la devolución del bien transmitido, o bien a entregarlo a una tercera persona. Además los teóricos nos señalan que existían dos clases de Pactum Fiduciae:

- a).- Pactum Fiduciae Cum Amico, y
- b).- Pactum Fiduciae Cum Creditore

La primera era un negocio fiduciario mediante el cual una persona transmite a otra, en quien deposita su

confianza (amigo) la propiedad de una cosa, a fin de que aquella la devuelva al transmitente o la retransmita a tercero, al vencerse el término fijado o al cumplirse la condición consignada.

Pactum Fiduciae Creditore.- Es un negocio jurídico celebrado entre deudor y acreedor, en cuya virtud aquél transfiere a éste la propiedad de una cosa que da en garantía del cumplimiento de su obligación, en tanto que el acreedor se obliga a retransmitir la propiedad de la cosa cuando la deuda que garantiza haya sido satisfecha. (2)

Posteriormente ante la frecuencia de los casos de deslealtad, tanto de los herederos como de los fiduciarios, en la época de Augusto, se crearon dos pretores especiales para conocer siempre las reclamaciones de los beneficiados por un fideicomiso, y a quienes no les entregaban los bienes que les habían sido otorgados.

Es así como esta figura encuentra el inicio de su regulación, dentro del marco jurídico de las instituciones romanas.

---

(2) *Ibidem.* págs. 14, 15 y 16.

## I.2. DERECHO ANGLOSAJON

### I.2.1. EL TRUST

La interesante institución del TRUST anglosajón, surge durante la edad media, sin que exista una definición uniforme y concreta del mismo, ya que en el derecho anglosajón no definían sus instituciones, sino más bien las practicaban. El autor Batiza nos expresa:

"El Trust es una obligación impuesta ya sea expresa o por implicación de la ley, en virtud de la cual el obligado debe manejar bienes sobre los que tiene control, para el beneficio de ciertas personas que indistintamente pueden exigir la obligación". (3)

El autor Domínguez Martínez, nos refiere:

"Un Trust es un estado de relación fiduciaria respecto de bienes, que sujeta a la persona por quien dichos bienes son poseídos, a deberes en equidad al manejar dichos bienes para beneficio de otra persona, lo cual se origina como resultado de la manifestación de la intención de crearlo". (4)

- 
- (3) BATIZA, Rodolfo: El Fideicomiso, Teoría y Práctica. 3ª Edición, Edit. Porrúa México 1976, pág. 50
- (4) DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge Alfredo: El Fideicomiso ante la Teoría General del Negocio Jurídico. 3ª Edición, Edit. Porrúa, México 1982, pág. 140

La evolución del Trust, se encuentra estrechamente ligada al USE, que enseguida exponemos:

### I.2.2. EL USE

En el Siglo XIII, las leyes existentes en Inglaterra, prohibían las donaciones de bienes inmuebles a las corporaciones religiosas, así como también la adquisición en propiedad de los mismos. Ante tal prohibición el Clero ideó el modo de que las adquisiciones en vez de ser directas, se hicieran a través de un tercero, y esta persona que sólo sería un prestanombres entregaría el uso y disfrute a las corporaciones religiosas.

Del anterior planteamiento es como nace el "USE", que consistía fundamentalmente en que una persona propietaria de algún inmueble transmite a otra llamada (Feoffe to Use) el dominio de éste, con la obligación de que permitiera el uso y disfrute del bien a una tercera, llamada (Cestui que Use). A raíz de esto surgieron muchos problemas, ocasionados por la pugna entre los derechos del Feoffe y el Cestui que Use, ya que el Common Law (Derecho Común), hacía prevalecer los derechos del primero a los del segundo.

Al Common Law se le conoce como un conjunto de normas coercitivas, elaboradas por los Tribunales (Case Law), y a las cuales se les reconoce mayor autoridad, que al mismo derecho legislado.

Ante la evidente ineficacia del Common Law de dar justicia a todos, por ser excesivamente rígida y formal, sin que pudiera modificarse para ser adaptada a los casos concretos, surge la EQUITY, como un ordenamiento jurídico más flexible; en principio suplió al Common Law, actualmente lo complementa.

Dicho lo anterior, resumimos que el TRUST, surge como consecuencia de la separación de los tribunales de derecho estricto (Common Law) y los tribunales de Equidad.

El Trust no nace del contrato entre varias partes, sino que es el efecto de la voluntad unilateral de su creador, manifestada mortis causa o inter vivos; señalándonos al respecto Bajalil Julián, lo siguiente:

"Constituir un Trust es separar de una persona, llamada Settlor, un conjunto de bienes (inmuebles, créditos, etc.) de su fortuna, y confiarlos a otra persona llamada Trustee, para que haga de ellos un uso preciso, en provecho de un tercero llamado Cestui que trust.

Son tres personas que conviene distinguir: El Settlor o creador del Trust; el propietario o administrador Trustee; y el propietario-beneficiario, Beneficiary, en los clásicos términos del viejo normando Cestui que Trus". (5)

Una vez expuesta la trayectoria del Trust anglosajón, es de mencionarse cómo ha ido poco a poco tomando fuerza y transformándose en los países latinoamericanos, hasta llegar a configurar en nuestro sistema jurídico, como la conocida y moderna institución del Fideicomiso.

Varios jurisconsultos hispanoamericanos, se han preocupado de trasladar dicha figura jurídica a los derechos de diversos países, habiéndose distinguido entre ellos el Doctor Ricardo Alfaro, quien logró incorporar al derecho panameño esta institución, que es en verdad una adaptación del Trust.

El Doctor Alfaro escribió un proyecto de ley, titulado "Sobre Institución de Fideicomiso", trabajo que presentó en la Tercera Conferencia Científica Panamericana, celebrada en Lima, en el año de 1924, habiéndose resuelto la

---

(5) BAJALL, Julián: Obr. Cit. págs. 36 y 37

conveniencia de su estudio y su aplicación a todos los países de América. Panamá convirtió en ley este proyecto en el año de 1925.

Aunque es evidente la influencia del proyecto del Doctor Alfaro, en nuestro país, se trata de una adaptación parcial del Trust anglosajón.

### I.3. DERECHO MEXICANO

I.3.1. PROYECTO LIMANTOUR.- Vale la pena comentar que en nuestro derecho, se tuvieron como base los proyectos Limantour y Creel, donde por primera vez se utilizó el término Fideicomiso, y de los cuales hablaremos en seguida:

Con fecha 21 de noviembre de 1905, el entonces Secretario de Hacienda, señor José Ives Limantour, envió a la Cámara de Diputados, un proyecto de ley, que pudiera constituir en la República, instituciones comerciales, encargadas de desempeñar las funciones de "agentes fideicomisarios". El verdadero autor de dicho proyecto lo fue el señor Lic. Jorge Vera Estañol, pero se le denominó Limantour, en atención a la circunstancia de que, el mencionado Secretario suscribió la iniciativa que lo contenía y también para diferenciarlo de otro proyecto

elaborado. El referido documento venía precedido de una exposición de motivos en la que se mencionaba: que para quienes seguían de cerca el giro y desenvolvimiento que en nuestro país, habían tomado los negocios comerciales, se hacía necesaria la creación de ciertas organizaciones especiales que ejecutaran actos y operaciones, en las cuales no se tiene un interés directo, sino que operan como simples intermediarios, desempeñando imparcial y fielmente operaciones en beneficio de las partes interesadas o de terceras personas; tal como en los países anglosajones las denominan "Trust Companies". Por tal virtud era imprescindible la reglamentación especial, cuyo objeto daría la garantía y protección de los intereses confiados a esas instituciones.

Agregaba que dadas las relaciones existentes en la vida comercial con los Estados Unidos, la afluencia de capitales de ese país hacía el nuestro, creaba la necesidad de incorporar en nuestra legislación la institución que tan favorables resultados había tenido en los Estados Unidos de Norteamérica y en otros países.

A la vez concluía:

"La ley que se trata de expedir consignará los principios fundamentales del fideicomiso en su más amplia aceptación, respetando sin embargo, aquellos principios de nuestro derecho público, encaminados a impedir el estancamiento de la riqueza general, único peligro que puede tener el fideicomiso". (6)

Con esta iniciativa, se pretendía que el Ejecutivo, expidiera una ley, en la cual pudieran constituirse instituciones comerciales, encargadas de desempeñar las funciones de agentes fideicomisarios. Dichas funciones serían las de ejecutar actos y operaciones a manera de intermediarios; entonces el fideicomiso quedaría configurado como:

"Artículo 1º.- El encargo hecho al fideicomisario (ahora fiduciario) por virtud de contrato entre dos o más personas, de ejecutar cualesquiera actos, operaciones o contratos lícitos respecto de bienes determinados, para beneficio de alguna o de todas las partes en ese contrato, o de un tercero para hacer efectivos los derechos o cumplir con las obligaciones creadas expresamente en el contrato o que sean consecuencia legal del mismo.

Artículo 2º.- En el encargo hecho al fideicomisario, por parte interesada o mandamiento judicial, de ejecutar cualesquiera actos, operaciones o contratos lícitos, respecto de bienes determinados, en beneficio de un tercero que tenga, o quien se confiara derecho a una parte o a la totalidad de dichos bienes en relación con ellos.

---

(6) BATIZA, Rodolfo: Obr. Cit. pág. 100

Artículo 3º.- El fideicomiso importará un derecho real, respecto de los bienes sobre los que se constituya. La ley definirá la naturaleza y efectos de ese derecho y los requisitos para hacerlo valer.

Artículo 4º.- Para que una institución fideicomisaria pueda considerarse legalmente constituida, deberá llenar previamente los requisitos que señala la ley, y ser autorizada por la Secretaría de Hacienda, al comenzar sus operaciones.

Artículo 5º.- En las concesiones que se otorguen para el establecimiento de instituciones fideicomisarias, se podrá autorizar a éstas, a ejecutar aquellos actos u operaciones que no sean legalmente incompatibles con sus funciones fundamentales.

Artículo 6º.- La ley fijará los términos en que las compañías fideicomisarias deban garantizar, el cumplimiento de sus obligaciones, así como los principios fundamentales, conforme a los cuales habrán de ser inspeccionados por la Secretaría de Hacienda, para asegurar los intereses del público.

Artículo 7º.- Podrán concederse exenciones y privilegios especiales en materia de impuestos a las compañías o instituciones fideicomisarias y a las operaciones que éstas ejecuten, con los requisitos que establezca la ley.

Artículo 8º.- Se faculta igualmente al Ejecutivo para que modifique la legislación civil, mercantil y de procedimientos, en los puntos, que para ello sea estrictamente necesario para asegurar la función de las instituciones fideicomisarias y la firmeza de los contratos y actos que estén autorizadas a ejecutar". (7)

---

(7) *Ibidem.* págs. 100 y 101

Como puede observarse consideramos importante incluir los ocho articulados que contenía el proyecto en cita, ya que tenía la esencia y propósito de crear una institución nueva y sin incurrir en la idea de considerarla como fideicomiso mandato.

Por cuestiones de índole política este proyecto de ley, nunca fue aprobado, en virtud de que la Comisión de Hacienda, no cumplió con su encargo y los acontecimientos posteriores, influyeron para que tal iniciativa quedara en el olvido.

### I.3.2. PROYECTO CREEL

Sabido es que la Revolución Armada de 1910, impidió todo intento de organizar el sistema legislativo del país y solamente hasta la elaboración de la Constitución de 1917, se reinició formalmente la actividad legislativa. Así Enrique Creel, presentó un proyecto de decreto sobre Compañías Bancarias de Fideicomiso y Ahorro, en la Convención Bancaria, celebrada en febrero de 1924, exponiendo que se había iniciado en la República, la creación de Compañías Bancarias de Fideicomiso y Ahorros y consideraba su deber, dar algunos informes acerca del funcionamiento de éstas, llamadas en los Estados Unidos (Trust and Saving

Banks).

Señalaba el señor Creel, que la principal característica de las citadas compañías, era la de aceptar hipotecas y más aún de contratos de fideicomiso, de toda clase de propiedades, bonos de compañías, etc., y que otras operaciones consistían en recibir en fideicomiso los bienes de las viudas, huérfanos, etc., siendo así que los bienes muebles e inmuebles quedaban asegurados y administrados por una institución de crédito.

En el Proyecto Creel, se autorizaba igualmente al Ejecutivo, para expedir una ley sobre la materia y sentar las bases constitutivas y de operación de las referidas compañías-bancarias. Este documento fue tan importante en nuestro Derecho, que como lo señala el maestro Batiza: "dicha Convención constituyó la consagración del fideicomiso en nuestro sistema legal". (8)

---

(8) BATIZA, Rodolfo: Una Nueva Estructura del Fideicomiso en México, Revista El Foro, Cuarta Época, No. 1, Méx. 1953, pág. 6

Dichas bases fueron las siguientes:

"Las Compañías Bancarias de Fideicomiso y Ahorro contarían con un capital de \$500.000.00 en el Distrito Federal y de \$25.000.00 en los Estados y Territorios (base I); dichas compañías podían recibir hipotecas en garantía de los bonos que emitieran en nombre de sociedades, corporaciones o particulares; encargarse del pago de cupones, de la amortización de bonos y la de celebrar toda clase de contratos de fideicomiso (base II); ejecutar las funciones de albacea, administrador, tutor y síndico en los concursos (bases III y IV); servir como peritos valuadores de toda clase de bienes (base V); conservar en depósito y administración los bienes de incapacitados (base VI); recibir en guarda los contratos condicionales celebrados por empresas o particulares, para su eventual cumplimiento (base VII); pagar los impuestos y mesadas de gastos de su clientela (base VIII); llevar libros de registro para la transmisión de acciones y bonos nominativos de toda clase de sociedades (base IX); expedir certificados sobre la validez de toda clase de títulos de propiedad (base X); llevar registros de capitales y notas del curso de los negocios para dar informes confidenciales a su clientela y al comercio en general (base XI), hacer toda clase de operaciones bancarias de depósito y descuentos y establecer cajas de ahorros (bases XII y XIII)". (9)

Hemos citado únicamente las bases más relevantes de dicho proyecto, que seguía los mismos lineamientos que el proyecto Limantour, pero que corregía la denomina-

---

(9) Convención Bancaria de 1924. Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Edit. Cultura, México 1924, págs. 135 a 144.

ción "Instituciones Fideicomisarias" por la de Compañías Bancarias de Fideicomisos y Ahorros. Es indudable que este proyecto fue de considerable importancia a pesar de que jamás fue sancionado como ley, pero no por ello se perdió por completo, puesto que sentó otro precedente en nuestra Legislación.

### I.3.3. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 1924.

Por primera vez nuestra legislación contempla al Fideicomiso en el año de 1924, al dictarse el 24 de diciembre del mismo año, la ley en cuestión, publicándose el 16 de enero de 1925 en el Diario Oficial de la Federación. En ella se describen las funciones de los Bancos de Fideicomiso, indicándose que la nueva ley cuidaba de comprender todos aquellos negocios bancarios que afectaban el interés público, llenando vacíos que anteriores disposiciones no contemplaban por los rígidos cuadros legales. En su artículo 6º fracción VII, incluye al fideicomiso como actividad del crédito, determinando asimismo que los Bancos de Fideicomiso se les sometía a un régimen de concesión estatal, teniendo una duración de treinta años. Asentaba en su artículo 73 que:

"Los Bancos de Fideicomiso sirven a los intereses del público en varias formas y principalmente administrando los capitales que se les confían o interviniendo con la representación común de los suscriptores o tenedores de bonos hipotecarios al ser emitidos éstos o durante el tiempo de su vigencia". (10)

Finalmente se enunciaba que los Bancos de Fideicomiso se regirían por la correspondiente ley especial que habría de expedirse.

De lo anterior puede observarse una situación muy especial en nuestro derecho, pues primero se reglamentó a los órganos y posteriormente a la función, o sea el propio Fideicomiso.

#### I.3.4. LEY DE BANCOS DE FIDEICOMISO DE 1926.

La Ley de Bancos de Fideicomiso fue dictada el 30 de junio de 1926 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de ese mismo año. Se componía de ochenta y seis artículos, distribuidos en cinco capítulos que en seguida se mencionan:

---

(10) Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924.

- a).- Objeto y Constitución de los Bancos de Fideicomiso
- b).- Operaciones de Fideicomiso
- c).- Departamento de ahorros
- d).- Operaciones Bancarias de depósito y descuento
- e).- Disposiciones Generales

Dentro de la exposición de motivos señalaba que el nombre de Fideicomiso mencionado por la nueva ley, era una institución distinta de las anteriores; la reglamentación sancionada constituye una adaptación de las prácticas anglosajonas, pero con las modificaciones adecuadas para su funcionamiento, en relación con las demás disposiciones de nuestro derecho, especialmente con la legislación bancaria, a fin de evitar discordancias entre unas y otras instituciones jurídicas. En la nueva ley se autoriza a los Bancos de Fideicomiso, tener departamentos de ahorros y satisfacer así, una necesidad social que contribuirá a elevar la condición económica y aún la moral de las clases laborantes.

Finalmente en la exposición se señalaba:

"Es indudable que la ley expedida constituye solamente un ensayo para aclimatar entre nosotros, una nueva institución y que, por lo tanto

habrá de transcurrir algún tiempo antes de que produzca sus plenos resultados, siendo de preverse, además, que haya necesidad de introducir en ella las reformas que la práctica vaya aconsejando. De todas maneras es indudable que constituye un progreso importante y que es el complemento indispensable para la perfección del sistema bancario aceptado por la Ley de 1924". (11)

La vigencia de esta ley fue de tan sólo cuatro meses.

#### I.3.5. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 1926.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios fue decretada el 31 de agosto de 1926, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre del mismo año. Este ordenamiento incorporó en su cuerpo normativo íntegramente la Ley de Bancos de Fideicomiso, que fue abrogada y sólo estuvo vigente escasos meses.

---

(11) Ley de Bancos de Fideicomiso, Legislación Bancaria, Tomo II, México 1957, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pág. 110

I.3.6. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO DE  
1932.

En su exposición de motivos decía:

"La ley de 1926, introdujo en México, rompiendo con la tradición, la institución jurídica del fideicomiso. Evidentemente esta institución puede ser de muy grande utilidad para la actividad económica del país y está destinada probablemente a un grande desarrollo; pero desgraciadamente la ley de 1926 no precisó el carácter sustantivo de la institución y dejó por tanto, gran vaguedad de conceptos en torno a ella ..." (12)

Esta es la ley que cambia el sentido de la concepción que se tenía del fideicomiso, rompiendo con la influencia de Alfaro, para dar al fideicomiso el carácter de un patrimonio de afectación.

En la propia exposición de motivos, se mencionaba que para que la institución del fideicomiso pudiera prosperar en nuestro medio se requería, en primer término, una definición clara de su contenido y efectos, siendo esta tarea materia de la ley de títulos y operaciones de crédito, en segundo término, una reglamentación adecuada de

---

(12) *Ibidem*, Tomo III, pág. 13

las instituciones fiduciarias y para lo cual, en una exposición ordenada, estableció el principio para el desarrollo de sus funciones.

