

301809



UNIVERSIDAD DEL VALLE
DE MEXICO

72
20

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

EL FIDEICOMISO PUBLICO COMO
ENTIDAD PARAESTATAL Y COMO
SERVICIO BANCARIO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

GLORIA ARIADNA ISLAS GARCIA

1ER. REVISOR LIC. EDUARDO BOYOLI
MARTIN DEL CAMPO

2DO. REVISOR LIC. LETICIA
ARAIZA MENDEZ

MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

A MIS PADRES:

**POR SU APOYO, AMOR,
PACIENCIA Y CONFIANZA.**

ARTURO Y FERNANDO

**PORQUE SIEMPRE ESTAN
CONMIGO. LOS AMO.**

A LA UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO:

A MIS PROFESORES:

POR SU TIEMPO Y SU SABIDURIA.

A LAS GENERACIONES QUE SIGUEN:

**QUE ESTE TRABAJO SIRVA PARA
ESTIMULARLOS A ENCAMINAR SUS
PASOS HACIA EL EXITO Y LA
SUPERACION.**

IN MEMORIAM:

**DE LOS QUE SE HAN IDO
PORQUE VIVEN EN MI MENTE
Y EN MI CORAZON.**

INDICE

I N D I C E

EL FIDEICOMISO PÚBLICO COMO ENTIDAD PARAESTATAL Y COMO SERVICIO BANCARIO.

Introducción. 5

Capítulo Primero. Aspectos generales del fideicomiso

1. Antecedentes del fideicomiso. 7

2. Etimología y concepto del fideicomiso. 13

3. Naturaleza jurídica del fideicomiso. 16

4. Elementos del fideicomiso. 26

5. Forma del fideicomiso. 38

Capítulo Segundo. Tipos de fideicomisos.

1. Fideicomisos de administración. 42

2. Fideicomisos de inversión. 44

3. Fideicomisos de garantía. 47

4. Fideicomisos traslativos de dominio. 50

5. Fideicomisos onerosos y gratuitos. 54

6. Fideicomisos privados y públicos. 57

Capítulo Tercero. El fideicomiso público.

1. El fideicomiso público en la administración pública
Federal. 60

2. Concepto de fideicomiso público. 62

3. Elementos del fideicomiso público. 65

 a) Personales. 66

 b) Fines. 70

 c) Comité técnico. 74

 d) Estructura administrativa del fideicomiso

público.	83
4. Requisitos para constituir un fideicomiso público.	91
5. Delegado fiduciario especial.	98
6. Control de los fideicomisos públicos.	100
7. Extinción de los fideicomisos públicos.	104
8. Número de fideicomisos públicos que existen en México.	

Capítulo Cuarto. El fideicomiso como servicio bancario.

1. El fideicomiso como servicio bancario.....	129
2. Comparación de los fideicomisos constituidos por la administración pública Federal como servicios bancarios con los fideicomisos públicos como entidades paraestatales.	130
Conclusiones.	138

Bibliografia.	141
---------------------------	------------

Introducción.

El fideicomiso en nuestro país es una figura que alcanza cada día mayor importancia, puede afirmarse que en el tiempo que tiene de haberse integrado a nuestro régimen jurídico, setenta años aproximadamente, ha adquirido características propias, únicas en nuestro derecho.

La actividad fiduciaria ha crecido sorprendentemente en los últimos años, siendo ya una pieza importante para el sistema bancario mexicano y, recientemente, también se ha autorizado el desempeño de algunos tipos de fideicomisos a las aseguradoras, afianzadoras y casas de bolsa.

Dentro del funcionamiento de las instituciones fiduciarias, destaca la labor realizada por los delegados fiduciarios y delegados fiduciarios especiales, encargados de realizar las actividades fiduciarias. Cabe destacar que, éstos funcionarios son elementos propios de la operación del fideicomiso mexicano.

Otra característica del fideicomiso mexicano, es su modalidad de "fideicomiso público, gubernamental o de Estado", como lo llama Acosta Romero, para contribuir al

logro de los objetivos prioritarios para el desarrollo nacional.

Si bien muchos autores han hablado a cerca del fideicomiso y de sus diversas aplicaciones, entre ellas el fideicomiso público, no existe actualmente una obra que reúna las características y lineamientos actuales que rigen a éste último.

La aportación de ésta tesis, consiste en el análisis de los fideicomisos, comenzando por el concepto y sus características básicas para concluir con una conceptualización más clara y actualizada del fideicomiso público como entidad paraestatal.

Basándome, para ello, en el estudio de diversos autores, circulares de Banco de México, así como de los diversos ordenamientos legales que regulan a los fideicomisos y, en particular, el fideicomiso público, además de las investigaciones de campo y la práctica fiduciaria.