### I.3.7. LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO DE 1932.

Fue promulgada el 26 de agosto de 1932 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 del mismo mes y año; vigente a la fecha, regula al fideicomiso como institución sustantiva, autónoma y de características propias.

En la exposición de motivos de dicho ordenamiento se fija claramente la posición del legislador mexicano respecto al fideicomiso, atribuyéndole características muy propias tales como: la capacidad para actuar como fiduciario se limita a las instituciones de crédito; y la flexibilidad de actuación para ciertos negocios, que sin la citada figura no podrían llevarse a cabo.

**I.3.8. LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES  
AUXILIARES DE 1941.**

Finalmente en 1941, se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares, comprendiendo disposiciones muy importantes en materia de fideicomiso que conjuntamente con la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932 vigente, regulaba a las instituciones que prestaban el servicio fiduciario. La referida Ley General de Instituciones, fue derogada en virtud de que se decretó la nacionalización de la Banca en nuestro país, entrando en su lugar la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Posteriormente se reprivatizó la Banca, aplicándose la Ley de Instituciones de Crédito vigente.

De esta forma se llega al término del Historial de la multicitada figura del fideicomiso en nuestro país, sus orígenes no tan sólo nacionales, sino también extranjeros; pasando así al análisis de sus estructuras y finalidades.

## CAPITULO SEGUNDO

### II.- ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS DE LOS FIDEICOMISOS

#### II.1. CONCEPTO

Antes de entrar al estudio de los elementos y clasificación de los fideicomisos, es importante señalar el concepto legal que nuestra legislación expresa, asimismo mencionar la diversidad de criterios que tienen los autores para definir la figura que nos ocupa.

En México a diferencia de varios países de Centro y Sudamérica, tales como: Guatemala, Panamá, Colombia y Chile, la figura del fideicomiso, no la regula el Código Civil, sino la legislación bancaria y mercantil, y en el caso del fideicomiso público, diversas disposiciones administrativas.

Así tenemos que 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 determi-

nado, encomendando la realización de ese fin, a una institución fiduciaria". (13)

Como puede observarse es evidente la ambigüedad del concepto, pues no concreta claramente su contenido y sus efectos, por lo cual y dadas las numerosas lagunas de la Legislación Bancaria y Mercantil, es necesario recurrir al Derecho Común, tal como lo indica el artículo segundo de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ahora bien pasando a los conceptos que vierten diferentes autores, tenemos que:

Para el Doctor Cervantes Ahumada:

"El fideicomiso es un negocio jurídico por por medio del cual, el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado". (14)

En el mismo sentido Mantilla Molina, señala:

---

(13) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

(14) CERVANTES AHUMADA, Raúl: Títulos y Operaciones de Crédito. México 1976, Edit. Herrero, 9ª Edic., pág. 289

"El fideicomiso es un negocio jurídico mediante el cual una persona, el fideicomitente entrega a otra; el fiduciario, ciertos bienes, que destina a un fin lícito determinado, cuya realización encomienda al propio fiduciario; cuando el fin del fideicomiso redunde en beneficio de determinadas personas, tendrán éstos el carácter de fideicomisarios". (15)

Agrega además que toda vez que esta institución ha sido introducida al Derecho Mexicano, por las leyes mercantiles, es innegable su absoluta mercantilidad.

Aquí conviene mencionar que aún cuando el Código Civil desconoce el término negocio jurídico, en la doctrina extranjera, encontramos que la definen como el acto donde intervienen la voluntad de las partes para querer la realización del acontecimiento y sus consecuencias jurídicas, el autor Villoro Toranzo, nos dice además que sólo en los negocios jurídicos se encuentra la voluntad de crear consecuencias jurídicas que obliguen a sus autores. (16)

---

(15) MANTILLA MOLINA, Roberto: Derecho Mercantil, Edit. Porrúa, México 1975, 15 Edic. pág. 60

(16) VILLORO TORANZO, Miguel: Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, México 1978, pág. 363

Domínguez Martínez nos menciona que:

"Que en la doctrina mexicana se ha omitido referirse al término negocio jurídico, ya que la mayoría de los tratadistas consideran vana la diferencia con los actos jurídicos". (17)

Alejandro Carrillo, nos dice:

"El fideicomiso, es una operación de crédito en virtud de la cual el fideicomitente (persona física o moral), destina ciertos bienes a un fin determinado y lícito, encomendando la realización del fin a una institución fiduciaria (institución bancaria que posea tal carácter); esto es, el fideicomitente transmite a la fiduciaria la titularidad de un derecho y éste se obliga a utilizarla en la realización de un fin determinado". (18)

Cada uno de los autores mencionados tienen diversos preceptos para ubicar la figura que analizaremos; no obstante consideramos que todos tienen ideas coincidentes a los objetivos del fideicomiso. Por nuestra parte consideramos que el más adecuado sería, el de un contrato realizado entre el fideicomitente y la Institución de Crédito (fiduciario), para llevar el beneficio en favor del fideicomisario.

---

(17) DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge: Obr. Cit. pág. 32

(18) Carrillo, Alejandro: Las Empresas Públicas en México, Edit. INAP, Serie No. 7, México 1978.

Y decimos que es un contrato, porque si bien es cierto que el fideicomitente es quien tiene la facultad de crear al fideicomiso, creo que necesariamente tendrá que contar con la voluntad y el consentimiento del fiduciario, para que éste pueda desarrollar los fines trazados, y cumplir con responsabilidad las funciones técnicas y administrativas que posee, haciendo llegar el beneficio a la persona indicada.

Una vez expuestas todas las conceptualizaciones del fideicomiso, pasaremos a estudiar los elementos que lo constituyen.

## II.2. ELEMENTOS

Villagordoa Lozano, agrupa los elementos del fideicomiso, de la siguiente manera:

- a).- Personas
- b).- Materia
- c).- Fines
- d).- Forma

a).- Las personas comúnmente son tres: Fideicomitente, Fiduciario y Fideicomisario.

Menciona el autor que como primer requisito que establece la ley, respecto del fideicomitente, es de que tenga la capacidad de ejercicio suficiente para contratar y en segundo término, es necesario que el fideicomitente sea titular de los bienes o de los derechos sobre los cuales se va a realizar la afectación del fideicomiso.

Fiduciario.- Es la persona a quien pasa la titularidad de los bienes o derechos sobre los cuales, se va a realizar la afectación del fideicomiso, y es quien finalmente lleva a efecto los objetivos de éste.

Fideicomisario.- Es la persona que recibe los beneficios del fideicomiso; el artículo 348 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dispone que pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

b).- Materia.- Para constituir el fideicomiso puede incluirse cualquier tipo de bienes o derechos, con tal de que dichos bienes se encuentren dentro del comercio y los derechos no sean de carácter personalísimo y por

lo tanto intrasmisibles.

c).- Fines.- Para el autor se define como "fin" del fideicomiso a la actividad jurídica que realiza el fiduciario, por instrucciones del fideicomitente. En el entendido que dicha actividad jurídica sea lícita, posible y determinada, como lo expresa el artículo 347 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

d).- Forma.- Viene a ser el contexto externo que debe revestir el fideicomiso; que según se trate de un acto entre vivos o de un testamento deberá constar por escrito. Cuando éste sea un acuerdo expreso entre las partes, deberá ajustarse a los términos de la legislación común, en relación a la transmisión de los derechos de propiedad de los bienes que se den en fideicomiso.

En el caso de que se trate de bienes inmuebles, será necesario otorgar escritura pública y que a su vez se inscriba en el Registro Público de la Propiedad. (19)

---

(19) VILLACORREA LOZANO, José Manuel: Doctrina General del Fideicomiso, 2ª Edic. Porrúa México 1962, págs. 161-163

Para otro gran jurista, el Lic. Juan Landerreche Obregón. las partes del fideicomiso son esencialmente tres:

- a).- Fideicomitente.- Como creador
- b).- Fiduciario.- En su carácter de ejecutor
- c).- Fideicomisario.- En tercer término como receptor.

En su teoría el Lic. Landerreche conceptúa al fideicomitente como el creador del fideicomiso, haciéndolo mediante un acto unilateral de voluntad, es decir, sin que para ello necesite del concurso del fiduciario ni del fideicomisario. Al fiduciario, le corresponde una obligación, la de desempeñar un servicio, y precisamente para poder cumplirlo tiene que poseer la capacidad necesaria para ejercitar los derechos y acciones relativos al patrimonio afecto en fideicomiso. Finalmente el fideicomisario, es el elemento que va a ser beneficiado y aún cuando puede ser constituido el fideicomiso sin haberse designado éste, en realidad siempre deberá de existir. (20)

Como puede observarse entre los autores pueden existir variaciones en los elementos del fideicomiso, sin embargo

---

(20) LANDERRECHE OBREGÓN, Juan: Naturaleza del Fideicomiso en el Derecho Mexicano, Revista Jus, No. 50, México 1942, Tomo IX, pag. 206

la mayoría coincide en que básicamente son tres los personajes que lo integran.

Por lo tanto estamos de acuerdo en la formación tripartita del fideicomiso; quedando solamente por agregar algunas consideraciones legales que la doctrina ha establecido para cada uno de los elementos que lo configuran, encontrándose entre ellas, los derechos y obligaciones que se derivan de tal acto jurídico.

#### FIDEICOMITENTE

Resumiendo se trata de la persona que constituye un fideicomiso, para lo cual aporta ciertos bienes que integrarán el patrimonio fiduciario, indicando cuales serán los fines que se persiguen. Además el contrato que perfecciona el fideicomiso, contiene una serie de derechos y obligaciones que se enumeran a continuación.

#### DERECHOS:

- 1.- Constituir el fideicomiso sin señalar fideicomisario; art. 347 LGTOC.
- 2.- Designar varios fideicomisarios; Art. 348 LGTOC.

- 3.- Designar varios fiduciarios: Art. 350 LGTOC.
- 4.- Supervisar el fideicomiso, siempre y cuando se reserve este derecho, pudiéndolo ejercitar en forma directa o a través del Comité Técnico.
- 5.- Requerimiento de cuentas.- Si es que se reservó este derecho.
- 6.- Constituir un Comité Técnico.

Es de vital importancia señalar aquí, lo que se entiende por Comité Técnico y como se integra.

Los teóricos y la doctrina consideran que es un cuerpo colegiado designado en el acto constitutivo del fideicomiso o posteriormente por el propio fideicomitente; integrado por representantes del propio fideicomitente, del fiduciario y en su caso por el fideicomisario, fijándose sus facultades en una acta que para el efecto se realizará. La idea básica acerca de este órgano es de que actúe como vigilante del buen desarrollo del fideicomiso, pero como la ley es bastante deficiente y abstracta, al no concretizar acerca de sus funciones, en la práctica se observa que quien determina precisamente las condiciones de dicho órgano, es el propio fideicomitente, lo cual consideramos que desvirtúa el origen del fideicomiso, al no darle intervención al fiduciario.

Lo cual consideramos que es de vital importancia para el buen desempeño de dicho cuerpo colegiado.

**OBLIGACIONES:**

- 1.- Pago de honorarios y gastos al fiduciario, que deberán asentarse en la celebración del contrato respectivo.
  - 2.- Saneamiento en caso de evicción.
  - 3.- Todas aquellas que se incorporen en el acta constitutiva o en el clausulado del contrato respectivo.
- (21)

**FIDUCIARIO**

Para determinar los derechos y obligaciones del fiduciario, será muy importante analizar en cada caso, los términos constitutivos del fideicomiso; además en el fideicomiso mexicano el fiduciario siempre es una institución de crédito, a la cual el fideicomitente encomienda la realización del fideicomiso; tal como lo indica el artículo 46, fracción XV de la LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO, publicada el 9 de junio de 1992, que nos señala:

"LAS INSTITUCIONES DE CREDITO, Sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

---

(21) BATIZA, Rodolfo: Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria, Edit. Porrúa, 1ª Edic. México 1977, págs. 186 a 192.

XV.- Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones ..."

Asimismo, es oportuno recordar que el fiduciario no se hace propietario de los bienes o derechos, sino en la medida establecida por el acto constitutivo del fideicomiso.

**DERECHOS:**

- 1.- Ejercer acto de dominio sobre los bienes
- 2.- Facultad de gravar dichos bienes
- 3.- Facultad de administrar, arrendar, erogar, con referencia a los bienes (en este aspecto cuando existe duda en la aplicación de la ley especial, se recurre al derecho común).
- 4.- Derecho de percibir honorarios.

**OBLIGACIONES:**

- 1.- Aceptar el fideicomiso, Arts. 350 y 356 LGTÓC.

- 2.- Cumplir fielmente las instrucciones del fideicomitente, siempre y cuando sean lícitas y determinadas, arts. 346 y 356 LGTC.
- 3.- Controlar y conservar los bienes del patrimonio fideicomitido. (tales obligaciones no están consignadas de modo expreso en la ley específica, sin embargo se desprende del fin del fideicomiso, ya que es indispensable que el fiduciario lo realice).
- 4.- Acatar las órdenes del Comité técnico, cuando éste se encuentre constituido.
- 5.- Guardar el secreto profesional.
- 6.- Rendir estados de cuenta y balance general
- 7.- Realizar operaciones sólo referentes a su función dentro del fideicomiso.

Es pertinente señalar que la institución fiduciaria actúa a través de sus representantes, que son los Delegados Fiduciarios. Existiendo dos tipos; los Delegados Fiduciarios Generales y Delegados Fiduciarios Especiales.

Los primeros son los que actúan en los fideicomisos privados y los segundos los que se encuentran en los fideicomisos que constituye la Administración Pública.

El Delegado Fiduciario General, puede ser uno o más funcionarios específicamente encargados del desempeño del fideicomiso, de cuyos actos responderá directamente la institución, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que incurran personalmente; las funciones pueden ser de mando, decisión y discrecionales.

La regulación jurídica de las operaciones fiduciarias, se encuentra establecida en los artículos del 46 al 76 de la Ley de Instituciones de Crédito.

#### FIDEICOMISARIO

Es la persona que tiene derecho a recibir los beneficios del fideicomiso, puede suceder que al momento de la constitución del fideicomiso no se designe, pero como ya lo habíamos mencionado, deberá existir posteriormente.

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

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

**DERECHOS:**

- 1.- Exigir el cumplimiento del fideicomiso. Art. 355 LGTOC.
- 2.- Proteger los bienes fideicomitidos
- 3.- Atacar la validez de los actos del fiduciario que se cometa en su perjuicio, de mala fe o en -- exceso de sus atribuciones.
- 4.- Recibir los frutos del fideicomiso
- 5.- Requerir cuentas
- 6.- Las que se estipulen en el acta constitutiva del - fideicomiso.

**OBLIGACIONES:**

Dentro de las obligaciones podemos decir que para el fideicomisario, no hay otra obligación sino la de afrontar solidariamente los gastos por honorarios que tenga que pagar el fideicomitente o alguna otra que se pactare en el acta constitutiva.

### II.3. CLASIFICACION

Respecto a la clasificación de los fideicomisos, no existe hasta el momento uniformidad de criterios, y debido a ello es preciso citar varios autores, que nos ilustran con su propia agrupación.

Para el Lic. Víctor Giorgana, la clasificación, la hace en atención a: (22)

1.- Por su forma de constitución

- a).- Acto entre vivos
- b).- Testamento

2.- Por definitividad

- a).- Revocables
- b).- Irrevocables

3.- Por el carácter del Fideicomitente

- a).- Privado
- b).- Público

---

(22) GIORGANA FRUTOS, Víctor Manuel: El Marco Jurídico del Fideicomiso en México, Revista EL FORO, México 1980.

4.- Por el tiempo de afectación de los bienes

- a).- Traslativos de dominio
- b).- No traslativos de dominio

5.- Por el fin perseguido

- a).- De administración
- b).- De garantía
- c).- De inversión

6.- Por los efectos económicos

- a).- Onerosos
- b).- Gratuitos

El Maestro Batiza, realiza una clasificación que sería de la siguiente manera:

- a).- Fideicomiso expreso
- b).- Condicional
- c).- Beneficencia
- d).- Oneroso y Gratuito
- e).- Revocable e irrevocable
- f).- Público y privado

Además nos menciona otros tipos, que aún cuando no han cristalizado en categorías definidas podrían ser:

Fideicomisos para fraccionamiento y lotificación de terrenos; emisión de certificados de participación; planes de pensiones para empleados y mexicanización de empresas. (23)

Ahora bien de acuerdo a la práctica bancaria que se observa hoy en día, se pueden clasificar del modo siguiente:

1.- Fideicomiso de Inversión.- Que es aquél donde el fiduciario, con cargo al patrimonio fideicomitado, concede préstamos que reditúan cierta ganancia al fondo constituido.

2.- Fideicomiso de Garantía.- Es aquél que se constituye para garantizar el cumplimiento de obligaciones contraídas con anterioridad, con el mismo fideicomitente o por terceros.

3.- Fideicomiso de Administración.- Se constituyen para que el fiduciario proceda a la guarda, custodia y conservación del patrimonio fideicomitado, para que de esta manera obtengan mejores rendimientos.

---

(23) BATIZA, Rodolfo: Obr. Cit. págs. 88 a 106

4.- Fideicomiso Testamentario.- Mediante este fideicomiso se planea cómo y cuándo deberá distribuirse el patrimonio a los herederos.

5.- Fideicomiso de Ahorro.- Mediante este fideicomiso se puede otorgar una remuneración neta adicional al salario de los trabajadores, cuando no tiene gravamen fiscal.

6.- Fideicomiso Privado.- Es aquel donde el fideicomitente es una persona física o moral que celebra un contrato con alguna institución de crédito, constrinéndose a la esfera del Derecho Privado.

7.- Fideicomiso Público.- Es cuando el fideicomitente es un sujeto de Derecho Público, que actúa en nombre y representación del Estado. (24)

---

(24) PEÑALOSA SANTILLAN, David: El Fideicomiso Público Mexicano, Edit. Cajica, México 1986, págs. 144 a 151

#### II.4. OBJETO Y FINALIDADES

Creemos pertinente hacer referencia a las disposiciones contenidas en La Ley General de Títulos Y Operaciones de Crédito, en lo que se refiere a las palabras de OBJETO Y FIN del fideicomiso. Como se puede apreciar los artículos 351, 353 y 354, la ley maneja el objeto del fideicomiso, refiriéndose, a la cosa o bien material del acto constitutivo y sobre los cuales se hará la actividad del fiduciario; distinguiéndose del fin del fideicomiso, que es el destino que el fideicomitente señala y pretende para los bienes fideicomitidos.

Los conceptos que aplica la ley en mención a las palabras de objeto y fin, al aplicarlas al fideicomiso, coinciden plenamente con las reglas generales señaladas en el Código Civil vigente, en lo que se refiere al libro de las obligaciones. Así de conformidad con el artículo 1794 estipula que para la existencia del contrato se requiere: "Objeto que pueda ser materia del contrato"; de la misma manera el artículo 1824 expresa, que son "objeto de los contratos: La cosa que el obligado debe dar ..."; su artículo 1825 establece que: "La cosa objeto del contrato debe existir en la naturaleza, etc. ..."; en cambio respecto al fin, el Código Civil dispone en su artículo

1831, "el fin o motivo determinante de la voluntad de los que contratan, tampoco debe ser contrario a las leyes de orden público, ni a las buenas costumbres".

Pues bien de lo anterior se desprende que las palabras OBJETO Y FIN, no deben tomarse como sinónimos, ya que cada una conceptúa situaciones distintas, estableciendo que invariablemente OBJETO, es el elemento material del fideicomiso, mientras que el FIN, es el destino que el fideicomitente pretende hacer con los objetos dados en fideicomiso. A mayor abundamiento el fin particular que cada fideicomiso persigue puede ser variado, puesto que existen infinidad de posibilidades, ya que la ley sólo exige para tal efecto, que dicho fin sea lícito y determinado, tal como lo señalan los artículos 346 y 347 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito vigente.

## II.5. NATURALEZA JURIDICA

En relación con este aspecto del multicitado fideicomiso, sucede algo parecido como con su concepto; no existe uniformidad de criterios entre los autores, ni tampoco la ley nos lo señala. Por lo cual nos hemos sometido a la tarea de exponer sólomente las corrientes más relevantes de este punto.

a).- El FIDEICOMISO COMO MANDATO IRREVOCABLE

Esta teoría ha tenido una trascendencia importante en México, su expositor, el jurista panameño Ricardo J. Alfaro; fue como ya lo mencionamos en su oportunidad, uno de los precursores en tratar de introducir la figura del Trust al sistema legal latinoamericano, concibe 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 lo ordene el que los trasmite llamado fideicomitente a beneficio de un tercero llamado fideicomisario". (25)

En nuestro sistema legal el mandato es revocable, por lo que al decirse irrevocable por Alfaro surge una incongruencia; quien a su vez dió una serie de razonamientos por los que considera al fideicomiso como mandato irrevocable; pero en nuestro marco jurídico la aceptación de tales razonamientos implicaría romper con la naturaleza jurídica del mandato en nuestra legislación.

---

(25) DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge: Otr. Cit. Pág. 146

b).- TEORIA DEL PATRIMONIO DE AFECTACION

En nuestro medio jurídico el Lic. Juan Landerreche Obregón, sigue la teoría del patrimonio de afectación y expresa que:

"El fideicomiso es fundamentalmente un patrimonio que se afecta a un fin determinado, siendo autónomo, es decir, que no pertenece a ninguna de las personas que participan en el fideicomiso, y al cual quedan trasferidos los derechos afectados por el fideicomitente.

Resulta económica y jurídicamente fundada la formación de un patrimonio autónomo destinado a un fin lícito, sin que necesariamente tenga como requisito la existencia de un propietario determinado, sino como simple condición de la de un órgano que realice el fin que se persigue. En este caso puede no existir propietario de los bienes afectados al fin perseguido, siendo bastante con que la afectación se organice de modo adecuado para que los bienes cumplan su función de medios de alcanzar los fines de que se trata". (26)

Al respecto opinamos que ciertamente en el fideicomiso se encuentra la afectación de ciertos bienes o derechos, a una finalidad lícita y determinada; así como también la existencia de un conjunto de bienes que forman un patrimonio autónomo; pero lo anterior no implica que para poder determinar la esencia de una institución, se atienda exclu-

---

(26) *Ibidem*, pág. 153

sivamente a la finalidad que ésta persigue.

c).- TEORIA DE LA DECLARACION UNILATERAL DE VOLUNTAD

Los autores que defienden esta postura, de que el fideicomiso surge con la declaración unilateral de voluntad emitida por el fideicomitente, opinan que cuando una persona declara su voluntad dirigida a la producción de los efectos jurídicos que se atribuye al fideicomiso, en ese preciso momento se constituye éste.

En este sentido tenemos la opinión del Dr. Domínguez Martínez, quien nos señala que:

"El fideicomiso en su base constitutiva, es una declaración unilateral de voluntad y no solo, sino que además, que el contrato que se celebra entre fideicomitente, fideicomisario, o Juez de Primera Instancia del lugar por una parte y fiduciaria por la otra, tiene por objeto no la constitución del fideicomiso, sino su ejecución. Ciertamente, uno es el acto unilateral por el que el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, y otro distinto, el contrato mediante el cual, aquél encomienda la realización de este fin a una institución fiduciaria, la que acepta ejecutar todos los actos tendientes a su logro". (27)

---

(27) *Ibíd.*, pág. 49

También defiende esta postura el Maestro Raúl Cervantes Ahumada, quien opina que el fideicomiso deriva de un acto unilateral de voluntad, que sólo puede emitir el fideicomitente. (28)

Del anterior planteamiento disentimos en lo referente a la constitución de esta figura, pues no sólo se necesita una voluntad para su creación, pues también es importante la aceptación de aquella persona que va a recibir los bienes y obtener la titularidad sobre éstos, al momento de ejercitar su función.

#### d).- TEORIA DEL FIDEICOMISO COMO CONTRATO JURIDICO

Corresponde ahora plantear lo que opinan los tratadistas que consideran al fideicomiso como un contrato; el Doctor Acosta Romero, es un exponente de tal concepción afirmando que:

"Para calificar al fideicomiso como contrato nos basamos en que es una relación jurídica entre dos o más personas, puesto que siempre debe de haber un fideicomitente y una institución fiduciaria; esa relación establece derechos y obligaciones entre dos partes, y por lo tanto,

---

(28) CERVANTES AHUMADA, Raúl: Obr. Cit. pág. 289

no puede concebirse como una manifestación unilateral de voluntad". Agregando además "nos inclinamos a pensar que se trata de un contrato, en virtud de que crea, declara y transmite derechos y obligaciones". (29)

Después de haber recorrido los criterios más sobresalientes acerca de la naturaleza jurídica del fideicomiso, nosotros consideramos que la mejor concepción para dicha figura, sería la manifestada por el Doctor Acosta Romero, ya que como él lo señala, se dan diversas características de los contratos.

---

(29) ACOSTA ROMERO, Miguel: Las Instituciones Fiduciarias y El Fideicomiso en México, Somex, México 1982, pág. 157

## CAPITULO TERCERO

### III. EL FIDEICOMISO COMO UNA VARIANTE DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

#### III.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA

Hemos llegado a la parte medular de nuestro trabajo, porque una vez que se ha planteado el concepto y estructuración del fideicomiso; es ahora cuando analizaremos cómo esta figura se ha incorporado a la actividad de la Administración Pública, ocupando un lugar dentro de sus diversos órganos; se puede afirmar que esta entidad como la llaman ahora, no sólo se limitó al ámbito del Derecho Privado, sino que también el Gobierno Federal comenzó a utilizarla como auxiliar de sus funciones, inclusive también los Estados y Municipios.

La intención del presente capítulo es la de presentar una breve semblanza sobre la Administración Pública, en cuanto a su organización, funcionamiento y el tipo de sus fines; para que posteriormente ubiquemos en ella al Fideicomiso de Estado o Fideicomiso Público.

Comenzaremos por el concepto del Doctor Acosta Romero, quien afirma:

"La Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad Estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial) su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a).- Elementos personales; b).- Elementos patrimoniales; c).- Estructura jurídica y; d).- Procedimientos técnicos". (30)

Al respecto nuestra Carta Magna menciona dentro del capítulo relativo al Poder Ejecutivo:

"Art. 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

---

(30) ACOSTA ROMERO, Miguel: Teoría General del Derecho Administrativo, 7ª Edit. Porrúa, México 1988, pág. 108

De lo anterior se desprende que las leyes expedidas para regular a las instituciones que auxiliarán al Ejecutivo Federal, ya contemplan al Fideicomiso Público, tal como se puede observar en la lectura de los siguientes artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"Art. 1º.- La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal... Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguro y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal".

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

Con base en los anteriores criterios podemos concluir que la Administración Pública, tiene a su cargo proveer a la ejecución de las leyes, a la satisfacción de los intereses generales, a la organización de los servicios públicos; en fin tiene que actuar acorde con las necesidades modernas, enfrentarse con la problemática social que se vive, aplicar métodos y sistemas adecuados con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordi-

nación entre los órganos que la componen.

### III.2. ASPECTO ORGANICO

Ya dijimos que la Administración Pública se realiza a través del Poder Ejecutivo y éste a su vez, está compuesto por todas las dependencias o unidades administrativas que directamente o indirectamente dependen de él.

Además de la Administración Pública Federal, existen las Administraciones Locales y las Municipales; es decir que cada una de las entidades que integran a la Federación (árt. 42 frac. I, 43 y 44 de la Constitución) posee su propia Administración Pública, y lo mismo sucede con los Municipios que existen dentro de dichas Entidades Federativas, configurando así las tres esferas de competencia, que son la Federal, la Estatal y la Municipal.

Orgánicamente la Administración Pública Federal está compuesta por el Presidente de la República y todos los Organos Centralizados, Desconcentrados, Descentralizados, y también por las Empresas de Estado, Sociedades Mercantiles de Estado y los Fideicomisos Públicos, según el Dr. --- Acosta Romero.

La Administración Pública Local está constituida por el Gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada y descentralizada.

La Administración Pública para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica; con elementos materiales, que son el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición; y también cuenta con el elemento personal, que son el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.

De tal análisis podemos concluir que se llama órgano de la Administración Pública "Al conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad relativa al Poder Ejecutivo". (31)

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establecen dos partes de dicha administración; una la central o centralizada y la otra paraestatal. La centralizada se ejerce por los órganos dependientes del Poder Ejecutivo y la paraestatal se realiza a través de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, etc., y los demás mencionados dentro del artículo 1º de la referida ley.

---

(31) *Ibiden*, pág. 113

### III.3. FORMAS DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La organización administrativa "Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado. (32)

Ahora bien los teóricos de la materia afirman que estas formas de organización son las siguientes:

- 1.- Centralización
- 2.- Desconcentración
- 3.- Descentralización
- 4.- Paraestatal

---

(32) *Ibidem*, pág. 113

### III.3.1. LA CENTRALIZACION

Siguiendo el criterio del Maestro Gabino Fraga, existe el régimen de centralización cuando los órganos se agrupan, colocándose unos respecto de otros, en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los va ligando hasta el órgano de más ínfima categoría. (33)

Para el Maestro Andrés Serra Rojas, se llama centralización administrativa:

"... al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas".  
(34)

Resumiendo de las anteriores definiciones, se podría decir que esta forma de organización administrativa, agrupa a los órganos de una manera subordinada, estableciendo

---

(33) FRAGA, Gabino: Derecho Administrativo, 17ª. Edic. Porrúa, México 1977, pág. 165

(34) SERRA ROJAS, Andrés: Derecho Administrativo, 5ª Edic. Porrúa, México 1972, pág. 501.

un orden y grado entre ellos, teniendo dependencia con el órgano superior, persiguiendo unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La relación jerárquica implica una serie de derechos y deberes entre funcionarios que se desempeñan como titulares en los cargos públicos; ésta como vínculo jurídico, no existe en un ordenamiento determinado, se le puede estudiar a través del análisis de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las Leyes Orgánicas y Especiales que regulan las actividades de cada entidad administrativa. (35)

Finalmente como ejemplo de Organos Centralizados, citaremos a las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República.

### III.3.2. LA DESCONCENTRACION

De la misma forma en que el Estado se organiza con la Administración Centralizada, para realizar sus funcio-

---

(35) ACOSTA ROMERO, Miguel: Obr. Cit. pág. 117

nes, también lo hace con la desconcentración, de la cual puede decirse que guarda relación con la anterior, sin embargo a pesar de recibir facultades de decisión, siguen sus órganos sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

Siguiendo con la línea del Doctor Acosta Romero, su concepto relativo nos dice:

"La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal. Por ejemplo, unidades desconcentradas de la Administración Pública Federal son: a).- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; b).- La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c).- El Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública". (36)

Las ventajas que la desconcentración aporta son las siguientes, según la opinión de Elba Barrientos Mancilla, citada por Acosta Romero: 1.- La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad ya que no resuelven todos sus asuntos; 2.- La acción administrativa se acerca más a los particulares; 3.- Aumenta el espíritu de responsabilidad.

Continuando con el mismo autor, las características de los órganos desconcentrados son: a).- Son creados por una ley, decreto o reglamento; b).- Dependen siempre de la Presidencia, Secretaría o Departamento de Estado; c).- Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central; d).- Su patrimonio se compone de los bienes que le asigne el órgano creador, aunque también puede tener presupuesto propio; e).- Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen; f).- Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso. (37)

---

(37) *Ibidem*, pág. 317

### III.3.3. LA DESCENTRALIZACION

Esta tercera forma de organización administrativa, consiste en transferir a diferentes organismos, parte de las actividades que realiza el Estado y son de interés público.

El Lic. Gabino Fraga, nos dice que la descentralización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas, a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la jerárquica". (38)

Los organismos que pertenecen a la forma descentralizada, dependen indirectamente del Ejecutivo Federal, tienen personalidad jurídica, tienen patrimonio propio y en general poseen facultades más autónomas. (39)

Es pertinente señalar que la descentralización semánticamente significa, alejamiento del centro, es decir es el fenómeno que va del centro hacia afuera; y en la actualidad se aprecian fundamentalmente dos tipos de descentralización; la política y la administrativa, existiendo una marcada diferencia entre ambas. La primera

---

(38) FRAGA, Gabino: Obr. Cit. pág. 200

(39) ACOSTA ROMERO, Miguel: Teoría General del Derecho Administrativo. Obr. Cit. pág.

corresponde a la forma de gobierno, en tanto que la segunda se refiere a los órganos del Poder Ejecutivo, ya sea Federal, Local o Municipal. (40)

Tradicionalmente, siguiendo la teoría francesa que dió origen a la descentralización, ésta se clasifica por:

- a).- Región
- b).- Servicio
- c).- Colaboración

a).- La descentralización por Región, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada esfera territorial.

b).- La descentralización por servicio, es la que tiene encomendado satisfacer las necesidades de orden general, que requieren de procedimientos técnicos, sólo al alcance de personas con una preparación especializada.

---

(40) *Ibidem*. pág. 349

La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea la personalidad jurídica de un órgano que tiene competencia limitada. A sus fines específicos y creado para atender determinadas actividades de interés personal, podríamos citar como ejemplo a: Petroleos Mexicanos, Los Ferrocarriles Nacionales de México, el Instituto de Seguridad y Servicio Social para los trabajadores del Estado, etc.

c).- La descentralización por colaboración, se da cuando la administración, encomienda facultades de decisión, de ejecución, a ciertos organismos constituidos por particulares que no forman parte de ésta.

Este tipo de descentralización se origina cuando los funcionarios políticos y empleados administrativos carecen de la preparación técnica adecuada, y ante tal imposibilidad de crear en todos los casos organismos especializados, que sólo recargarían considerablemente los presupuestos de la administración, se autorizan a organizaciones privadas su colaboración, permitiéndoles participar en el ejercicio de la función administrativa; teniendo como ejemplo las Cámaras de Comercio e Industria.

### III.3.4. LA ADMINISTRACION PARAESTATAL

De una manera especial analizaremos este tipo de organización, debido a que el fideicomiso público está comprendido como entidad de este sector (Art. 1º Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

La base constitucional del Sector Paraestatal se encuentra en el artículo 90 de la Constitución que a la letra dice:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Con fundamento en el precepto invocado citaremos al artículo 1º párrafo III de la LOAPF, para enumerar a los Organismos Paraestatales:

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

Resumiendo podemos establecer tres grupos que forman la Administración Pública Paraestatal, y que serían los siguientes:

- 1.- Organismos Descentralizados
- 2.- Empresas de Participación Estatal
- 3.- Fideicomisos

1.- Organismos Descentralizados.- De estos organismos hablamos con anterioridad y únicamente repetiremos que se crean para desarrollar actividades que competen al Estado, de interés general para la prestación de servicios públicos, siendo muy variado su objeto pero fundamentalmente se rigen por las necesidades sociales que surgen día con día; gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios.

## 2.- Empresas de Participación Estatal.

En las últimas décadas el Estado a fin de llevar a cabo con mayor eficiencia sus objetivos, comenzó a colaborar conjuntamente con los particulares, formando empresas de participación estatal. Teniendo como característica principales las siguientes:

a).- El Estado aporta los elementos de capital, naturaleza, organización y regula el elemento trabajo.

b).- La empresa se encuentra destinada a producir bienes o servicios satisfactorios de necesidades colectivas.

c).- La empresa se encuentra controlada y vigilada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las disposiciones de la misma.

d).- El régimen de la empresa pública, es a la vez de Derecho Público y Derecho Privado.

Lo anterior no significa que el Estado vaya a perder la rectoría económica que ejerce, ya que a él corresponde establecer a través de los organismos correspondientes las bases sobre las cuales se manejará la economía del país.

Al operar conjuntamente con los particulares en este tipo de organización, también se observan ventajas que serían las siguientes:

"1.- Que al organizarse con las técnicas privadas, se obtienen mejores resultados, pues la eficacia y el rendimiento son mucho mejores.

2.- Que los funcionarios y empleados en una organización privada, pueden seleccionarse entre personas más capacitadas, y técnicas que pueden ser insuperables, porque se pueden pagar mejores emolumentos que los que paga la administración central.

3.- Que no existen problemas de burocratismo y deficiencia administrativa, ni trabas presupuestarias, porque la administración financiera sólo depende de la empresa, y las disposiciones y gastos se hacen con celeridad.

4.- Que las empresas no están supeditadas al régimen jerárquico que a veces retrasa o entorpece la actividad".  
(41)

Ahora bien en cuanto a la acertada política económica que el actual gobierno de nuestro país, ha emprendido al desincorporar del sector gubernamental, a las empresas cuyos giros no estuviesen vinculados con las áreas estratégicas y prioritarias que marca el artículo 30 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, atendiendo lo dispuesto en el artículo 32 del mismo ordenamiento: provoca la estricta regulación del presupuesto destinado para estas actividades.

3.- Fideicomisos.- Ahora nos referiremos únicamente a la incursión de esta figura en la Administración Pública Federal, ya que en un capítulo aparte se analizará su estructura como entidad pública.

Anteriormente se ha mencionado que el Artículo 1º Párrafo III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es el que ubica dentro de la Administración Pública al fideicomiso.

---

(41) *Ibidem*, pág. 380

Por su parte la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 40, dispone: "Los fideicomisos publicos 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".

Desde hace ya algunos años el Gobierno Federal ha venido constituyendo fideicomisos en materias muy diversas, tales como: El fondo de Promoción e Infraestructura Turística, el Fondo de Garantía y Apoyo a los créditos para la vivienda, o los fideicomisos en materia agrícola como el de Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura. Demostrando su eficacia para canalizar beneficios de interés social.

## CAPITULO CUARTO

### IV.- EL FIDEICOMISO PUBLICO MEXICANO

#### IV.1. CONCEPTO

Corresponde a este capítulo analizar las características que enmarcan a la figura del fideicomiso, en el ámbito de la Administración Pública.

Iniciaremos con el concepto que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que nos menciona en su artículo 47: "Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3º fracción III 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 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, fungirá como fideicomitente único de la Administración

Pública Centralizada".

Como puede observarse la ley no es clara en cuanto al concepto, y por tal razón recurrimos a las diferentes exposiciones que los teóricos aportan al respecto.