CAPITULO PRIMERO

Capítulo Primero. Aspectos generales del fideicomiso

- 1. Antecedentes del fideicomiso.**
- 2. Etimología y concepto del fideicomiso.**
- 3. Naturaleza jurídica del fideicomiso.**
- 4. Elementos del fideicomiso.**
- 5. Forma del fideicomiso.**

Capítulo Primero. Aspectos generales del fideicomiso.

1. Antecedentes del fideicomiso.

Se ha considerado que el fideicomiso tiene su origen en dos instituciones de derecho romano "que se establecieron para satisfacer necesidades de confianza para ciertos actos: el pactum fiduciae y los fideicomisos testamentarios".

"La fiducia consistía en un pacto agregado a las formas de transmitir la propiedad, por virtud del cual el adquirente se obligaba a devolver la cosa adquirida, llegado el caso que al efecto y previamente se hubiera convenido. Podía acompañarse de un accipiens, quien recibía el bien en transmisión de propiedad para entregarlo al tradens (beneficiario)"¹

El pactum fiduciae podía ser de dos tipos: cum amico y cum creditore. El primero consistía en transmitir la propiedad de una cosa a otra persona en quien se confiaba

¹ Bojalil, Julian. Fideicomiso. Editorial Porrúa, 2a. Edición. México, 1962, pág. 9 y 10.

y ésta se obligaba a devolverla en el momento en que le fuera requerida. El segundo, consistía en la transmisión de la propiedad de un bien al acreedor para garantizar el cumplimiento de la obligación contraída. Una vez cumplida, el acreedor devolvía el bien al deudor.

Los fideicomisos testamentarios o fideicommissum era el acto por medio del cual "un testador que quería favorecer a una persona que no tuviera testamenti factio, rogaba a su heredero que fuese el ejecutor de su voluntad para dar al incapaz, bien fuere un objeto en particular o bien la sucesión en todo o en parte. Al heredero gravado se le llamó fiduciario y a quien restituye los bienes, fideicomisario."²

El cumplimiento de estos contratos sólo quedaba sujeto a la buena voluntad del fiduciario o del heredero, por lo que muchos fideicomisos no se cumplían. Ante este hecho se decidió legislar para vigilar su exacto cumplimiento y se crearon los pretores fiduciarios.

Algunos autores consideran al trust como el antecedente

² Petit, Eugène. Tratado de Derecho Romano. Editoria época, 9a. edición, México, 1977, pág. 579 - 583

inmediato del fideicomiso mexicano ya que su operación es la que más se asemeja a nuestro fideicomiso, como el licenciado Raúl Cervantes Ahumada³, quien lo define como "una obligación de equidad por la cual una persona llamada trustee debe usar una propiedad sometida a su control (que es llamada trust property), para beneficio de personas llamadas cestui que trust.

El licenciado Julian Bojalil⁴ afirma que surge en la edad media en un intento por burlar la ley de manos muertas, que prohibía a la iglesia recibir bienes a su nombre, por lo que los mismos se entregaban a un tercero pero en provecho de los establecimientos religiosos que se quisieran beneficiar.

El trust "es una relación fiduciaria con respecto a determinados bienes, por la cual la persona que los posee (trustee) está obligada en derecho y equidad a manejarlos en beneficio de un tercero (cestui que trust). Este negocio surge como resultado de un acto volitivo de la

³ Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Editorial Herrero, 14a. edición, México 1988, pág. 293, 294

⁴ Bojalil, Julian. op. cit. pág. 31

persona que crea el trust (settlor)"⁵

En Inglaterra, donde surgió el trust, se reconocían dos derechos: el common law y el equity right. El primero era el que se contenía en leyes y otros ordenamientos, pero los derechos que las leyes no reconocían expresamente y quedaban a la conciencia y buena voluntad de otra persona eran de la competencia del segundo y a través de él se hacía cumplir lo pactado de buena fe.

La figura del fideicomiso se integra al derecho mexicano a partir de 1924, a propuesta del señor Enrique Creel. En ese año en la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios se reglamenta el fideicomiso así: "Sirven a los intereses del público en varias formas, principalmente, administrando los capitales que se les confían e invirtiendo con la representación de los suscriptores o tenedores de los bonos hipotecarios, al ser estos emitidos al tiempo de su vigencia."⁶

⁵ Villagordo Lozano, José. Doctrina del Fideicomiso. Edita la Asociación de Banqueros de México, México 1976, pág. 16

⁶ Peñaloza Santillan. El Fideicomiso Público Mexicano. Editorial Cajica. 1a. edición, Puebla, Pue., Méx, 1983, pág. 16, 17, 18.