En opinión del Dr. Acosta Romero:

"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, transmite 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". (42)

La posición del Lic. Ruiz Massieu, es que:

"El fideicomiso público es el ente paraestatal que posee personalidad jurídica propia y cuyo patrimonio está formado por los bienes del dominio público o privado del Estado o de algún otro ente paraestatal, para la realización de algún fin lícito y determinado en beneficio de otras personas, llamadas fideicomisarios". (43)

---

(42) *Ibidem*, pág. 434

(43) RUIZ MASSIEU, José Fco., LOZANO HERNANDEZ, Wilfrido: Nueva Administración Pública Federal, Edit. Tecnos, México 1978, pág. 156

Respecto a la conceptualización de dicha figura coincidimos con el Dr. Acosta Romero, en pensar que el fideicomiso es un contrato, porque en la medida que la institución fiduciaria acepte el cargo de fiduciario, en ese momento empezarán a surtir los efectos jurídicos del mismo y a llevarse a cabo los fines para los que fue creado.

Nuestra postura es que los fideicomisos públicos son instrumentos jurídicos de la Administración Pública, que como carecen de personalidad jurídica propia, utilizan la capacidad y personalidad de las instituciones fiduciarias para canalizar los beneficios y recursos necesarios a las áreas prioritarias, satisfaciendo el interés público y necesidades populares.

La importancia de los fideicomisos gubernamentales o estatales se manifiesta cada día más, ya que el Estado Mexicano se ha visto obligado a constituir en su calidad de empresario, formas y reglas jurídicas que forman entidades que respondan a las necesidades actuales del sector público; asimismo dadas las características propias de esta figura jurídica, facilitan la realización de fines que difícilmente se lograrían mediante otros preceptos jurídicos.

Por su incremento y relevancia, varios de estos fideicomisos, se han convertido en gigantescas organizaciones, pues tienen actividades en diversas áreas, tales como turísticas, educacionales, empresariales, etc.

Finalmente la función de estos fideicomisos públicos, no solamente se constriñe a la esfera federal, sino que es tan flexible que puede abarcar a las Entidades Federativas, e incluso a los Municipios, llamándose respectivamente Fideicomisos Locales y Municipales.

#### IV.2. CREACION DEL FIDEICOMISO PUBLICO

Otra vez nos encontramos con la problemática de no encontrar expresamente lineamientos que nos puedan definir con certeza y claridad la forma de constituir los fideicomisos públicos, sin embargo recabando información la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tomando el criterio del autor Peñalosa Santillán, nos llevan a expresar que el fideicomiso público se constituye por medio de: Leyes, Decretos o Acuerdos Presidenciales.(44) Ver anexo 1

---

(44) PEÑALOZA SANTILLAN: Otr. Cit., pág. 205

Conforme a lo anterior, el procedimiento es el siguiente:

- a).- Se propone por parte del Secretario de Estado, o Jefe del Organismo Administrativo al que corresponda coordinar el fideicomiso, en función de los fines propuestos.
  
- b).- Apoyar la propuesta con su estudio de factibilidad, que justifique la conveniencia de su creación, aportando toda la información que se considere necesaria.
  
- c).- Canalizar la propuesta al Ejecutivo Federal, quien dará curso, conforme a su criterio, agregando los puntos de vista sobre el particular. Tal y como lo disponen los artículos 9º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Posteriormente se procederá a la formalización del contrato, con la institución fiduciaria, donde se estipularán los fines y características del fideicomiso, así como la integración del patrimonio fiduciario, y la desig-

nación del Comité Técnico; a la sectorización del nuevo fideicomiso y finalmente a la respectiva inscripción del mismo.

Por lo que se refiere a lo estipulado por el Art. 9º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; se podrán constituir, incrementar o modificar, fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, sólo con autorización del Presidente de la República, emitida por conducto de la Secretaría de Programación y presupuesto, la que en su caso, propondrá al propio Ejecutivo Federal, la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público.

Cabe aclarar que si bien, el artículo en mención todavía señala a la Secretaría de Programación y Presupuesto, se debe tal vez a problemas de actualización, ya que con las reformas que ha sufrido la Ley Orgánica de la Administración Pública, dicha Secretaría desapareció.

Al integrarse todos los elementos para la constitución de los fideicomisos, y cubiertos todos los trámites legales, el fideicomiso inicia su etapa de operación, enfocada de inmediato al fin perseguido. Entonces el fiduciario comenzará a desarrollar su función. (Ver anexo 2)

#### IV.2.1. FORMA DEL FIDEICOMISO

La figura del Fideicomiso Privado, como en el Público, deberán constar por escrito; pactando condiciones, características y fines, siendo regularmente con el contrato como se cumple este requisito de forma.

En el Fideicomiso Privado, encontramos en la Legislación Mercantil el precepto que nos señala el requisito mencionado; siendo el artículo 352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Por lo que se refiere al Fideicomiso Público, no existe regulación específica que nos determine su forma; sin embargo sabemos que también es por escrito puesto que le es aplicable en forma supletoria el Derecho Privado, dando así seguridad jurídica a las partes que lo integran. Además en virtud de que se manejan bienes del patrimonio nacional (previo decreto de desincorporación) deberán seguirse todas las formalidades necesarias para que el fideicomitente transmita la titularidad de los mismos.

#### IV.3. PARTES INTEGRANTES DEL FIDEICOMISO PUBLICO

Al considerar los planteamientos expresados anteriormente, observamos que el Fideicomiso Público tiene características muy particulares, incluyendo también a los elementos que lo integran, los cuales son los siguientes:

- |   |   |
|---|---|
| IV.3.1.- Fideicomitente                       | Gobierno Federal<br>Entidades Paraestatales<br>Gobiernos de los Estados<br>Municipios |
| IV.3.2.- Fiduciario                           | Institución de Crédito  |
| IV.3.3.- Fideicomisarios                      | Cualquier grupo social a<br>a beneficiar  |
| IV.3.4.- Patrimonio<br>Fiduciario             |   |
| IV.3.5.- Comité Técnico                       |   |
| IV.3.6.- Delegados Fiduciarios<br>Especiales. |   |

#### IV.3.1. FIDEICOMITENTE

La Ley Orgánica de la Administración Pública, en su artículo 47, párrafo 2º, nos señala que el Fideicomitente de la Administración Pública Centralizada, será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en concordancia, el artículo 41, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, dice:

"El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 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..."

Debemos mencionar que algunos autores han observado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no es propiamente quien constituye los fideicomisos del Gobierno Federal, sino que éste actúa a través de uno de sus órganos. Y en tal virtud, por nuestra parte también nos parece apropiado señalar que al crearse un Fideicomiso Público, se atienda a la naturaleza de sus fines, para que así el fideicomitente fuera la Secretaría u Órgano del Gobierno Federal, que más se identificara con sus características y por ende se aprovecharía la experiencia técnica y administrativa; en consecuencia no vemos el inconveniente para que las demás Secretarías, Órganos y Organismos del

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Gobierno Federal, funjan como fideicomitentes.

Lo anterior es referente al ámbito central federal. Pero además existe la posibilidad de que también sean fideicomitentes, aquellas entidades paraestatales que tienen personalidad jurídica propia, tales como el Seguro Social, Pemex, etc. Estos fideicomisos encuentran su fundamento legal, en el Art. 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que establece:

"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 por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley".

Por lo que se refiere al ámbito estatal, los Gobiernos de los Estados, pueden constituir sus fideicomisos ya que no existen limitaciones para adoptar esta figura en sus administraciones; tal es el caso del Estado de México, que lo contempla y lo regula.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, señala:

"El Gobernador del Estado de México podrá solicitar al Congreso, la creación de Organismos Descentralizados, ordenar la creación, fusión o liquidación de empresas de participación estatal o disponer la constitución y liquidación de Fideicomisos Públicos para la atención del objeto que expresamente les encomiende. El Ejecutivo deberá rendir cuenta a la legislatura del uso que hiciere de esta facultad".

A mayor abundamiento de esta entidad, existen disposiciones jurídicas concretas, que nos señalan las bases control y evaluación de los fideicomisos, encontrándose enmarcados legalmente en la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, la cual en su artículo 7º nos dice:

"Los Fideicomisos a que se refiere esta ley, son aquellos constituidos o que en lo futuro se constituyan con fondos o recursos del Gobierno del Estado, siendo este fideicomitente único, para la atención de un objeto específico de interés público o beneficio colectivo, cuya competencia tenga atribuida legalmente el Ejecutivo del Estado".

De esta manera observamos que el Estado de México contempla y maneja ágilmente al fideicomiso como una forma de administrar sus recursos, y no sólo eso sino que ha llegado a

regular dicha figura, dándole preceptos jurídicos concretos. (Ver anexo 2)

Finalmente como ya lo mencionamos se puede dar en el fideicomiso, la circunstancia de que intervengan, la esfera federal, local y municipal conjuntamente, creando la pluralidad de fideicomitentes, por existir interés de los tres ámbitos en la realización del fin perseguido.

A continuación destacaremos primordialmente, lo que serían los derechos y obligaciones del fideicomitente público:

- a).- Constituir y contratar los fideicomisos del Gobierno Federal.
- b).- Establecer en los contratos celebrados las finalidades del fideicomiso, así como las condiciones y circunstancias que le marque el Ejecutivo Federal.
- c).- Velar que en los contratos se estipule claramente las funciones que le atañen al fiduciario, así como establecer los derechos que éste se reserve y asentar las facultades del Comité Técnico.
- d).- Obtener la autorización de la Secretaría u Organo Administrativo, encargado de la coordinación del Sector correspondiente para la integración del Comité Técnico.
- e).- Señalar las facultades del Comité Técnico de conformidad con las Instrucciones del Ejecutivo Federal.

#### IV.2.2. FIDUCIARIO

Las facultades de la fiduciaria se encuentran enmarcadas tanto en la Legislación Mercantil, como en la Administrativa, pero invariablemente será una institución de crédito quien funja como tal, según lo menciona el Art. 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en concordancia con el Art. 46, fracción XV de la Ley de Instituciones de Crédito.

En el ámbito administrativo, la institución fiduciaria se desempeña a través de un Delegado Fiduciario denominado Delegado Fiduciario General, de conformidad con lo estipulado en el Art. 42 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En la práctica el nombre de este funcionario se llama "Director General".

Es conveniente resaltar que la institución fiduciaria es la responsable de llevar a cabo los fines del fideicomiso y asumir el cumplimiento de las condiciones contractuales.

Acosta Romero, señala las principales funciones a que se obliga la fiduciaria:

- "a).- Ceñirse y ajustarse a los términos del --- contrato constitutivo para cumplir con la finalidad.
- b).- Conservar y mantener los bienes.
- c).- Llevar contabilidad por separado para cada fideicomiso.
- d).- Cumplir las obligaciones fiscales deriva-- das del fideicomiso.
- e).- Realizar sus actividades a través del De-- legado Fiduciario, únicamente podrán dele-- garse aquellas funciones que se consideren secundarias, que no implique facultades de mando, decisiones, o actos discrecionales.
- f).- Guardar el secreto fiduciario.
- g).- Presentar y rendir cuentas.
- h).- Acatar las instrucciones del Comité Técnico, cuando exista éste". (45)

Respecto al último punto estimamos, que no se debería limitar o sujetar al fiduciario, a las resoluciones del Comité Técnico, puesto que la Institución Fiduciaria posee los conocimientos y experiencia necesarias para la realización del fin perseguido, y por consecuencia éste deberá proponer en las normas creadoras del Comité Técnico, algunas reglas que considere pertinentes para el buen desarrollo del fideicomiso.

---

(45) ACOSTA ROMERO, Miguel: Derecho Administrativo. Obr. Cit. pág. 431

#### IV.2.3. FIDEICOMISARIOS

Atendiendo que la finalidad perseguida en un Fideicomiso Público, es la satisfacción del interés público, es factible que al momento de la creación de éste, no se determine con precisión al fideicomisario.

Lo anterior se fundamenta en el Art. 347 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que señala:

"El fideicomiso será valido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado".

Al respecto citaremos al Fideicomiso de Riesgo Compartido, constituido por el Gobierno Federal, fungiendo como fiduciario el Banco Nacional de Crédito Rural; señalándose como fideicomisarios a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, incluyendo sus organizaciones que pudieran encuadrarse dentro de los programas del fideicomiso, en áreas de temporal o de riego.

En este fideicomiso los fideicomisarios tendrán derecho al mejoramiento de su capacidad productiva, mediante la ejecución de programas de desarrollo rural; por lo

tanto, aún cuando se establece quienes serán beneficiados, no se especifica en ese momento quienes reúnen las condiciones de elegibilidad. (Observar el anexo 3)

#### IV.2.4. PATRIMONIO FIDUCIARIO

Al hablar de patrimonio fiduciario, diremos que se compone de los bienes proporcionados por el fideicomitente y sobre los cuales girará la función del fideicomiso.

Tratándose del fideicomiso gubernamental, estos bienes pueden consistir en:

- a).- Dinero en efectivo
- b).- Derechos
- c).- Bienes del dominio público de la federación  
(previa desincorporación)
- d).- Bienes del dominio privado de la federación

Es muy significativo mencionar, que en este caso el fideicomitente deberá tener la suficiente capacidad y facultades jurídicas, para disponer de los bienes afectos al fideicomiso, ya que como se ha señalado se crea con bienes del patrimonio nacional.

Al respecto el Código Civil, nos cita en sus artículos 765 y 770, que son bienes de dominio del poder público, los que pertenecen a la federación, a los Estados o a los Municipios; pero en el caso de los primeros son inalienables e imprescriptibles, en tanto no se les desafecte del servicio público, a que se hallen destinados.

Por su parte el artículo 17 fracción III de la Ley General de Bienes Nacionales, nos menciona que corresponde al Ejecutivo Federal, desincorporar del dominio público los bienes que hayan dejado de ser útiles para fines del servicio público.

En lo referente a los bienes privados, éstos se señalan en el artículo 3º de la misma ley, mencionando entre otros, los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades, de la Administración Pública Paraestatal que se extingan o liquiden; los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiriera en el extranjero; los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común; los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no considerados del dominio público.

Finalmente el artículo 71 de la misma ley, nos indica:

"Los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común, con excepción de la donación y del comodato, salvo en los casos en que estos contratos estén autorizados expresamente en esta ley".

También establece cuales son las facultades otorgadas al Ejecutivo Federal, para incorporar y desincorporar bienes del patrimonio nacional, ejerciéndose por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Al respecto cabe aclarar que si bien la LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, todavía menciona a la SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA, se debe a la falta de actualización correspondiente; pues con fecha 25 de mayo de 1992 se publicó el DECRETO que transforma a la citada Secretaría en la SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, contemplando en su artículo Octavo Transitorio, que las atribuciones otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se entenderán otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Social.

Como puede observarse, la figura del fideicomiso en el ámbito gubernamental, cumple con diversas funciones pero no debe olvidarse, que sólo se debe utilizar para fines realmente prioritarios, pues de lo contrario se

pone en riesgo la economía y el patrimonio nacional.

#### IV.2.5. COMITE TECNICO.

El Doctor Acosta Romero nos define:

"El Comité Técnico, es un cuerpo colegiado designado en el acto constitutivo de un fideicomiso, por el fideicomitente, y en el cual existen representantes del fideicomitente, del fiduciario, y en su caso, del fideicomisario".

Este elemento actúa como órgano auxiliar de administración y se encuentra contemplado en el artículo 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que a la letra dice:

"El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 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 ..., 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".

Como se contempla es el Ejecutivo Federal, quien nombra e integra a dicho cuerpo colegiado. Resumiendo las funciones del Comité Técnico, podríamos citar las siguientes:

- 1).- Analizar y aprobar los proyectos, estudios y planes de trabajo que le presente la fiduciaria,

ordenando o recomendando su realización.

- 2).- Examinar, establecer y aprobar las reglas de operación del fideicomiso.
- 3).- Autorizar el presupuesto anual de gastos, los estados financieros y el programa general de actividades, que además tendrán la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como ejemplo citaremos nuevamente al fideicomiso de riesgo compartido, en el cual establece sus cláusulas octava y décima, del convenio modificatorio del contrato del fideicomiso, lo siguiente:

"OCTAVA.- El fideicomitente, con fundamento en lo previsto por los artículos 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y 80, último párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito, constituye un Comité Técnico que estará integrado por cinco miembros propietarios, que serán designados por las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Reforma Agraria y Desarrollo Social, así como por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Por cada miembro propietario, se designará un suplente; además de los representantes a que se hace referencia, el fiduciario, deberá mantener en dicho cuerpo un representante propietario con su respectivo suplente, para que concurra a las sesiones, con voz pero sin voto.

El Comité Técnico podrá invitar a sus cesiones, con voz, pero sin voto, a representantes de las dependencias, entidades y organizaciones del Sector Social y Privado, cuyas actividades tengan relación con las operaciones del fideicomiso.

El Comité Técnico estará presidido por el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y, en sus ausencias, por su suplente.

DECIMA.- El Comité Técnico a que se refiere la cláusula octava, además de las atribuciones indelegables, que le confiere el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes facultades:

I.- Aprobar las reglas de operación del fideicomiso y sus modificaciones, y someterlas a la autorización del fideicomitente.

II.- Conocer y aprobar los informes de avance de las operaciones del fideicomiso y demás asuntos que periódicamente le presente el fiduciario, por conducto del Director General y Delegado Fiduciario Especial, a que se refiere la cláusula décima cuarta;

III.- Aprobar el reglamento interno para el funcionamiento del Comité Técnico; y

IV.- Las demás que en el marco de la Legislación aplicable resulten procedentes para el cumplimiento de las finalidades del fideicomiso" (ver anexo 4)

De lo anterior se concluye que las características del Comité Técnico rebasa en mucho a las facultades que tiene el fiduciario, para su cabal desenvolvimiento, por lo cual opinamos que estas limitaciones restringen en mucho la plena actuación del fiduciario.

#### IV.2.6. DELEGADOS FIDUCIARIOS

Cuando se trató el tema del fiduciario, mencionamos a este elemento que en la práctica se le conoce como "Director General", señalándonos el Dr. Acosta Romero:

"Que en muchos de los fideicomisos, el nombramiento del Delegado Fiduciario, corresponde:

- a).- Al Presidente de la República
- b).- Al Secretario o Jefe del Departamento que encabeza el sector respectivo, y
- c).- Al Comité Técnico de Fideicomiso". (46)

Dicho autor indica que estos funcionarios, tienen rasgos de carácter político, ya que desde su designación hasta sus funciones se rigen por los lineamientos que le otorgue el Gobierno Federal, en su carácter de fideicomitente.

Consecuentemente las instituciones fiduciarias no tienen las prerrogativas suficientes para nombrar a los delegados fiduciarios especiales.