En 1926 se dictó la Ley de Bancos de Fideicomisos y posteriormente, la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios que sólo incorporó el texto de la primera. Esta ley se conformó por cinco capítulos:

- Objeto y constitución de los bancos de fideicomiso.
- Operaciones de fideicomiso.
- Departamentos de ahorro.
- Operaciones bancarias de depósito y descuento.
- Disposiciones generales.

Se estableció por primera vez la definición del fideicomiso como sigue: "El fideicomiso propiamente dicho, es un mandato irrevocable en virtud del cual se entregan al banco, con carácter de fiduciario determinados bienes para que disponga de ellos o de sus productos según la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, en beneficio de un tercero llamado

fideicomisario".⁷

Además, establecía los lineamientos, bases y condiciones del fideicomiso, sus elementos, la forma de constituirlos, la forma de extinguirse y la facultad de los bancos para encargarse de determinadas actividades.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 faculta a las instituciones de crédito a realizar operaciones de fideicomiso. Aquí se menciona por primera vez a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros como órgano de vigilancia y se le concede la facultad de vetar o aprobar la designación de los funcionarios que se designen para ejercer la facultades de las instituciones fiduciarias.

Establece las causas por las que el fiduciario puede renunciar al desempeño de fideicomisos y establece los casos en que la institución incurre en responsabilidad civil y penal en caso de incumplimiento, además de la obligación de la fiduciaria de llevar una contabilidad especial para cada fideicomiso y registrar en cuentas controladoras los bienes o derechos dados en fideicomiso,

⁷ Idem. pág. 23 a la 27.

al igual que sus productos.

2. Etimología y concepto de fideicomiso.

La palabra fideicomiso proviene del latín fides, fe, confianza y commissum, comisión, encargo, por lo que fideicomiso significa comisión o encargo de confianza.

La real academia española define al fideicomiso como "Donación testamentaria hecha a una persona encargada de restituirla a otra o para que realice alguna voluntad del testador. Depósito de una cantidad en un banco para que este la entregue posteriormente a otra persona o la invierta en un proyecto determinado".⁸

Ulpiano definía al fideicomiso como sigue: "*Quod non civilibus verbis, sed precative relinquuntur nec ex rigore juris civilis proficiscitur, sed ex voluntate datur relinquentis*", el llamamiento por la voluntad del hombre a la obtención gratuita de un patrimonio o parte de él o de una cosa determinada con palabras de ruego en

⁸ García Pelayo y Gross, Ramón; Larousse Diccionario Enciclopédico

acto unilateral irrevocable.⁹

El licenciado Oscar Vázquez del Mercado¹⁰, señala que "el fideicomiso es un contrato por virtud del cual se confieren facultades a un sujeto para que realice actos respecto a determinados bienes a efecto de lograr un fin específico, en provecho de quien designa aquél que otorga las facultades".

El licenciado Raúl Cervantes Ahumada¹¹ considera que "el fideicomiso es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario para la realización de un fin determinado".

Para el maestro José M. Villagordo Lozano¹², "el fideicomiso es un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien está obligado a

⁹ Petit, Eugène; op. cit. pág. 580.

¹⁰ Vázquez del Mercado, Oscar; Contratos Mercantiles, Editorial Porrúa, 3a. edición, México, 1989, pág. 467.

¹¹ Cervantes Ahumada, Raúl; op. cit., pág. 295

¹² Villagordo Lozano, José; op cit. pág. 129 - 132.

disponer de los mismos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario".

El licenciado Jesús Roalandini¹³, establece que el fideicomiso es "una figura contractual y de naturaleza mercantil, por virtud de la cual una persona física o moral (fideicomitente) con capacidad para disponer sus bienes, transmite la titularidad de los mismos a una institución de crédito (fiduciario), encomendándole la realización de determinados fines, en beneficio de una tercera persona física o moral (fideicomisario), que a la vez debe tener la capacidad de recibir los beneficios que el fideicomiso implica".

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

Atento a las anteriores definiciones, todas en el mismo sentido, podemos decir al fideicomiso como el contrato

¹³ Roalandini, Jesús; Programa de formación del Supervisor Bancario, edita la Comisión Nacional Bancaria. Ponencia.

mercantil a través del cual una persona física o moral, llamada fideicomitente, transmite la propiedad de ciertos bienes o derechos a una institución fiduciaria para destinarlos al cumplimiento de determinados fines lícitos, en favor de un tercero, denominado fideicomisario.

3. Naturaleza jurídica del fideicomiso.

Las teorías sobre la naturaleza jurídica son muchas, entre las que destacan las siguientes:

a) Teoría del fideicomiso como mandato de Ricardo J. A Alfaro¹⁴, jurista panameño, que incorporó con gran éxito la figura del trust al derecho de su país y cuya obra contribuyó notablemente a la adopción del fideicomiso en nuestro derecho.

Señala el autor que "lo que hace el fiduciario es, en resumidas cuentas, desempeñar un encargo del fideicomitente, y si de acuerdo con la jurisprudencia el

¹⁴ Alfaro, Raúl J.; citado por el licenciado David Peñaloza, op. cit. pág. 115 - 119.

contrato de mandato es aquél por medio del cual una persona se obliga a prestar algún servicio o de hacer alguna cosa por cuenta o encargo de otra, hay que concluir rectamente que el fideicomiso es un mandato, en el cual el fiduciario es el mandatario y el fideicomitente el mandante". Lo define 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 transmite, llamado fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario"

Continúa diciendo que "el concepto de mandato no es suficiente para caracterizar al fideicomiso, porque si así fuera, los fines del trust podrían cumplirse por medio del mandato y ello no es así. Ahora bien, si por una parte se hallaba que el mandato era la institución más análoga al trust, pero por otra se observaba que el mandato resultaba ineficaz para los fines del trust por el hecho de ser revocable, ¿que figura surgía ante la mente como la más apropiada para presentar ante la mentalidad latina la institución extraña del trust? pues la figura antitética y contradictoria del mandato irrevocable, de una comisión o encargo sui generis, especial, nuevo, un encargo que el mandante no pudiera

deshacer y mediante el cual se desprendiera definitivamente del dominio de las cosas objeto del encargo, sólo así se podría crear un patrimonio independiente cuyo dominio adquiriría el fiduciario en forma definitiva y no precaria, con la obligación de cumplir con las disposiciones del trust".

Después de sufrir críticas, Ricardo J. Alfaro mejora su teoría y finalmente propone que "el fideicomiso es un acto en virtud del cual se transmiten determinados bienes a una persona llamada fiduciario, para que disponga de ellos conforme lo ordena la persona que los transmite, llamada fideicomitente, a beneficio de un tercero, llamado fideicomisario".

b) Teoría de Rodolfo Batiza¹⁵. Considera que son dos las teorías:

Comienza diciendo que "no es posible negar que el concepto legal del fideicomiso mexicano se inspira en lo esencial en la idea del patrimonio de *afectación* a un

¹⁵ Batiza, Rodolfo. Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria, Editorial Porrúa, 2a. edición, México, 1985, pág. 39 - 46.

fin, propuesta por Lepaulle, con la mutilación de su efecto traslativo de dominio a que antes nos referimos. Sin embargo, el concepto de afectación patrimonial es insuficiente, por sí mismo, para determinar la naturaleza jurídica del fideicomiso. Más que en construcciones de doctrina, el fideicomiso debe encuadrarse dentro de las categorías reconocidas por el derecho positivo. La lectura de la ley sustantiva revela claramente que la constitución del fideicomiso resulta en un vínculo, en una relación legal que liga a las partes entre sí y de la cual derivan deberes y derechos recíprocos. Jurídicamente, el fideicomiso es una obligación.

"Aunque el Código Civil se abstenga de definirla, dando su noción por supuesta, desde las Instituciones de Justiano (año 533 D.C.) la obligación ha sido un concepto fundamental en el acervo jurídico de las naciones de tradición romanista. Pese a que no la defina, el Código Civil, no obstante, intitula el Libro Cuarto "De las obligaciones.", subdividido así: Primera Parte "De las obligaciones en general."; Título Primero "Fuentes de las obligaciones."; Capítulo I "Contratos.", y ofrece estas definiciones: "Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones" (art. 1792); "Los convenios que producen o

transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos." (art. 1793). De ahí se sigue que el fideicomiso constituido por acto entre vivos es la obligación jurídica de un contrato.

La primera parte del artículo 352 de la ley sustantiva prescribe: "El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento", disposición copiada casi literalmente del artículo 18 del Proyecto Alfaro, que establecía: "El fideicomiso puede ser constituido por testamento para que tenga efecto después de la muerte del fideicomitente o por acto entre vivos. Explicando la naturaleza jurídica de la institución que había adaptado, Alfaro indicó: "El fideicomiso, según el espíritu del proyecto, es ni más ni menos un contrato tripartito cuya consumación depende del consentimiento que a su debido tiempo debe dar cada una de las partes. Claro es que se trata de un convenio *sui generis* que tiene diferencias con la mayoría de los contratos sinalagmáticos definidos por el Código Civil. Más si la característica esencial de los contratos es el producir entre las partes derechos y obligaciones recíprocos, esa característica no falta en el fideicomiso, constituido el cual surgen tales derechos y obligaciones entre el fiduciario y el fideicomisario o el fideicomitente o ambos".

"La naturaleza contractual del fideicomiso mexicano, incluso su categoría específica dentro del género como un contrato bilateral, sinalagmático perfecto, se confirma todavía más por la existencia de la condición resolutoria tácita, según la cual conforme al artículo 1949 del Código Civil: la facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliere la que incumbe.- El perjudicado podría elegir entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y perjuicios en ambos casos. También podría pedir la resolución aún después de haber optado por el cumplimiento, cuando éste resultare imposible."