---

(46) *Ibidem*, pág. 460

El mismo autor menciona que en contraste del Delegado Fiduciario Especial, el Delegado Fiduciario Común, es nombrado por la Institución de Crédito, encargándole el cabal desempeño de los fines pactados en el fideicomiso, así como las comisiones y mandatos derivados del mismo; respondiendo directamente la institución fiduciaria, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que éstos incurran. (47)

Se puede concluir que el Delegado Fiduciario Especial, no es un funcionario común ya que no realiza las actividades propias del fiduciario, sino que única y exclusivamente desarrolla funciones tendientes a la ejecución del fideicomiso público, para el que fue nombrado. Prácticamente se constriñe a los acuerdos del Comité Técnico y demás funciones que éste le encomiende, entre las que se encuentran: Elaborar los presupuestos de gastos e inversiones, rendir informes ordinarios o extraordinarios, sometiéndolos desde luego a la aprobación del Comité Técnico y la propia fiduciaria en su caso. Y también tiene la facultad de realizar las contrataciones que se requieran por necesidades del propio fideicomiso.

---

(47) *Ibidem.* págs. 460 y 461

Por último a pesar de que la fiduciaria, no hace la designación, sino que sólo acepta; el Delegado Fiduciario Especial del Fideicomiso Público, representa a la Institución Fiduciaria y ejecuta sus funciones a nombre de la misma.

Consideramos muy importante que regulen de una manera más concreta los alcances jurídicos de este funcionario, pues es evidente que se trata de un personaje ajeno a la Institución Fiduciaria y sin embargo actúa en representación de ésta.

#### **IV.4. ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE REGULAN AL FIDEICOMISO PUBLICO**

Los ordenamientos jurídicos que enmarcan al fideicomiso público y de los cuales nos ocuparemos en seguida son:

- 1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 2.- Ley Federal de Entidades Paraestatales
- 3.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- 4.- Ley General de Bienes Nacionales
- 5.- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

#### IV.4.1. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

En el marco jurídico administrativo, esta ley representa la base legal que integra y reconoce a los fideicomisos públicos, como parte de la Administración Pública Federal; dentro de su articulado define claramente que la figura que nos ocupa pertenece a la Administración Pública Paraestatal, señalando además que son auxiliares del Poder Ejecutivo Federal. Que en los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien se desempeñe como Fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, siendo además el conducto para que se lleve a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales, para fines de congruencia entre la Administración Pública Paraestatal, el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales de gasto, financiamiento, control y evaluación.

Es así como la ley en cuestión da al fideicomiso pleno reconocimiento, regulándolo dentro de las formas administrativas y encuadrándolo dentro de las disposiciones del Derecho Público.

#### IV.4.2. LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

El presente ordenamiento jurídico, regula el funcionamiento, organización y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal; disponiendo -- que las relaciones del Ejecutivo Federal o sus dependencias con las Entidades Paraestatales se sujetarán a lo previsto en él.

En sus artículos del 40 al 45, contempla las funciones del fideicomiso público, pero aún cuando lo preceptúa no señala en qué consisten y las características que debe reunir.

En su artículo 40 menciona que los Comités Técnicos y los Directores Generales de los Fideicomisos, deberán ajustarse a las disposiciones establecidas para las demás Entidades Paraestatales, incluyendo Organismos Descentralizados, empresas pública, etc., sin mencionar en ningún momento cómo se estructuran y que lineamientos deberán observar como cuerpo colegiado.

En el Artículo 41 expresa lo que ya hemos mencionado reiteradamente, que la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público, será el fideicomitente unido de la Administración Pública Federal Centralizada.

Sus artículos 42 y 43 indican las facultades que tiene el Delegado Fiduciario.

En su artículo 44 marca claramente que las facultades del Comité Técnico constituyen limitaciones para la institución fiduciaria; que 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; señala también que en los casos que no sea posible reunir al Comité Técnico, la institución fiduciaria podrá consultar al Gobierno Federal a través del coordinador de sector, quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice.

Finalmente el artículo 45 manifiesta que en los contratos de fideicomiso, creados por el Gobierno Federal se le deberá reservar a éste la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, salvo que se trate de fideicomisos creados por mandato de ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

De lo anterior puede contemplarse, que dentro de este marco jurídico, a la institución fiduciaria se le resta mucha capacidad de decisión y mando, debiendo tener una subordinación casi total a las disposiciones del Comité Técnico, consideramos que si bien las leyes administrativas tienen por función regir y vigilar el cabal cumplimiento de los fines del fideicomiso, con tanta restricción y condicionantes a la institución fiduciaria, se está desvirtuando la original función del fideicomiso.

#### IV.4.3. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

En el contexto jurídico se regula lo relacionado al presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal que realizan:

- a).- El Poder Legislativo
- b).- El Poder Judicial
- c).- La Presidencia de la República
- d).- Las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo y la Procuraduría General de la República
- e).- El Departamento del Distrito Federal
- f).- Los Organismos Descentralizados
- g).- Las Empresas de Participación Estatal

h). - Los Fideicomisos

Esta ley en sus artículos 2º, 3º, 9º, 10º, 27º, 28º, 39º y 40º, menciona a los fideicomisos en los que el fideicomitente es el Gobierno Federal, y determina las obligaciones para efectuar gasto público federal y poder presupuestar al mismo, de acuerdo con las directrices y planes nacionales que formule el Ejecutivo Federal.

Específicamente el artículo 9º, faculta al Presidente de la República, para autorizar la constitución o incremento de los fideicomisos, cuando así convenga al interés público.

Finalmente ya que los fideicomisos públicos se manejan con presupuesto público, le son aplicables las anteriores disposiciones.

**IV.4.4. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**

La ley en cita contempla lo relacionado con los bienes nacionales, indicando que los actos de adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de los bienes inmuebles federales, quedarán sujetos a la propia ley. Determina que los bienes nacionales, se

dividen en: bienes del dominio público de la Federación y bienes de dominio privado de la Federación, constituyéndose el Patrimonio Nacional.

Señala en su artículo 10, que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, será quien ejerza los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de los inmuebles federales. Que para los efectos de este artículo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo al fideicomiso público, deberán proporcionar a dicha dependencia, los informes, datos, documentos y demás facilidades que se requieran. Anteriormente ya se mencionó que la citada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se transformó en Secretaría de Desarrollo Social.

Las anteriores disposiciones, han quedado analizadas y comentadas en el subcapítulo IV.3.4., respecto al Patrimonio Fiduciario del presente trabajo.

#### IV.4.5. LEY DE ADQUISICION Y OBRAS PUBLICAS

Tiene como finalidad el controlar lo relativo a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones de bienes muebles, así como lo relacionado con la obra pública, que realicen las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, incluyéndose los fideicomisos públicos. Tal y como lo previenen en sus artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 20, 21, 22, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 y 40.

#### IV.5. FINALIDADES DEL FIDEICOMISO PUBLICO

Los Fideicomisos Públicos, son estructuras administrativas que desarrollan para el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, servicios que cubren necesidades colectivas de gran importancia social y económica. Sus beneficios se canalizan a través de la institución fiduciaria.

En seguida mencionaremos algunos de los fines para los cuales fueron creados algunos fideicomisos públicos, teniendo por parte de la ley, la condicionante de que su fin sea lícito y determinado.

Primeramente citaremos los creados para dar impulso al sector agrario, por ejemplo: El Fideicomiso para el manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura.

2.- Los constituidos para la construcción de conjuntos habitacionales para personas de bajos ingresos, ejemplo: El Fondo Nacional de Habitaciones Populares FONHAPO.

3.- Los creados para satisfacer necesidades urbanas y regulación de asentamientos humanos, donde actúan conjuntamente las autoridades Federales, Locales y Municipales, por tener similitud en los fines, tal es el caso del Fideicomiso Acapulco FIDEACA.

4.- Los fideicomisos que impulsan el desarrollo de cuestiones culturales, ejemplo: El Fideicomiso de Crédito Educativo.

5.- Los fideicomisos para desarrollos portuarios, ejemplo: Fondo de Desarrollo Portuario FONDEPORT.

6.- Los fideicomisos de inversión, cuya finalidad es que la fiduciaria destine el patrimonio fideicomitado

a la realización de operaciones que beneficien económicamente al fideicomisario.

7.- Los fideicomisos de administración, que tienen como finalidad, que la fiduciaria maneje o administre el patrimonio fideicomitado, en provecho del fideicomisario.

Los anteriores ejemplos constituyen la gran diversidad de aplicaciones que se pueden dar con el fideicomiso.

#### IV.6. EXTINCION DEL FIDEICOMISO

En esta etapa del fideicomiso, hay diversas causas que pueden extinguirlo; tales como la plena realización del fin para el cual fue creado; la imposibilidad para cumplirlo, o la revocación del fideicomitente.

La extinción ocasiona que los bienes que hayan quedado en poder de la fiduciaria, sean devueltos al fideicomitente. Esta devolución en caso de bienes inmuebles será necesario que la fiduciaria lo asiente en el acta correspondiente, debiéndose hacer la correspondiente anotación en el Registro Público de la Propiedad.

Al extinguirse el fideicomiso, deberán dejarse reservas para dar cumplimiento a las obligaciones que se hayan contraído con terceros y que se encuentren pendientes de realizar.

El fideicomitente puede obligarse a proporcionar a la fiduciaria los bienes necesarios o los medios para el cumplimiento de dichas obligaciones.

Además de las causas citadas, puede darse el caso de que el término fijado por el fideicomitente para que surta sus efectos el fideicomiso, haya vencido, provocando consecuentemente su extinción.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El fideicomiso Público que analizamos en el presente trabajo, tiene influencia de figuras extranjeras, tales como el Fideicomissum Romano y el Trust Anglosajón; teniendo en México sus propias características.

**SEGUNDA.-** Dentro del marco jurídico mexicano, los proyectos de ley más importantes fueron:

- a).- El Proyecto Limantour del año de 1905, y
- b).- El Proyecto Creel de 1924

**TERCERA.-** No existe un concepto unificado del Fideicomiso Público, ni por parte de la doctrina, ni en la legislación; afirmando por nuestra parte que el fideicomiso es un contrato en el que intervienen tres voluntades: el fideicomitente que transmite la titularidad de los bienes a la institución fiduciaria, para que ésta realice las finalidades establecidas, y lleve el beneficio a una tercera que es el fideicomisario.

**CUARTA.-** En nuestro país la actividad fiduciaria, sólo se puede desarrollar a través de instituciones de crédito, dichas funciones se ejecutan a cargo de un delega-

do fiduciario y de cuyos actos responderá directa e ilimitadamente la institución, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente. Su trabajo es totalmente personal, ya que no pueden delegar funciones de mando ni de decisión.

QUINTA.- Uno de los elementos del Fideicomiso Público es el Comité Técnico, que como ya se ha mencionado es un cuerpo colegiado, que se integra para vigilar y auxiliar en la administración y distribución de fondos del mismo; sin embargo no existe una relación jurídica que determine su integración, funcionamiento específico, organización, facultades, responsabilidades, etc. En tal virtud tales circunstancias se plantean en los propios contratos de fideicomiso, por lo cual es variable y subjetivo en cada caso.

Debe hacerse una reflexión de los puntos anteriores para que en lo futuro se legisle concretamente lo relativo a su configuración, ya que dicho Comité Técnico, impone cargas administrativas y costos de operación al propio fideicomiso.

SEXTA.- Los provechos del fideicomiso no se han delimitado a la esfera particular, sino que también han sido empleados dentro de la Administración Pública, logrando tener un lugar dentro de las funciones propias del Estado; pero justamente por ser una figura contemplada en el Derecho Privado, han surgido problemas de adecuación normativa y doctrinal, ya que para explicar lo relacionado al fideicomiso público, existen muchas interrogantes al respecto.

SEPTIMA.- Respecto al Fideicomiso Público, también hay bastante polémica en su aplicación; sin embargo hay que profundizar en su estructura y contemplar legalmente sus funciones, desarrollo y responsabilidades de cada uno de sus elementos.

OCTAVA.- En los diversos ordenamientos jurídicos administrativos se denomina al fideicomiso público como Entidad, pero así también señala indistintamente a las demás Dependencias y Organismos de la Administración Pública, provocando con ello confusión en su interpretación, por lo que propongo se le denomine exclusivamente como Fideicomiso Público.

## P R O P U E S T A

Propongo que en la Ley Orgánica de la Administración Pública, se señala un precepto concreto de que debe entenderse como FIDEICOMISO PUBLICO.

Que en una ley específica se contemple a los FIDEICOMISOS PUBLICOS señalando sus bases de organización, constitución, atribuciones y responsabilidades de los mismos; llamándose LEY FEDERAL DE FIDEICOMISOS PUBLICOS.

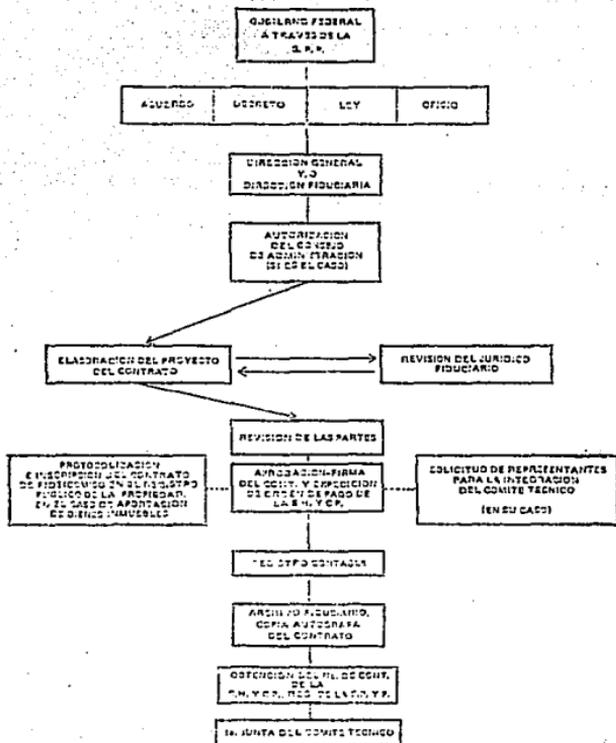
Que dentro de la misma Ley Orgánica se haga la diferencia específica de esta figura jurídica con otras dependencias y organismos y no denominarlas indistintamente "entidades".

**A N E X O S**

**ANEXO 1**

**Esquema de la Constitución del Fideicomiso Público**

CONSTITUCION DE FIDEICOMISOS GUBERNAMENTALES



**ANEXO 2**

**LEY PARA LA COORDINACION Y CONTROL DE ORGANISMOS AUXILIARES  
Y FIDEICOMISOS DEL ESTADO DE MEXICO**

**Ordenamiento Jurídico que contempla al Fideicomiso Público**

# LEY PARA LA COORDINACION Y CONTROL DE ORGANISMOS AUXILIARES Y FIDEICOMISOS DEL ESTADO DE MEXICO

## CAPITULO PRIMERO

**ARTICULO 1.-** Esta Ley tiene por objeto fijar las bases conforme a las cuales el Ejecutivo del Estado ejercera la planeación, vigilancia, control y evaluación de las actividades de sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos, en los términos de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública y demás ordenamientos aplicables.

**ARTICULO 2.-** Para efectos de esta Ley se entiende por Organismos Auxiliares, las entidades a que se refiere el Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

**ARTICULO 3.-** Quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo del Estado, en los términos de esta Ley los organismos descentralizados, empujados de planeación o participación mayoritaria del Gobierno Estatal y Fideicomisos que el propio Gobierno del Estado constituya por cualquier medio legal.

La Universidad Autónoma del Estado de México y las demás instituciones docentes y culturales que gocen de autonomía conforme a su ordenamiento o acto de su creación, quedan exceptuadas de lo dispuesto por esta Ley.

## CAPITULO SEGUNDO DE LA CREACION, MODIFICACION Y EXTINCION DE LOS ORGANISMOS AUXILIARES Y FIDEICOMISOS

**ARTICULO 4.-** Los procedimientos para la creación y modificación de la estructura y bases de organización de los organismos auxiliares y fideicomisos a que se refiere esta Ley, así como los relativos a su fusión, liquidación o extinción se ajustarán a lo que dispone este Capítulo, sin perjuicio de lo establecido en otros ordenamientos legales.

**ARTICULO 5.-** Además de lo señalado en el Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, los organismos descentralizados deberán reunir los siguientes requisitos:

I.- Que su creación haya sido decretada por la Legislatura Estatal en los términos de lo dispuesto por el artículo 79 Fracción XXXV de la Constitución Política Local.

II.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente por bienes, fondos y asignaciones presupuestales, sustratos o cualquier otra aportación que provenga del Gobierno del Estado.

III.- Que su finalidad u objetivo sea la prestación de servicios públicos, la explotación de bienes o recursos propiedad del Estado, la investigación científica, difusión de cultura, promoción de educación, atención de recursos naturales o asistencia a seguridad social en general para colaborar operativamente con el Ejecutivo del Estado mediante la prestación de servicios, según su interés general o de carácter colectivo.

**ARTICULO 6.-** Para efectos de esta Ley, se asimilan a los entes propios del Gobierno del Estado, los que se constituyen además en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, alguna de las siguientes requisitos:

I.- Que el Gobierno del Estado haya suscrito una creación mayoritaria de su capital social o totalmente a través de otros organismos auxiliares y fideicomisos.

II.- Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno del Estado.

**ARTICULO 7.-** Los Fideicomisos a que se refiere esta Ley, son aquellos constituidos o que en el futuro se constituyan con fondos o recursos del Gobierno del Estado, siendo este, fideicomitente único para la atención de un objeto específico de interés público o beneficio colectivo cuya competencia tenga atribuida legalmente el Ejecutivo del Estado.

**ARTICULO 8.-** Los fondos son asignaciones presupuestales realizadas por el Ejecutivo del Estado conforme al presupuesto de egresos aprobado por la Legislatura Estatal, para atender programas prioritarios de desarrollo regional, apoyo Municipal, ejecución de obras públicas o cualquier otro objeto de beneficio colectivo.

Para efectos de esta Ley, los fondos a que se refiere el presente Artículo, se asimilan a los fideicomisos.

**ARTICULO 9.-** Los organismos auxiliares y fideicomisos, podrán modificar su estructura y bases de organización conforme al procedimiento que al efecto establezca el ordenamiento o acto jurídico de su creación, cuando sea necesario para mejorar el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la coordinación de sus actividades.

Siempre que las modificaciones afecten la estructura orgánica o presupuestal, o se reflejen en su Reglamento Interno, deberán ser aprobadas por el Gobernador del Estado o propuesta del Secretario Coordinador del sector respectivo, previa opinión de la Secretaría de Planeación o de Administración, según corresponda.

**ARTICULO 10.-** Los organismos auxiliares y fideicomisos podrán extinguirse mediante el procedimiento que establezca el ordenamiento o acto jurídico de su creación, cuando estuviere cumplido su objeto o finalidad social, se hubiere agotado el término de su existencia o actualizado algún otro supuesto de extinción contemplado en el ordenamiento respectivo.

Tratándose de las empresas propiedad del Estado o de las que tengan participación mayoritaria, así como los fideicomisos constituidos conforme a la legislación mercantil, deberán considerarse las disposiciones que sobre el particular contemplan dichas leyes.

**ARTICULO 11.-** No obstante lo dispuesto en el Artículo anterior, el Gobernador del Estado podrá disponer a propuesta o previa opinión del Secretario Coordinador del Sector que corresponda, la fusión, disolución o liquidación de cualquier entidad que no cumpla con sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento resulte inconveniente para la economía del Estado o el interés público. En todo caso deberá recabarse la opinión fundada de la Secretaría de Planeación.