Puede aún afirmarse que el legislador mismo reconoció indirectamente la naturaleza contractual del fideicomiso, ya que al referirse en la Exposición de Motivos de la ley a las operaciones de crédito (dentro de las cuales está reglamentada la institución) indica que no es sólo una necesidad analítica la que ha hecho incluir en la nueva ley diversas "formas contractuales": y que no se limitan, por supuesto, "las formas particulares de contratación", aparte de que, aludiendo al fideicomiso expreso, señala que puede servir a propósitos que no se lograrían sin él

por el mero juego de otras instituciones jurídicas o que exigirían una complicación extraordinaria en la "contratación".

"El fideicomiso como acto de comercio.- En contraste con la naturaleza de institución de equidad que el trust reviste, y de derecho sucesorio desde un punto de vista práctico, el fideicomiso se adoptó en México a través de la legislación bancaria y está regulado dentro de las operaciones de crédito, sin corresponderle tal calidad, convirtiéndose así, automáticamente en un acto de comercio."

c) Teoría de Villagordea Lozano¹⁶. Sostiene que el titular de la propiedad de los bienes dados en fideicomiso es el fiduciario.

"Debemos partir del principio de que el fideicomiso es una especie de negocio fiduciario, toda vez que en esta institución descubrimos las dos relaciones que integran a este tipo de negocios. La relación real con efectos erga omnes, se establece mediante la transmisión del fideicomitente al fiduciario de la titularidad de los

¹⁶ Villagordea Lozano, op. cit., pág. 119 - 122

derechos que constituirán la materia del fideicomiso".

"El fiduciario recibe esa titularidad y la ejercita destinando los bienes o derechos relativos a la realización de los fines de fideicomiso, y no en su propio provecho. En estos términos surge la relación obligatoria cuyos efectos son inter partes, ya que el ejercicio de los derechos transmitidos al fiduciario se convierte en una obligación a su cargo y a favor del fideicomisario, por ser dicho ejercicio un requisito indispensable para la realización de los fines establecidos en el acto constitutivo correspondiente".

"Los derechos transmitidos al fiduciario, en virtud del fideicomiso, en el que interviene, no ingresan a su propio patrimonio, sino que se crea un patrimonio autónomo en cada fideicomiso".

"El destino de estos bienes se concreta exclusivamente al fin de cada fideicomiso, sin que se encuentren sujetos a las responsabilidades propias del fiduciario, sino únicamente a aquéllas que correspondan a terceros ajenos a la constitución del fideicomiso, cuando se encuentren fundadas de acuerdo a la ley".

"No obstante lo anterior, el patrimonio del fideicomiso no es un patrimonio sin titular, sino que esa titularidad corresponde, como ya dijimos, al fiduciario, en los términos y condiciones que se establezcan en el acto constitutivo del fideicomiso".

"Cada fideicomiso, considerado como una operación individual, constituye un patrimonio autónomo, independiente, cuya titularidad corresponde al fiduciario y que se diferencia de su patrimonio personal. Más aún, dicho patrimonio autónomo, con sus propios derechos y obligaciones puede ser declarado en quiebra por los acreedores del mismo, sin que esto implique la quiebra del fiduciario".

El licenciado Rafael Martínez Morales¹⁷ señala que el fideicomiso "es un negocio jurídico, sin existir acuerdo unánime respecto de su esencia. La legislación mexicana tiende a conferirle inequívocamente el carácter de un contrato mediante el cual el fideicomitente transfiere al fiduciario parte de su patrimonio, con el propósito de que éste realice un fin lícito, el que consiste en

¹⁷ Martínez Morales, Rafael. Derecho administrativo primer curso, editorial Harla, 1a. edición, México, 1991. pág. 151

beneficiar a un fideicomisario".

Después de analizar las teorías anteriores, considero que la naturaleza del fideicomiso es la de un contrato mercantil, si bien se encuentra regida por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en el capítulo IV "Créditos", sección séptima "Fideicomisos", no se trata de una operación de ese tipo ciertamente, sino de un acto contractual del que surgen derechos y obligaciones a favor y a cargo de las partes, y su mercantilidad se deriva de lo dispuesto por el artículo 75 fracción XIV del Código de Comercio y en el artículo 1º. último párrafo de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en donde se establecen como actos de comercio todos aquellos que realicen los bancos y las operaciones que ésta última regula.