### **CAPITULO TERCERO**

#### **DEL CONTROL Y VIGILANCIA POR PARTE DEL EJECUTIVO DEL ESTADO**

**ARTICULO 12.-** Corresponde al Ejecutivo del Estado, la coordinación, planeación, supervisión, control y evaluación de los organismos auxiliares y fideicomisos a través de las dependencias de coordinación global señaladas en esta Ley y de las dependencias coordinadoras de sector que al efecto determine el propio Gobernador.

Las facultades atribuidas al Ejecutivo Estatal, en el párrafo anterior, serán ejercidas con el objeto de lograr la integración de las actividades de dichos organismos a la planeación general y regional del desarrollo en el Estado y de obtener la máxima eficacia y eficiencia en el resultado de sus operaciones.

Las atribuciones señaladas se entienden sin perjuicio de las que otorga al Poder Legislativo, la Constitución Política del Estado y demás leyes aplicables.

**ARTICULO 13.-** Las Secretarías de Finanzas, Planeación y Administración, se consideran como dependencias de coordinación global y serán responsables de dictar las disposiciones administrativas y de controlar y evaluar su cumplimiento en los Organismos Auxiliares y Fideicomisos, respecto de las atribuciones que en relación con los mismos les determine la Ley Orgánica de la Administración Pública y demás leyes aplicables.

**ARTICULO 14.-** En los términos de lo dispuesto por el Artículo anterior, la Secretaría de Finanzas tendrá, respecto de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos, las siguientes atribuciones:

I.- Fijar los lineamientos y políticas, así como aprobar las condiciones generales de los financiamientos;

II.- Autorizar la contratación de financiamientos de conformidad con las políticas que al efecto se establezcan por el Gobernador del Estado;

III.- Aprobar los montos y llevar el registro y control de su deuda pública de acuerdo a lo que disponga la Ley de la materia;

IV.- Vigilar la utilización de recursos no presupuestales que sean obtenidos de acuerdo con las autorizaciones previstas en la Ley de Deuda Pública;

V.- Formular lineamientos y Políticas para la emisión y suscripción de títulos de crédito y otros documentos en que se hagan constar obligaciones a cargo de los mismos;

VI.- Recabar de los organismos auxiliares y fideicomisos la información financiera indispensable para determinar su capacidad de pago y el tipo de gastos que se pretendan financiar con recursos crediticios;

VII.- Dictar lineamientos, para la utilización de excedentes de recursos financieros; y

VIII.- Las demás que le determine el Gobernador del Estado, conforme a la Legislación aplicable.

**ARTICULO 15.-** Como dependencia de coordinación global, la Secretaría de Planeación tendrá respecto de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos, las atribuciones siguientes:

I.- Fijar criterios para la formulación de sus programas de actividades, a fin de que se conformen a los objetivos contemplados en el Plan Estatal de Desarrollo y en los planes y programas rectorales, regionales y especiales y vigilar su cumplimiento;

II.- Vigilar que los acuerdos de coordinación que se realicen con dependencias federales, dentro de su respectivo ámbito de competencia, se lleven a cabo dentro del marco de los convenios respectivos;

III.- Establecer los lineamientos y políticas conforme a los cuales deben formular sus proyectos y modificaciones al presupuesto de ingresos, de egresos y de inversiones y vigilar su cumplimiento;

IV.- Vigilar que el ejercicio de su presupuesto de ingresos, de egresos y de inversiones se ajuste a los lineamientos y políticas emitidos;

V.- Establecer normas para el control de su gasto público y programas de inversión, así como vigilar su cumplimiento;

VI.- Requerir la información financiera mensual y anual de acuerdo a los lineamientos y formas de presentación establecidos por la propia Secretaría de Planeación, para efectos de consolidación de estados financieros y preparación de cuenta pública.

VII.- Requerir la información estadística necesaria para sus funciones de información y planeación:

VIII.- Llevar a cabo auditorías y visitas de inspección tendientes a la supervisión de sus operaciones y control interno:

IX.- Autorizar los catálogos de cuentas para el registro de sus operaciones:

X.- Proponer al Ejecutivo del Estado el nombramiento de un comisario que deberá ser un Profesional en las áreas contables-administrativas que ejerza la vigilancia y control en las empresas de participación estatal minoritaria de los caudales públicos del Estado; y

XI.- Las demás que le determine el Gobernador del Estado conforme a la Legislación aplicable.

**ARTICULO 16.-** La Secretaría de Administración como dependencia de coordinación global, ejercerá respecto de los organismos auxiliares y fideicomisos, las atribuciones siguientes:

I.- Emitir disposiciones para su control administrativo y en materia de estructuras orgánicas funcionales y vigilar su cumplimiento:

II.- Dictar las disposiciones administrativas relativas a la adquisición de bienes y servicios necesarios para su operación y funcionamiento, así como para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo en los términos de la Ley de la materia;

III.- Expedir políticas y lineamientos que permitan la revisión permanente de sus sistemas, métodos y procedimientos de trabajo, para adecuar su organización interna a los programas de Gobierno;

IV.- Dictar las disposiciones que normen la contratación, remuneración y prestaciones que deban efectuarse al personal y funcionarios de los mismos; y

V.- Las demás que le determine el Gobernador del Estado conforme a la Legislación aplicable.

**ARTICULO 17.-** El Ejecutivo del Estado podrá determinar agrupamientos de organismos auxiliares y fideicomisos en sectores definidos a efecto de que sus relaciones con el propio Ejecutivo Estatal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la dependencia que en cada caso designe como Coordinadora de Sector.

Las Dependencias Coordinadoras de Sector serán responsables de la planeación, supervisión, control y evaluación de los organismos y patrimonio afectados, con el objeto de lograr la plena integración de sus actividades a los programas sectoriales que al efecto apruebe el Ejecutivo, sin perjuicio de la personalidad o naturaleza jurídica de cada organismo, o fideicomiso.

**ARTICULO 18.-** Corresponde al Ejecutivo del Estado la determinación de las facultades que, conforme al artículo anterior deben ejercer los Coordinadores de Sector, en el Acuerdo que al efecto expidan.

**ARTICULO 19.-** La Legislatura del Estado a solicitud de cuando menos la tercera parte de sus miembros, podrá integrar Comisiones de su seno para que, en cualquier momento, realicen visitas o inspecciones a los organismos auxiliares y fideicomisos con el objeto de investigar sus operaciones y funcionamiento. La Comisión informará a la Legislatura y una vez aprobada el dictamen correspondiente por ésta, lo enviará al Ejecutivo para su conocimiento y efectos.

**CAPITULO CUARTO**  
**DEL CONTROL Y VIGILANCIA POR PARTE DE**  
**LOS ORGANISMOS DE GOBIERNO**

**ARTICULO 20.-** En la interna, la programación, supervisión, control y evaluación de los organismos auxiliares y fideicomisos corresponde a sus respectivos órganos de Gobierno, cualquiera que sea la denominación que adopten.

Las anteriores atribuciones se entienden sin menoscaba de lo que les corresponden conforme a la Legislación Ordinaria o a los ordenamientos o actos jurídicos de su creación.

**ARTICULO 21.-** Las facultades otorgadas en el artículo anterior a los órganos de Gobierno, serán ejercidas para lograr que las actividades y objetivos de los organismos auxiliares y fideicomisos se conduzcan de manera programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Ejecutivo del Estado para el logro de los objetivos y metas derivadas de la planeación Estatal.

**ARTICULO 22.-** Para efectos de la integración de los órganos de Gobierno a que se refiere este Capítulo, las Entidades y patrimonios afectados regulados por esta Ley, se dividen de la siguiente manera:

- I.- Organismos Auxiliares de primero, segundo y tercer nivel; y
- II.- Fideicomisos.

Corresponderá al Gobernador del Estado la clasificación de los organismos auxiliares y fideicomisos en el nivel que corresponda, conforme a sus objetivos, asignaciones presupuestales, volúmenes de personal y otros criterios generales que juzgue pertinentes.

**ARTICULO 23.-** Los Organos de Gobierno de los organismos auxiliares y fideicomisos sujetos a la regulación de esta Ley, se integrarán por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, el número de Vocales que para cada uno de ellos previene esta Ley y un Comisario.

Los integrantes de los órganos de Gobierno durarán en su cargo un período máximo de dos años, al término del cual deberán ser ratificados o removidos en los términos de esta Ley con excepción del Gobernador del Estado quien permanecerá en los mismos durante todo el período de su mandato, y los representantes de los sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados.

**ARTICULO 24.-** En cada uno de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos regulados por esta Ley, existirá al menos un auditor externo que no podrá tener ninguna otra relación con el Gobierno del Estado ni con el organismo en el que preste los servicios y cuyos honorarios serán cubiertos por la Secretaría de Planeación y pagados por la Secretaría de Finanzas con cargo al organismo auxiliar o fideicomiso de que se trate.

La facultad de designar al o a los auditores externos es exclusiva del Secretario de Planeación.

Los resultados del trabajo desarrollado por el auditor externo y los comités deberán ser entregados a la Secretaría de Planeación con copia a la entidad de que se trate.

Los Organismos Auxiliares y Fideicomisos deberán publicar sus balances consolidados anuales en la Gaceta del Gobierno del Estado.

**ARTICULO 25.-** Conforme a lo dispuesto en el Artículo 23 de esta Ley, los órganos de Gobierno de los organismos auxiliares de primer nivel se compondrán de la siguiente forma:

I.- La Presidencia del mismo deberá recaer en el Gobernador del Estado;

II.- La Vicepresidencia, será ocupada por el Titular de la dependencia en cuyo sector se encuentre agrupado el organismo respectivo;

III.- El Secretario será designado por el Gobernador a propuesta de los titulares de las dependencias de coordinación global, conforme a las características de cada organismo;

IV.- El número de vocales, no podrá ser superior a seis y serán designados por el Gobernador del Estado a propuesta del titular de la Coordinadora del Sector correspondiente; y

V.- El comisario deberá ser un profesionista de las áreas contables-administrativas y será designado por el Gobernador del Estado a propuesta del Secretario de Planeación.

**ARTICULO 26.-** Los órganos de Gobierno de los organismos auxiliares de segundo nivel, se integrarán de la siguiente manera:

I.- La Presidencia de dichos órganos deberá recaer en el Titular de la dependencia en cuyo sector se encuentre agrupado el organismo respectivo;

II.- La Vicepresidencia será ocupada por el Titular de la dependencia que designe el Gobernador del Estado, tomando en cuenta la afinidad de sus actividades con las del organismo;

III.- El Secretario será designado conforme a lo señalado en el artículo que antecede;

IV.- El número de vocales no podrá exceder de cuatro y serán designados en los términos de lo dispuesto en el artículo precedente; y

V.- El Comisario será designado conforme a lo señalado en el artículo anterior.

**ARTICULO 27.-** Los órganos de Gobierno de los organismos auxiliares de tercer nivel se integrarán de la manera siguiente:

I.- La Presidencia del órgano deberá recaer en el Director que proponga al Ejecutivo del Estado, el titular de la dependencia en cuyo sector se encuentre agrupado el organismo respectivo;

II.- La Vicepresidencia será ocupada por el Funcionario que proponga al Gobernador del Estado el titular de la dependencia coordinadora del sector correspondiente;

III.- El Secretario será designado en los términos de lo señalado en la fracción III del artículo 25;

IV.- El número de vocales no podrá exceder de cuatro y serán designadas en la forma prevista en el artículo 25 fracción IV, y

V.- El Comisario será designado en los términos de lo señalado en la fracción V del artículo 25.

**ARTICULO 28.-** Los órganos de Gobierno de los fideicomisos se integrarán de la manera prevista para los organismos auxiliares de acuerdo con los criterios a que se refiere el artículo 23, en tanto no contravengan las Leyes en la materia.

**ARTICULO 29.-** A efectos de dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 20 de esta Ley, los órganos de Gobierno de los organismos auxiliares y fideicomisos, tendrán las siguientes atribuciones genéricas:

I.- Vincular las actividades de las entidades a las prioridades y programas Estatales sectoriales y regionales que fije el Ejecutivo del Estado a través de los planes y programas que al efecto emita;

II.- Responsabilizarse de la programación estratégica y de la supervisión de la marcha normal de sus operaciones;

III.- Fijar las políticas, programas, objetivos y metas de las entidades y patrimoniales afectadas, así como evaluar sus resultados operativos, administrativos y financieros en términos de eficiencia y eficacia;

IV.- Vigilar que los procesos productivos y el uso de los instrumentos que permitan elevar la eficiencia, se ajusten a los requerimientos y programas de las entidades. y

V.- Las demás que se determinen en sus respectivos ordenamientos o actos jurídicos de creación, o les asigne el reglamento que de esta Ley al efecto se expida.

ARTICULO 30.- Con excepción del Presidente y del Vicepresidente, por cada uno de los integrantes, los órganos de Gobierno designarán un suplente que cubrirá las ausencias temporales del titular.

Las ausencias del Presidente, deberán ser cubiertas por el Vicepresidente.

ARTICULO 31.- Sólo el Ejecutivo del Estado podrá autorizar mayor número de vocales de los previstos en esta Ley siempre que las necesidades del organismo o patrimonio afectado lo requieran.

ARTICULO 32.- Los órganos de Gobierno deberán sesionar cuando menos una vez por mes.

Para cada sesión deberá formularse previamente una orden del día, la cual habrá de darse a conocer a los miembros del órgano de Gobierno con la anticipación debida.

ARTICULO 33.- Podrán celebrar sesiones extraordinarias cada vez que el Presidente lo estime conveniente o a petición de una tercera parte o más del total de los miembros del órgano respectivo.

ARTICULO 34.- Los miembros de los órganos de Gobierno participarán en las sesiones a que se refieren los artículos 32 y 33 con voz y voto, a excepción del Secretario y el Comisario quienes, tendrán voz pero no voto. En caso de empate el Presidente del Órgano de Gobierno respectivo tendrá voto de calidad.

## TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado

ARTICULO SEGUNDO.- A partir de su vigencia los organismos auxiliares y fideicomisos, tendrán un plazo de ciento ochenta días para adecuar la integración de sus Órganos de Gobierno a lo dispuesto en el Capítulo Cuarto de la misma.

ARTICULO TERCERO.- Se abroga la Ley para el Control por parte del Gobierno del Estado de México, de sus Organismos Descentralizados y empresas de su propiedad o participación, de fecha 30 de diciembre de 1970, así como el Reglamento de la misma Ley del 31 del mismo mes y año.

ARTICULO CUARTO.- Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan a lo dispuesto en esta Ley

**ANEXO 3**

**CONVENIO MODIFICATORIO AL CONTRATO DE FIDEICOMISO DE RIESGO  
COMPARTIDO**

**Contrato de Fideicomiso Público, constituido por el  
Gobierno Federal**

**CONVENIO MODIFICATORIO AL CONTRATO DE FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO, QUE CELEBRAN EL GOBIERNO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, EN SU CARACTER DE FIDEICOMITENTE UNICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA, REPRESENTADA POR EL C. CARLOS RUIZ SACRISTAN Y EL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, SOCIEDAD NACIONAL DE CREDITO, COMO FIDUCIARIO, REPRESENTADO POR EL C. JAIME DE LA MORA GOMEZ, DIRECTOR GENERAL, CON LA INTERVENCION DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS, EN SU CARACTER DE COORDINADORA DE SECTOR, REPRESENTADA POR EL C. CARLOS HANK GONZALEZ, CONFORME A LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES Y CLAUSULAS:**

### ANTECEDENTES

- I. De conformidad con la Ley de Fomento Agropecuario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1981 y el Decreto Presidencial publicado en el mismo Organó Oficial, el 3 de marzo de 1981, se creó el Fideicomiso de Riesgo Compartido, que en adelante podrá denominarse como el FIDEICOMISO, cuyo objeto y finalidades quedaron precisados en el Capítulo V de la citada Ley.
- II. En cumplimiento de los Artículos 53 y 57 de la Ley de Fomento Agropecuario y en especial en este último Artículo, que señala que el C. Titular del Ejecutivo Federal, a través del FIDEICOMITENTE, convendría con el FIDUCIARIO, las demás condiciones necesarias para la eficaz operación del Fideicomiso de Riesgo Compartido, con fecha 10 de abril de 1981, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como FIDEICOMITENTE, se celebró un Contrato de Fideicomiso con el entonces Banco Nacional de Crédito Rural, S.A..
- III. Por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Septiembre de 1982, el Fideicomiso de Riesgo Compartido, quedó agrupado en el sector de cuya coordinación se responsabilizó a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, quedando asimismo inscrito con la clave programático-presupuestal en el Registro de la Administración Pública Paraestatal, publicado en el citado Organó Informativo, el 15 de noviembre de 1982.

- IV. Con fecha 14 de mayo de 1986, se publicó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que define las bases, objetivos y responsabilidades de las Entidades que conforman el Sector Paraestatal. Posteriormente, el 26 de enero de 1990, se publicó el Reglamento de la citada Ley, que señala la obligación de adecuar la organización y funciones de dichas Entidades, a lo establecido tanto en la Ley como en el propio Reglamento.
- V. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establece la necesidad de perfeccionar el marco normativo de las Entidades de la Administración Pública Federal, a efecto de hacer coincidir sus fines de servicio, concebidos en el derecho público, con la eficiencia, eficacia y productividad que su modernización reclama.
- VI. Con fecha 28 de enero de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, en la que se precisó en el Artículo 15, que los Distritos de Desarrollo Rural, asumirán las atribuciones y funciones de los Distritos y Unidades de Riego, de los Distritos de Drenaje y de Temporal y de los Distritos de Acuacultura. Asimismo en el Artículo 9o., se establece que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos formulará las políticas, objetivos, metas y lineamientos estratégicos para los Distritos de Desarrollo Rural, considerando la necesaria coordinación con aquellas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuya actividad sea primordial en la producción agropecuaria, forestal, agroindustrial o de acuacultura, promoviendo que dichas Dependencias y Entidades de la Administración, se ajusten en lo conducente a sus Programas Institucionales, con las políticas, objetivos, metas y lineamientos estratégicos que se establezcan en el Programa Sectorial para el Desarrollo Rural Integral.
- 

El Artículo 33 de la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, establece que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, queda facultada para interpretar las disposiciones de dicha Ley para efectos administrativos, y señalan que el Ejecutivo Federal dictará las medidas necesarias para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, actúen en forma coordinada con la Secretaría, para el cumplimiento de la misma.