En cuanto a la titularidad de los bienes o derechos entregados en fideicomiso, ésta corresponde al fiduciario. La diferencia del fideicomiso con el mandato, consiste en que los bienes salen del patrimonio del fideicomitente y entran al del fiduciario destinados a un fin lícito y determinado; la institución de crédito lleva registros en contabilidades especiales, para que se destinen a la realización de los fines previstos. En el

mandato, el mandante debe entregar los recursos necesarios al fiduciario, en su carácter de mandatario, para que este actúe por su cuenta y orden en el desempeño del mandato.

Por eso, los bienes que se encuentran en fideicomiso no pueden ser embargados para responder de las obligaciones del fideicomitente, pues sólo se pueden ejercitar contra el fiduciario las acciones que deriven del cumplimiento o incumplimiento de los fines del fideicomiso.

4. Elementos del fideicomiso.

El contador público Raúl Rodríguez Ruiz¹⁸ señala que "los elementos que integran el fideicomiso en nuestro país son: el patrimonio, el fideicomitente, el fiduciario, el fideicomisario, la finalidad y el contrato".

El licenciado Jesús Roalandini¹⁹ divide en dos los elementos del fideicomiso: personales y objetivos.

¹⁸ Rodríguez Ruiz, Raúl. Elementos de la Administración Fiduciaria. Editorial Ecasa, 1a. edición, México 1990, pág. 49

¹⁹ Roalandini, Jesús. El Fideicomiso Público en México. Ponencia.

Dentro de los elementos personales del fideicomiso se encuentra, como ya se ha mencionado a lo largo de este capítulo, el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario.

a) Fideicomitente.

El licenciado Jesús Roalandini²⁰ lo define así: "Es la persona física o moral con capacidad legal para transmitir determinados bienes muebles o inmuebles al fiduciario en beneficio de una tercera persona".

El licenciado Mario Bauche Garcíadiego²¹ se refiere a él como "el ente físico, que puede ser cualquier persona, o el ente moral -una sociedad mercantil, una asociación civil, etc.- con capacidad legal para contratar y obligarse es el fideicomitente".

El licenciado Raúl Cervantes Ahumada²² señala que el

²⁰ Idem. Locus cit.

²¹ Bauche Garcíadiego, Mario, Operaciones Bancarias. Editorial Porrúa, 4a. edición, México, 1981.

²² Cervantes Ahumada, Op. cit., pág. 297 - 300

fideicomitente "es la persona que por declaración unilateral de la voluntad constituye un fideicomiso. Debe tener poder de disposición sobre los bienes materiales o derechos que constituyan el patrimonio fideicomitado".

El licenciado Miguel Acosta Romero²³ define al fideicomitente como "la persona titular de los bienes o derechos, que transmite al fiduciario, para el cumplimiento de una finalidad lícita y desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y disponer de sus bienes".

Como se puede observar estas definiciones concuerdan en su sentido y atendiendo a ellas defino al fideicomitente de la siguiente manera:

El fideicomitente es la persona, física o moral, con capacidad jurídica que transmite la propiedad de determinados bienes o derechos al fiduciario, para el cumplimiento de uno o varios fines específicos lícitos y posibles, en favor del fideicomisario.

²³ Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Editorial Porrúa, 1a. edición, México 1978, pág. 560.

b) Fiduciario.

El contador Raúl Rodríguez Ruiz²⁴ lo define como "el administrador del patrimonio que constituye el objeto o materia del fideicomiso. Es una institución de crédito a la que temporalmente se le transmite la propiedad de los bienes o la titularidad de los derechos que constituyen el patrimonio o principal que se afecta en fideicomiso".

El licenciado Oscar Vázquez del Mercado²⁵ señala que el fiduciario "no puede ser sino una institución quien efectúa esta clase de operaciones. Al fiduciario se le transmite por el fideicomitente la titularidad fiduciaria de los bienes que han de lograr el fin del fideicomiso".

El licenciado Villagordea Lozano²⁶ define al fiduciario diciendo que "es la persona que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicomitados y se encarga de la realización de los fines del fideicomiso. El fiduciario lleva a efecto la realización o cumplimiento de los fines por medio del ejercicio obligatorio de los derechos que

²⁴ Rodríguez Ruiz, Op. cit., pág. 61

²⁵ Vázquez del Mercado. op. cit., pág. 471, 472.

²⁶ Villagordea Lozano, Op. cit., pág. 172

le ha transmitido el fideicomitente".

El artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala en su primer párrafo que "Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito"

En mi opinión, el fiduciario es la institución debidamente autorizada para la celebración de fideicomisos, misma que ostentará la titularidad de los bienes o derechos fideicomitados para la realización de los fines previstos en ellos.

En mi definición no me refiero a la institución bancaria únicamente porque si bien es la que más operaciones fiduciarias realiza, existen otras instituciones autorizadas para actuar como fiduciarias. Tal es el caso del Patronato del Ahorro Nacional (artículo 26, fracción X de la Nueva Ley del Ahorro Nacional), la Comisión de Fomento Minero, en negocios minero-metalúrgicos (artículo 91, fracción XV de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional).