- VII. Dentro de las acciones de modernización del Sector Paraestatal, con fecha 17 de marzo de 1989, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo Presidencial por el que se autorizó a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de Fideicomitente Único de la Administración Pública Centralizada, a realizar los actos conducentes a la extinción del Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural, disponiéndose en el Artículo Cuarto Transitorio, que previa la satisfacción de los requisitos que señalan las disposiciones legales aplicables, los bienes y recursos con que cuenta dicha Entidad Paraestatal, se aportarán al patrimonio del Fideicomiso de Riesgo Compartido, mismo que atenderá las funciones que venía realizando el Fideicomiso citado en primer término, tales como formular programas de desarrollo agropecuario en beneficio de los campesinos, y proponer las inversiones que podrán tener carácter público.
- VIII. La Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, estableció en su Artículo Sexto Transitorio, que la Ley de Fomento Agropecuario se deroga, salvo en lo relativo a las disposiciones que rigen al Fideicomiso de Riesgo Compartido.
- IX. Asimismo, para la ejecución de las funciones antes señaladas, el **FIDEICOMISO** ha contado con los bienes y recursos que expresamente le ha asignado la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- X. En congruencia con lo anterior, en los lineamientos de Política Institucional y en los Programas de Cambio Estructural y de Modernización y Fortalecimiento del Sistema **BANRURAL** y otras Instituciones de Crédito, así como en el Programa de Modernización de la Empresa Pública y en el Programa de Cambio Estructural del propio **FIDEICOMISO**, se establece que estas Entidades complementen la función sustantiva de aquél, a fin de aplicar en forma coordinada el crédito, los estímulos y la inversión pública, bajo criterios selectivos que permitan generar proyectos integrales y concertados con los productores.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en los Artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 40, 41 y 42 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 53, 54 y 57 de la Ley de Fomento Agropecuario y en los Ordenamientos citados en los Antecedentes IV, VI, VII y VIII, las partes otorgan las siguientes Cláusulas en las que, con fines de brevedad, al Gobierno Federal representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá designarse el FIDEICOMITENTE, y al Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., el FIDUCIARIO.

## C L A U S U L A S

### PRIMERA.-

El FIDEICOMITENTE y el FIDUCIARIO convienen en modificar el clausulado del Contrato del Fideicomiso de Riesgo Compartido, del 1o. de Abril de 1981, para quedar en los siguientes términos:



"PRIMERA.- El Gobierno Federal constituye en el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., un Fideicomiso que se denominará "FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO".

SEGUNDA.- Son partes en el FIDEICOMISO las siguientes:

**FIDEICOMITENTE:** El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**FIDUCIARIO:** El Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.

**FIDEICOMISARIOS:** Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, así como sus organizaciones, que estén en los casos de elegibilidad que se señalen en los programas del Fideicomiso y en las correspondientes Reglas de Operación, con terrenos ubicados en áreas de temporal o de riego.

**TERCERA.- Serán fines del FIDEICOMISO:**

- I. Concurrir con los recursos adicionales que en cada caso requieran las áreas productivas para el debido cumplimiento de los programas especiales o de contingencia, con objeto de corregir faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales;
- II. Apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias en las áreas aludidas, para lograr el incremento de la productividad de la tierra; y
- III. Coadyuvar al aumento de la producción y productividad del campo, y al mejoramiento de la capacidad productiva de los productores de bajos ingresos, mediante la ejecución de programas de desarrollo rural integral, concertados con los Gobiernos Estatales, Municipales y los Productores y sus Organizaciones.

**CUARTA.-** En el cumplimiento de los fines, el **FIDEICOMISO**, complementará la función del Sistema **BANRURAL** y otras Instituciones de Crédito autorizadas, persiguiendo con ello la aplicación coordinada del crédito, los estímulos y la inversión pública, mediante la ejecución de proyectos integrales concertados con los productores y aprobados por el Comité Técnico.

**QUINTA.-** El patrimonio del **FIDEICOMISO**, se integra por:

- I. Las cantidades aportadas por el **FIDEICOMITENTE**, por cualquier concepto;
- II. Los bienes muebles e inmuebles que por cualquier título legal adquiera el **FIDEICOMISO** con cargo al propio patrimonio;

- III. Los recursos y bienes que le aporten las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, los Gobiernos de los Estados, los Municipios y las personas físicas o morales del sector Social o privado;
- IV. Los bienes y recursos provenientes del Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural, en los términos del Acuerdo de Extinción correspondiente;
- V. Los recursos del financiamiento externo y que expresamente determine el FIDEICOMITENTE; y
- VI. Los demás bienes, derechos y recursos que por cualquier otro título adquiriera, le entreguen o le aporten.

**SEXTA.-** Para cumplir con los fines del FIDEICOMISO, el FIDUCIARIO podrá realizar las siguientes operaciones y actividades:

- 
- I. Formular programas de apoyo integral para fomentar y elevar la eficiencia productiva y la diversificación de las actividades de los productores en zonas con potencial productivo no desarrollado, que les permitan la generación de excedentes y el tránsito a actividades remunerativas. Lo anterior, sin perjuicio del fin señalado en la fracción I de la Cláusula Tercera;
  - II. Vincular las acciones de transferencia de tecnología y de infraestructura rural, dentro de un esquema flexible que combine los apoyos de inversión, créditos y estímulos, en función de las condiciones y características específicas de los productores;

- III. Promover la eficiencia productiva del campo, mediante el apoyo de las acciones que procuren el incremento de la productividad en los cultivos establecidos, propicien el cambio de cultivos tradicionales por otros que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y aquellos que induzcan el cambio hacia el uso adecuado de la tierra y propicien mayor rentabilidad;

Para este fin, se promoverá y difundirá el uso de paquetes tecnológicos, derivados de las acciones de validación, demostración y transferencia de tecnología, apoyados con créditos complementarios, estímulos, garantías de riesgo compartido y reembolso de gastos de asistencia técnica;

- IV. Apoyar la capitalización y rentabilidad del sector, mediante la identificación de proyectos productivos, realizando los estudios correspondientes, la construcción, terminación o recuperación de obras de infraestructura rural productiva, de apoyo y de conservación de suelos y agua;

- V. Descontar y redescantar créditos abiertos en libros o los títulos de crédito que emitan los productores que participan en los programas que apoya el FIDEICOMISO, derivado de los Contratos de Crédito que celebren con las Instituciones que integren la Banca Oficial o Privada y las Organizaciones Auxiliares de Crédito;

- 
- VI. Adoptar las providencias del caso, para que los Fideicomisarios cuenten con la asistencia técnica, que incluya aspectos administrativos y de organización que les garantice no sólo un adecuado aprovechamiento de sus recursos naturales con propósitos agrícolas, pecuarios y forestales, sino además iniciar desde luego su capacitación para que, oportunamente, puedan asumir el manejo eficiente de sus empresas. Los gastos que se originen por este concepto, serán a cargo de los productores, reembolsando el FIDEICOMISO un porcentaje, según se convenga, disminuyéndose para que en el plazo pactado, le sea trasladado el importe total; de esta manera, se propiciará el fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y de sus organizaciones, para que asuman una mayor participación y responsabilidad en la identificación de los proyectos de desarrollo, definición de compromisos y selección de sistemas de trabajo;

- VII. Celebrar convenios de concertación con los fideicomisarios, dentro del marco global del Plan Nacional de Desarrollo, y de las acciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- VIII. Coordinarse con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que intervengan en el Sector Agropecuario y Forestal. Para lo anterior, el FIDEICOMISO deberá tener presencia a nivel Estatal y Regional, fomentando la creación de Grupos Interinstitucionales en los que se articulen acciones con las de las demás Entidades;
- IX. Asesorar a los Fideicomisarios, en los Convenios que celebren con personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, respecto a obras de infraestructura y paquetes de tecnología;
- X. Participar en la formulación y ejecución de los Programas de Estímulos Regionales, especiales o de contingencia, que acuerde el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Para efectos del presente Contrato, se consideran Programas de Estímulos Regionales, los que establezca el Ejecutivo Federal, en beneficio directo de los productores, para compensar las diferencias en las estructuras productivas; serán programas especiales, los que acuerde el Ejecutivo Federal, que contemplen objetivos y metas de producción y empleo; serán programas de contingencia, los que acuerde el Ejecutivo Federal, y que comprendan tanto las acciones, como los apoyos técnicos, de crédito, insumos e inversiones y demás que se requieran, a fin de llevarlos a la práctica, para corregir insuficiencias ocasionadas por:

- 
- 1.- Fenómenos climatológicos adversos;
  - 2.- Plagas;
  - 3.- Enfermedades;
  - 4.- Incendios y;
  - 5.- Otras causas de fuerza mayor que reduzcan la posibilidad de satisfacer necesidades nacionales de productos básicos, las que deberán ser precisadas en su oportunidad.

Las acciones de contingencia que sean necesarias, las determinará la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en las cuales se especificarán la superficie afectada y los apoyos a cargo del **FIDEICOMISO**, que comprenderán períodos no mayores de un año, excepto en los casos en los que por su naturaleza o características, se requiera de un mayor tiempo;

- XI. Apoyar proyectos productivos a través del otorgamiento de capital de riesgo como complemento al financiamiento bancario, que permita mediante la mejor tecnología disponible, generar excedentes suficientes, a efecto de capitalizar nuevos proyectos y rehabilitar o consolidar aquellos que presentan problemas de liquidez, y en especial, se orientará al financiamiento para la adquisición de activos directamente ligados al proceso productivo; y
- XII. Invertir en valores emitidos por el sector público, las disponibilidades financieras, en tanto el **FIDEICOMISO** no disponga de dichos recursos.

**SEPTIMA.-** La canalización de los apoyos que otorgue el **FIDEICOMISO**, será selectiva y específica. Para lo anterior, en los Convenios de Concertación que celebre con los Fideicomisarios, deberán precisarse los objetivos y metas de producción y productividad, los compromisos de los Fideicomisarios y su temporalidad, en donde asimismo establecerán los esquemas de supervisión y evaluación por parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.



**OCTAVA.-** El **FIDEICOMITENTE**, con fundamento en lo previsto por los Artículos 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 80, último párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito, constituye un Comité Técnico que estará integrado por cinco miembros propietarios, que serán designados por las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Reforma Agraria y Desarrollo Social, así como por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Por cada miembro propietario, se designará un suplente; además de los representantes a que se hace referencia, el **FIDUCIARIO** deberá mantener en dicho cuerpo un representante propietario con su respectivo suplente, para que concurra a las sesiones, con voz pero sin voto.

El Comité Técnico podrá invitar a sus sesiones, con voz, pero sin voto, a representantes de las Dependencias, Entidades y Organizaciones del sector social y privado, cuyas actividades tengan relación con las operaciones del FIDEICOMISO.

El Comité Técnico estará presidido por el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y, en sus ausencias, por su suplente.

El Comité Técnico sesionará ordinariamente, cuando menos, una vez cada tres meses y extraordinariamente, de conformidad con su Reglamento Interno que al efecto apruebe el propio Comité Técnico. Para que haya quórum, se requerirá la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros; sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de sus miembros presentes y, en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad. Cada miembro del Comité deberá emitir su voto, salvo que tenga impedimento legal, en cuyo caso hará valer tal circunstancia, la que se asentará en el acta correspondiente.

El Titular de la Entidad convocará a las sesiones, remitiendo el orden del día, así como la información y documentación correspondiente, los cuales deberán ser recibidos por los miembros del Comité Técnico y Comisarios Públicos, con una anticipación no menor de cinco días hábiles.



NOVENA.- Con independencia de las acciones en materia de control y vigilancia que a nivel interno realicen el Comité Técnico y el Director General y Delegado Fiduciario, se crea el Órgano de Vigilancia que estará integrado por el Comisario Público y su Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quienes deberán asistir con voz pero sin voto, a las sesiones del Comité Técnico y a las de los Subcomités de Apoyo, en su caso.

DECIMA.- El Comité Técnico a que se refiere la Cláusula Octava, además de las atribuciones indelegables, que le confiere el Artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes facultades:

- I. Aprobar las Reglas de Operación del FIDEICOMISO y sus modificaciones, y someterlas a la autorización del FIDEICOMITENTE;

- II. Conocer y aprobar los informes de avance de las operaciones del **FIDEICOMISO** y demás asuntos que periódicamente le presente el **FIDUCIARIO**, por conducto del Director General y Delegado Fiduciario Especial a que se refiere la Cláusula Décima Cuarta;
- III. Aprobar el Reglamento Interno para el funcionamiento del Comité Técnico; y
- IV. Las demás que en el marco de la legislación aplicable resulten procedentes para el cumplimiento de las finalidades del **FIDEICOMISO**.

**DECIMA PRIMERA.-** El **FIDUCIARIO** acepta el presente encargo y se obliga a su cumplimiento, en los términos del Artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y ejecutará su cometido y ejercerá sus facultades por conducto de sus Delegados Fiduciarios.

Para el cumplimiento del objeto y fines propios de este **FIDEICOMISO**, el **FIDUCIARIO** tendrá facultades para actos de administración, actos de dominio y para pleitos y cobranzas, en los términos de los tres primeros párrafos del Artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, incluyendo de manera expresa las facultades a que se refiere el Artículo 2587 del propio Ordenamiento, por lo que podrá ejercitar todas las facultades generales y aun las especiales que para su ejercicio requieran poder o cláusula especial conforme a la Ley, así como celebrar cualesquiera de las operaciones específicamente reglamentadas por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y para ejercer en materia laboral las facultades señaladas en los Artículos 11, 692, fracción II, 786 y 876 de la Ley Federal del Trabajo.

 **DECIMA SEGUNDA.-** De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 44, primer párrafo, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se entenderá que todas las facultades otorgadas al Comité Técnico constituyen limitaciones al **FIDUCIARIO**.

El **FIDUCIARIO** estará libre de toda responsabilidad, excepto en lo previsto en el siguiente párrafo, tanto frente al **FIDEICOMITENTE**, como ante terceros, cuando actúe ajustándose a los términos y condiciones de este Contrato, o bien a las instrucciones que reciba del **FIDEICOMITENTE** o del Comité Técnico, las que siempre deberán dársele por escrito.

El **FIDUCIARIO**, de conformidad con lo previsto en el Artículo 44, segundo párrafo, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el Comité Técnico dicte en exceso de sus facultades, o en violación de las Cláusulas del presente Contrato o de las disposiciones legales aplicables.

Cuando para el cumplimiento de la encomienda Fiduciaria se requiera la realización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios a la realización del fin del **FIDEICOMISO**, y no sea posible reunir al Comité Técnico por cualquier circunstancia, el **FIDUCIARIO** procederá a consultar al Gobierno Federal, a través de la Coordinadora de Sector, quedando facultado para ejecutar los actos que ésta le autorice.

El **FIDUCIARIO** deberá informar trimestralmente al Comité Técnico sobre la operación del **FIDEICOMISO**, registrar en su contabilidad las operaciones referidas en el Artículo 79 de la Ley de Instituciones de Crédito y establecer sistemas de Auditoría Interna.



**DECIMA TERCERA.**- Para el manejo del **FIDEICOMISO**, el **FIDUCIARIO** queda expresamente facultado por el **FIDEICOMITENTE** para contratar al personal que sea estrictamente necesario para el cumplimiento de los fines del mismo, y para cualquier derecho que asista a esas personas, conforme a la Ley, el **FIDUCIARIO** cargará los gastos que se originen, al patrimonio fideicomitado.

**DECIMA CUARTA.**- Para el desempeño de su cometido, el **FIDUCIARIO**, a propuesta del Presidente de la República, a través del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, designará un Director General, con el carácter de Delegado Fiduciario Especial, quién además de las facultades y obligaciones que le confiere el Artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes:

- I. Presentar periódicamente al Comité Técnico, un informe sobre la aplicación de las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, conforme a las cuales el **FIDEICOMISO** deberá ejercer su Presupuesto autorizado, en concordancia con los lineamientos de los Presupuestos de Egresos de la Federación, y los resultados obtenidos;

- II. Formular las Reglas de Operación del FIDEICOMISO y someterlas a la consideración del Comité Técnico, para su aprobación;
- III. Someter los programas y proyectos a la consideración del Comité Técnico, de acuerdo a las Reglas de Operación del FIDEICOMISO; y
- IV. Las que señalen las otras Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y demás disposiciones administrativas aplicables, con las únicas salvedades a que se contrae la Ley de la Materia.

**DECIMA QUINTA.-** El FIDUCIARIO hace saber inequívocamente al FIDEICOMITENTE, el contenido del Artículo 106, fracción XIX, inciso b), de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual se transcribe a continuación:

"Artículo 106.- A las Instituciones de Crédito les estará prohibido:

XIX.- En la realización de las operaciones a que se refiere la fracción XV del Artículo 46 de esta Ley.

b). Responder a los Fideicomitentes, mandantes o comitentes, del incumplimiento de los deudores, por los créditos que se otorguen o de los emisores, por los valores que se adquieran salvo que sea por su culpa, según lo dispuesto en la parte final del artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, o garantizar la percepción de rendimientos por los fondos cuya inversión se les encomiende.

Si al término del Fideicomiso, mandato o comisión constituidos para el otorgamiento de créditos, éstos no hubieren sido liquidados por los deudores, la Institución deberá transferirlos al Fideicomitente o Fideicomisario según el caso, o al mandante o comitente, absteniéndose de cubrir su importe.

Cualquier pacto contrario a lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no producirá efecto legal alguno\*.

**DECIMA SEXTA.-** Por la ejecución de la presente encomienda, el **FIDEICOMITENTE**, cubrirá a el **FIDUCIARIO** por concepto de honorarios, la cantidad que de común acuerdo fijen las partes en el presupuesto que para cada ejercicio se autorice al **FIDEICOMISO**. Asimismo, todas las erogaciones que se originen con motivo de la operación y ejecución del **FIDEICOMISO**, será con cargo al patrimonio fideicomitido.

**DECIMA SEPTIMA.-** El **FIDEICOMITENTE** se reserva el derecho de modificar los términos del presente contrato de Fideicomiso, para el mejor cumplimiento de sus fines; para tal efecto, convendrá lo procedente con el **FIDUCIARIO**.

**DECIMA OCTAVA.-** La duración del presente **FIDEICOMISO**, será por el tiempo necesario para la realización de sus fines y sólo podrá darse por terminado por cualquiera de las causas previstas en el Artículo 357 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; e incluso por revocación hecha por el **FIDEICOMITENTE**, en virtud de que éste se reserva expresamente el derecho de hacerlo; en caso de que lo haga el **FIDEICOMITENTE**, deberá dejar en poder del **FIDUCIARIO**, fondos suficientes para que éste cubra las obligaciones ya contratadas con cargo al patrimonio fideicomitido.



**DECIMA NOVENA.-** Extinguido el **FIDEICOMISO**, los bienes y derechos que se encuentren en poder del **FIDUCIARIO**, serán entregados al **FIDEICOMITENTE** o a la persona o Institución que éste señale, previo cumplimiento de las formalidades legales del caso.

**VIGESIMA.-** Para la interpretación y cumplimiento del presente contrato, las partes se someten expresamente a la jurisdicción de los Tribunales Federales de la Ciudad de México, Distrito Federal, por lo que desde este momento renuncian a la que les pudiera corresponder en razón de su domicilio presente o futuro, o por cualquier otra causa."

**SEGUNDA.-**El presente Convenio empezará a surtir efectos, a partir de la fecha de su firma.

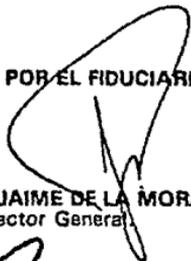
Los otorgantes se reconocen la personalidad con la que comparecen y enterados de su valor y alcances legales, lo firman en cinco ejemplares, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y dos, quedando dos en poder del FIDEICOMITENTE, uno en la Coordinadora, y los dos restantes, en poder del FIDUCIARIO.