También, en recientes reformas a diversos ordenamientos

en materia financiera, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 14 y 23 de julio de 1993, las siguientes instituciones pueden ser fiduciarias en los términos que enseguida señalo:

1. CASAS DE BOLSA. (Ley Del Mercado De Valores). Pueden ser fiduciarias en fideicomisos de administración e inversión y de garantía, en negocios directamente vinculados con las actividades que le sean propias. El patrimonio de estos fideicomisos será en efectivo y valores a que se refiere la ley citada. Estos fideicomisos deberán sujetarse a las disposiciones generales que dicte el Banco de México. Cabe destacar que a febrero de 1994 aún no se dictan esas reglas generales.

2. INSTITUCIONES DE FIANZAS. (Ley Federal de Instituciones de Fianzas). Soló celebrarán fideicomisos de garantía en donde se afecten los recursos relacionados con las pólizas de finanzas que éstas expidan. El patrimonio de los fideicomisos se constituirá por efectivo, valores, bienes muebles e inmuebles y derechos. Estos deberán atender a las reglas de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, si lo considera necesario, en donde se señalen las características o limitaciones que tendrán estas

operaciones. También, la citada secretaría, fijará las reglas de capitalización en base a responsabilidades fiduciarias. Estas reglas generales tampoco se habían emitido al mes de febrero de 1994.

3. INSTITUCIONES DE SEGUROS. (Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros). Podrán celebrar fideicomisos de administración en que se afecten derechos relacionados con el pago de primas por los contratos de seguros que celebren. Además de fideicomisos de previsión social (fondos de pensiones o jubilaciones del personal, primas de antigüedad, fondos individuales de pensiones). El patrimonio de éstos será efectivo, valores, bienes muebles e inmuebles y derechos. Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitir las reglas generales que señalen las características y limitaciones de estos fideicomisos y la fijación de las reglas de capitalización en base a responsabilidades fiduciarias. Al igual que en los dos anteriores, a febrero de 1994 no se han dictado esas disposiciones generales.

Para el cumplimiento de los fines del fideicomiso el fiduciario realiza sus funciones a través de Delegados Fiduciarios que son "los funcionarios que el fiduciario

designa especialmente para atender los fideicomisos"²⁸

Estos funcionarios son libremente designados por la institución bancaria pero deberán contar con la aprobación de la Comisión Nacional Bancaria, además de mantenerla informada de los funcionarios que dejen de ser delegados y las causas por las que cesaron en su desempeño. Estos funcionarios tienen representación y facultades para obligarse por la institución, en cuanto a la celebración y cumplimiento de las finalidades del fideicomiso, por lo que su personalidad se acredita a través del testimonio notarial del acta del Consejo de Administración en donde conste su nombramiento o mediante el testimonio notarial del poder general que otorgue la institución fiduciaria.

c) Fideicomisario.

El licenciado Julian Bojalil²⁷ y el licenciado Octavio Hernández²⁸ coinciden al definir al fideicomisario como

²⁷ Bojalil, Julian. Op. Cit., pág. 69.

²⁸ Hernández, Octavio. Derecho Bancario, Editorial Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas, serie I, número I, México, 1956, pág. 258.

**LA ACTIVIDAD FIDUCIARIA EN EL PAQUETE DE REFORMAS A DIVERSOS ORDENAMIENTOS EN MATERIA FINANCIERA,
PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 14 Y 23 DE JULIO DE 1993.**

ENTIDAD FINANCIERA	TIPO DE FIDEICOMISO	PATRIMONIO FIDEICOMITIDO	COMENTARIOS
CASAS DE BOLSA (Ley del Mercado de Valores)	De administración e inversión y de garantía, en negocios directamente vinculados con las actividades que le sean propias.	Efectivo y valores sujetos al régimen de la Ley del Mercado de Valores	Con sujeción a las disposiciones de carácter general que dicte el Banco de México. Al mes de febrero de 1994, no se -- han dado estas reglas generales.
INSTITUCIONES DE FIANZAS. (Ley Federal de Instituciones de Fianzas)	Únicamente en fideicomisos de garantía en que se afecten recursos relacionados con las pólizas de fianzas que expidan.	Efectivo, valores, bienes muebles e inmuebles y derechos.	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá, en caso de considerarlo necesario, emitir reglas de carácter general, en el que fije las características o limitaciones a que deberán someterse estas operaciones. Además, fijará las reglas de capitalización en base a responsabilidades fiduciarias. Al mes de febrero de 1994, no se -- han dado estas reglas generales.
INSTITUCIONES DE SEGUROS. (Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros)	De administración en que se afecten recursos relacionados con el pago de primas por los contratos de seguros que celebren. Además, fideicomisos de previsión social (fondos de pensiones o jubilaciones del personal, primas de antigüedad, fondos individuales de pensiones).	Efectivo, valores, bienes muebles e inmuebles y derechos.	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá, en caso de considerarlo necesario, emitir reglas de carácter general, en el que fije las características o limitaciones a que deberán someterse estas operaciones. Además, fijará las reglas de capitalización en base a responsabilidades fiduciarias. Al mes de febrero de 1994, no se -- han dado estas reglas generales.