POR EL FIDEICOMITENTE



C. CARLOS RUIZ SACRISTAN  
Subsecretario de Normatividad  
y Control Presupuestal.

POR EL FIDUCIARIO



C. JAIME DE LA MORA GOMEZ  
Director General



POR LA COORDINADORA



C. CARLOS HANK GONZALEZ  
Secretario de Agricultura y Recursos  
Hidráulicos



**ANEXO 4**

**CONVENIO MODIFICATORIO AL CONTRATO DE FIDEICOMISO DE RIESGO  
COMPARTIDO**

**Estipulación de las facultades del Comité Técnico, hechas  
por el Fideicomitente**

Las acciones de contingencia que sean necesarias, las determinará la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en las cuales se especificarán la superficie afectada y los apoyos a cargo del FIDEICOMISO, que comprenderán periodos no mayores de un año, excepto en los casos en los que por su naturaleza o características, se requiera de un mayor tiempo;

- XI. Apoyar proyectos productivos a través del otorgamiento de capital de riesgo como complemento al financiamiento bancario, que permita mediante la mejor tecnología disponible, generar excedentes suficientes, a efecto de capitalizar nuevos proyectos y rehabilitar o consolidar aquellos que presentan problemas de liquidez, y en especial, se orientará al financiamiento para la adquisición de activos directamente ligados al proceso productivo; y
- XII. Invertir en valores emitidos por el sector público, las disponibilidades financieras, en tanto el FIDEICOMISO no disponga de dichos recursos.

SEPTIMA.- La canalización de los apoyos que otorgue el FIDEICOMISO, será selectiva y específica. Para lo anterior, en los Convenios de Concertación que celebre con los Fideicomisarios, deberán precisarse los objetivos y metas de producción y productividad, los compromisos de los Fideicomisarios y su temporalidad, en donde asimismo establecerán los esquemas de supervisión y evaluación por parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.



OCTAVA.- El FIDEICOMITENTE, con fundamento en lo previsto por los Artículos 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 80, último párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito, constituye un Comité Técnico que estará integrado por cinco miembros propietarios, que serán designados por las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Reforma Agraria y Desarrollo Social, así como por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Por cada miembro propietario, se designará un suplente; además de los representantes a que se hace referencia, el FIDUCIARIO deberá mantener en dicho cuerpo un representante propietario con su respectivo suplente, para que concurra a las sesiones, con voz pero sin voto.

El Comité Técnico podrá invitar a sus sesiones, con voz, pero sin voto, a representantes de las Dependencias, Entidades y Organizaciones del sector social y privado, cuyas actividades tengan relación con las operaciones del FIDEICOMISO.

El Comité Técnico estará presidido por el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y, en sus ausencias, por su suplente.

El Comité Técnico sesionará ordinariamente, cuando menos, una vez cada tres meses y extraordinariamente, de conformidad con su Reglamento Interno que al efecto apruebe el propio Comité Técnico. Para que haya quórum, se requerirá la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros; sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de sus miembros presentes y, en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad. Cada miembro del Comité deberá emitir su voto, salvo que tenga impedimento legal, en cuyo caso hará valer tal circunstancia, la que se asentará en el acta correspondiente.

El Titular de la Entidad convocará a las sesiones, remitiendo el orden del día, así como la información y documentación correspondiente, los cuales deberán ser recibidos por los miembros del Comité Técnico y Comisarios Públicos, con una anticipación no menor de cinco días hábiles.



NOVENA.- Con independencia de las acciones en materia de control y vigilancia que a nivel interno realicen el Comité Técnico y el Director General y Delegado Fiduciario, se crea el Organó de Vigilancia que estará integrado por el Comisario Público y su Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quienes deberán asistir con voz pero sin voto, a las sesiones del Comité Técnico y a las de los Subcomités de Apoyo, en su caso.

DECIMA.- El Comité Técnico a que se refiere la Cláusula Octava, además de las atribuciones indelegables, que le confiere el Artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes facultades:

- I. Aprobar las Reglas de Operación del FIDEICOMISO y sus modificaciones, y someterlas a la autorización del FIDEICOMITENTE;

- II. Conocer y aprobar los informes de avance de las operaciones del **FIDEICOMISO** y demás asuntos que periódicamente le presente el **FIDUCIARIO**, por conducto del Director General y Delegado Fiduciario Especial a que se refiere la Cláusula Décima Cuarta;
- III. Aprobar el Reglamento Interno para el funcionamiento del Comité Técnico; y
- IV. Las demás que en el marco de la legislación aplicable resulten procedentes para el cumplimiento de las finalidades del **FIDEICOMISO**.

**DECIMA PRIMERA.-** El **FIDUCIARIO** acepta el presente encargo y se obliga a su cumplimiento, en los términos del Artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y ejecutará su cometido y ejercerá sus facultades por conducto de sus Delegados Fiduciarios.

Para el cumplimiento del objeto y fines propios de este **FIDEICOMISO**, el **FIDUCIARIO** tendrá facultades para actos de administración, actos de dominio y para pleitos y cobranzas, en los términos de los tres primeros párrafos del Artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, incluyendo de manera expresa las facultades a que se refiere el Artículo 2587 del propio Ordenamiento, por lo que podrá ejercitar todas las facultades generales y aún las especiales que para su ejercicio requieran poder o cláusula especial conforme a la Ley, así como celebrar cualesquiera de las operaciones específicamente reglamentadas por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y para ejercer en materia laboral las facultades señaladas en los Artículos 11, 692, fracción II, 786 y 876 de la Ley Federal del Trabajo.

**DECIMA SEGUNDA.-** De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 44, primer párrafo, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se entenderá que todas las facultades otorgadas al Comité Técnico constituyen limitaciones al **FIDUCIARIO**.

El **FIDUCIARIO** estará libre de toda responsabilidad, excepto en lo previsto en el siguiente párrafo, tanto frente al **FIDEICOMITENTE**, como ante terceros, cuando actúe ajustándose a los términos y condiciones de este Contrato, o bien a las instrucciones que reciba del **FIDEICOMITENTE** o del Comité Técnico, las que siembre deberán dársele por escrito.

El **FIDUCIARIO**, de conformidad con lo previsto en el Artículo 44, segundo párrafo, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el Comité Técnico dicte en exceso de sus facultades, o en violación de las Cláusulas del presente Contrato o de las disposiciones legales aplicables.

Cuando para el cumplimiento de la encomienda Fiduciaria se requiera la realización de actos urgentes, cuya omisión pueda causar notoriamente perjuicios a la realización del fin del **FIDEICOMISO**, y no sea posible reunir al Comité Técnico por cualquier circunstancia, el **FIDUCIARIO** procederá a consultar al Gobierno Federal, a través de la Coordinadora de Sector, quedando facultado para ejecutar los actos que ésta le autorice.

El **FIDUCIARIO** deberá informar trimestralmente al Comité Técnico sobre la operación del **FIDEICOMISO**, registrar en su contabilidad las operaciones referidas en el Artículo 79 de la Ley de Instituciones de Crédito y establecer sistemas de Auditoría Interna.



**DECIMA TERCERA.**- Para el manejo del **FIDEICOMISO**, el **FIDUCIARIO** queda expresamente facultado por el **FIDEICOMITENTE** para contratar al personal que sea estrictamente necesario para el cumplimiento de los fines del mismo, y para cualquier derecho que asista a esas personas, conforme a la Ley, el **FIDUCIARIO** cargará los gastos que se originen, al patrimonio fideicomitido.

**DECIMA CUARTA.**- Para el desempeño de su cometido, el **FIDUCIARIO**, a propuesta del Presidente de la República, a través del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, designará un Director General, con el carácter de Delegado Fiduciario Especial, quien además de las facultades y obligaciones que le confiere el Artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes:

- I. Presentar periódicamente al Comité Técnico, un informe sobre la aplicación de las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, conforme a las cuales el **FIDEICOMISO** deberá ejercer su Presupuesto autorizado, en concordancia con los lineamientos de los Presupuestos de Egresos de la Federación, y los resultados obtenidos;

- II. Formular las Reglas de Operación del FIDEICOMISO y someterlas a la consideración del Comité Técnico, para su aprobación;
- III. Someter los programas y proyectos a la consideración del Comité Técnico, de acuerdo a las Reglas de Operación del FIDEICOMISO; y
- IV. Las que señalen las otras Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y demás disposiciones administrativas aplicables, con las únicas salvedades a que se contrae la Ley de la Materia.

**DECIMA QUINTA.-** El FIDUCIARIO hace saber inequívocamente al FIDEICOMITENTE, el contenido del Artículo 106, fracción XIX, inciso b), de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual se transcribe a continuación:

"Artículo 106.- A las Instituciones de Crédito les estará prohibido:

XIX.- En la realización de las operaciones a que se refiere la fracción XV del Artículo 46 de esta Ley.

b). Responder a los Fideicomitentes, mandantes o comitentes, del incumplimiento de los deudores, por los créditos que se otorguen o de los emisores, por los valores que se adquieran salvo que sea por su culpa, según lo dispuesto en la parte final del artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, o garantizar la percepción de rendimientos por los fondos cuya inversión se les encomiende.

Si al término del Fideicomiso, mandato o comisión constituidos para el otorgamiento de créditos, éstos no hubieren sido liquidados por los deudores, la Institución deberá transferirlos al Fideicomitente o Fideicomisario según el caso, o al mandante o comitente, absteniéndose de cubrir su importe.

Cualquier pacto contrario a lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no producirá efecto legal alguno".

**DECIMA SEXTA.-** Por la ejecución de la presente encomienda, el **FIDEICOMITENTE**, cubrirá a el **FIDUCIARIO** por concepto de honorarios, la cantidad que de común acuerdo fijen las partes en el presupuesto que para cada ejercicio se autorice al **FIDEICOMISO**. Asimismo, todas las erogaciones que se originen con motivo de la operación y ejecución del **FIDEICOMISO**, será con cargo al patrimonio fideicomitado.

**DECIMA SEPTIMA.-** El **FIDEICOMITENTE** se reserva el derecho de modificar los términos del presente contrato de Fideicomiso, para el mejor cumplimiento de sus fines; para tal efecto, convendrá lo procedente con el **FIDUCIARIO**.

**DECIMA OCTAVA.-** La duración del presente **FIDEICOMISO**, será por el tiempo necesario para la realización de sus fines y sólo podrá darse por terminado por cualquiera de las causas previstas en el Artículo 357 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; e incluso por revocación hecha por el **FIDEICOMITENTE**, en virtud de que éste se reserva expresamente el derecho de hacerlo; en caso de que lo haga el **FIDEICOMITENTE**, deberá dejar en poder del **FIDUCIARIO**, fondos suficientes para que éste cubra las obligaciones ya contratadas con cargo al patrimonio fideicomitado.



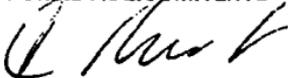
**DECIMA NOVENA.-** Extinguido el **FIDEICOMISO**, los bienes y derechos que se encuentren en poder del **FIDUCIARIO**, serán entregados al **FIDEICOMITENTE** o a la persona o institución que éste señale, previo cumplimiento de las formalidades legales del caso.

**VIGESIMA.-** Para la interpretación y cumplimiento del presente contrato, las partes se someten expresamente a la jurisdicción de los Tribunales Federales de la Ciudad de México, Distrito Federal, por lo que desde este momento renuncian a la que les pudiera corresponder en razón de su domicilio presente o futuro, o por cualquier otra causa."

**SEGUNDA.-**El presente Convenio empezará a surtir efectos, a partir de la fecha de su firma.

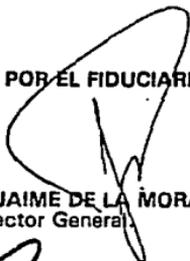
Los otorgantes se reconocen la personalidad con la que comparecen y enterados de su valor y alcances legales, lo firman en cinco ejemplares, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y dos, quedando dos en poder del FIDEICOMITENTE, uno en la Coordinadora, y los dos restantes, en poder del FIDUCIARIO.

**POR EL FIDEICOMITENTE**



**C. CARLOS RUIZ SACRISTAN**  
Subsecretario de Normatividad  
y Control Presupuestal.

**POR EL FIDUCIARIO**



**C. JAIME DE LA MORA GOMEZ**  
Director General.

**POR LA COORDINADORA**



**C. CARLOS HANK GONZALEZ**  
Secretario de Agricultura y Recursos  
Hidráulicos.

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

- ACOSTA ROMERO, Miguel: Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México, Edit. Somex, México 1982.
- ACOSTA ROMERO, Miguel: Teoría General del Derecho Administrativo. 8ª Edic. Edit. Porrúa, México 1988.
- BAJALIL, Julián: Fideicomiso. 1ª Edic. Edit. Porrúa 1962.
- BATIZA, Rodolfo: El Fideicomiso, Teoría y Práctica. 3ª Edic. Edit. Porrúa, México 1976.
- BATIZA, Rodolfo: Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria, 1ª Edic. Edit. Porrúa, México 1977.
- CERVANTES AHUMADA, Raúl: Títulos y Operaciones de Crédito, 9ª Edic. Edit. Herrero, México 1976.
- DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge Alfredo: El Fideicomiso ante la Teoría General del Negocio Jurídico. 3ª Edic. Edit. Porrúa, México 1982.
- FRAGA, Gabino: Derecho Administrativo: 17ª Edic., Edit. Porrúa, México 1977.
- MANTILLA MOLINA, Roberto: Derecho Mercantil. 15ª Edic. Edit. Porrúa, México 1975.
- PEÑALOZA SANTILLAN, David: El Fideicomiso Público Mexicano, Edit. Cajica, México 1986.
- RUIZ MASSIU, José Francisco, LOZANO HERNANDEZ, Wilfrido: Nueva Administración Pública Federal, Edit. Tecnos, México 1978.
- SERRA ROJAS, Andrés: Derecho Administrativo: 5ª Edic., Edit. Porrúa, México 1972.
- VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel: Doctrina General del Fideicomiso, 2ª Edic. Edit. Porrúa, México 1982.
- VILORO TORANZO, Miguel: La Introducción al Estudio del Derecho, 1ª Edic. Edit. Porrúa, México 1978.

R E V I S T A

BATIZA, Rodolfo: Una Nueva Estructura del Fideicomiso en México, Revista El Foro, Cuarta Epoca, No. 1, Méx. 1953.

Convención Bancaria de 1924, Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Edit. Cultura, México 1924.

GIORGANA FRUTOS, Victor Manuel: El Marco Jurídico del Fideicomiso en México, Revista El Foro, México 1980.

LANDERRECHE OBREGON, Juan: Naturaleza del Fideicomiso en el Derecho Mexicano, Revista Jus, No. 50, México 1942. Tomo IX.

## L E G I S L A C I O N

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
99 Edic. Edit. Porrúa, México 1993.
- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 57 Edic. Edit.  
Porrúa, México 1989.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 28  
Edic., Edit. Porrúa, México 1993.
- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, 28 Edic. Edit.  
Porrúa, México 1993.
- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL,  
28 Edic. Edit. Porrúa, México 1993.
- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, 28 Edic. Edit. Porrúa,  
México 1993.
- LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS. Publicada en el  
Diario Oficial el 30 de Diciembre de 1993.
- LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO. 55ª Edic.  
Edit. Porrúa, México 1992.
- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES AUXILIARES DE 1941. D. O.  
de 31 de Mayo de 1941.
- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO, 1932.
- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS  
BANCARIOS DE 1926. (Abrogada), D. O. F. de 16 de Noviembre  
de 1926.
- LEY DE BANCOS DE FIDEICOMISO DE 1926. (Abrogada) D. O.  
F. de 17 de Julio de 1926.
- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS  
BANCARIOS DE 1924. (Abrogada) D. O. F. de 16 de Enero  
de 1925.

# I N D I C E

	Pág.
DEDICATORIAS -----	I
INTRODUCCION -----	1
CAPITULO PRIMERO	
I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FIDEICOMISO -----	4
I.1. DERECHO ROMANO -----	5
I.1.1. FIDEICOMMISSUM -----	6
I.1.2. PACTUM FIDUCIAE -----	6
I.2. DERECHO ANGLOSAJON -----	8
I.2.1. EL TRUST -----	8
I.2.2. EL USE -----	9
I.3. DERECHO MEXICANO -----	12
I.3.1. PROYECTO LIMANTOUR -----	12
I.3.2. PROYECTO CREEL -----	16
I.3.3. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 1924 -----	19
I.3.4. LA LEY DE BANCOS DE FIDEICOMISO DE 1926 -----	20

I.3.5. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 1926 -----	22
I.3.6. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO DE 1932 -----	23
I.3.7. LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO DE 1932. -----	24
I.3.8. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES DE 1941. -----	24

## CAPITULO SEGUNDO

II. ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS DE LOS FIDEICOMISOS ---	26
II.1. CONCEPTO -----	26
II.2. ELEMENTOS -----	30
II.3. CLASIFICACION -----	41
II.4. OBJETO Y FINALIDADES -----	45
II.5. NATURALEZA JURIDICA -----	46

## CAPITULO TERCERO

III. EL FIDEICOMISO COMO UNA VARIANTE DE LA ORGANIZA- CION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO. -----	52
--	----

III.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA -----	52
III.2. ASPECTO ORGANICO -----	55
III.3. FORMAS DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA -----	57
III.3.1. LA CENTRALIZACION -----	58
III.3.2. LA DESCONCENTRACION -----	60
III.3.3. LA DESCENTRALIZACION -----	62
III.3.4. LA ADMINISTRACION PARAESTATAL -----	65

#### CAPITULO CUARTO

IV. EL FIDEICOMISO PUBLICO MEXICANO -----	71
IV.1. CONCEPTO -----	71
IV.2. CREACION DEL FIDEICOMISO PUBLICO -----	74
IV.2.1. FORMA DEL FIDEICOMISO -----	77
IV.3. PARTES INTEGRANTES DEL FIDEICOMISO PUBLICO --	78
IV.3.1. FIDEICOMITENTE -----	79
IV.3.2. FIDUCIARIO -----	83
IV.3.3. FIDEICOMISARIO -----	85
IV.3.4. PATRIMONIO FIDUCIARIO -----	86
IV.3.5. COMITE TECNICO -----	88
IV.3.6. DELEGADOS FIDUCIARIOS -----	92

IV.4. ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE REGULAN AL FIDEICOMISO PUBLICO -----	94
IV.4.1. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL -----	95
IV.4.2. LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES -----	96
IV.4.3. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO -----	98
IV.4.4. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES -----	99
IV.4.5. LEY DE ADQUISICIONES Y OBRA PUBLICA -----	101
IV.5. FINALIDADES DEL FIDEICOMISO PUBLICO -----	101
IV.6. EXTINCION DEL FIDEICOMISO PUBLICO -----	102
CONCLUSIONES -----	105
PROPUESTA -----	108
ANEXOS -----	109
BIBLIOGRAFIA -----	114
LEGISLACION -----	116
INDICE -----	117