"la persona designada en el acto constitutivo del fideicomiso o en el de sus modificaciones para recibir los beneficios del mismo".

Acosta Romero²⁹ dice que el "fideicomisario es la persona que recibe el beneficio (no siempre existe) del fideicomiso o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad".

El artículo 348 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala que "Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica".

El mismo artículo señala que se pueden designar varios fideicomisarios para que reciban los beneficios del fideicomiso de manera conjunta o sucesivamente.

El artículo 347 de la misma ley previene que el fideicomiso será válido aunque no se nombren fideicomisarios, es decir, se puede constituir sin designar un tercero que reciba el beneficio del

²⁹ Acosta Romero, Op. Cit., pág. 560.

fideicomiso y, en ese caso, pueden recibir los beneficios personas no determinadas o bien, el propio fideicomitente.

Por ello, diré que el fideicomisario es la persona física o moral, con capacidad suficiente para recibir el beneficio del fideicomiso o los remanentes, una vez que se cumplan los fines previstos en éste.

Dentro de los elementos objetivos se encuentran la materia o patrimonio y los fines del fideicomiso.

a) Materia.

El licenciado Jesús Roalandini³⁰ dice que "pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes, muebles o inmuebles, ó derechos, excepto los estrictamente personales del fideicomitente".

El contador Raúl Rodríguez Ruiz³¹ menciona que "el patrimonio (objeto o materia) del fideicomiso lo constituyen los bienes o derechos, o ambos a la vez, que

³⁰ Roalandini, Jesús. Op. cit.

³¹ Rodríguez Ruiz, op cit., pág. 53

el fideicomitente separa de su propio patrimonio, para afectarlos en fideicomiso".

El artículo 351 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que "pueden ser objeto de fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular".

Como se puede observar, la materia del fideicomiso la integran los bienes o derechos que el fideicomitente afecte en fideicomiso para la consecución de un fin. Este artículo también señala que los bienes o derechos entregados al fiduciario, sólo podrán destinarse al cumplimiento de los fines previstos, pues como ya se dijo, dejan de ser propiedad del fideicomitente para que el fiduciario adquiera la titularidad no como si fueran de la institución fiduciaria, sino como medio para la consecución del fin previsto en cada contrato de fideicomiso.

Tan es así, que la Ley de Instituciones de Crédito impone al fiduciario la obligación de llevar una contabilidad especial por cada contrato de fideicomiso, misma que tiene que coincidir con la contabilidad del departamento

y de la institución fiduciaria en sus cuentas controladoras.

b) Fines.

El contador Rodríguez Ruiz³² se refiere a estos de la siguiente manera: "Constituye la meta o metas, el objetivo o los objetivos que el fideicomitente desea alcanzar con la intervención del fiduciario y conforme a las instrucciones que aquél da a éste en el contrato de fideicomiso o acto constitutivo del fideicomiso. El fin o los fines del fideicomiso son tan variados como las necesidades del fideicomitente".

El licenciado Roalandini³³, comenta que éstos "pueden ser tan diversos como las necesidades del fideicomitente y sólo tienen como limitante que los mismos sean lícitos y posibles física y jurídicamente".

El licenciado David Peñaloza³⁴ resalta que "sólo serán

³² *Idea*. pág. 69

³³ Roalandini, Jesús, Programa de Formación del Supervisor Bancario. Edita la comisión Nacional Bancaria. Ponencia.

³⁴ Peñaloza Santillan, *op. cit.*, pág. 102.

válidos los contratos de fideicomiso cuyo objeto sea lícito y posible"

Los fines del fideicomiso son tan amplios como necesidades tenga el fideicomitente, es decir, que el fideicomiso podrá tener cualquier fin que satisfaga los requerimientos de éste, siempre que los mismos sean lícitos y posibles. Así, el fideicomitente, a través del fideicomiso, podrá crear un fondo de pensiones de jubilación o para el pago de sus primas de antigüedad, o un fondo de ahorro para los trabajadores de su empresa, o tal vez disponer su bienes de tal manera que al ocurrir su fallecimiento éstos sean entregados a sus herederos al cumplir con determinada condición, o bien, constituir con otras personas un fondo para la creación de una empresa a fin de facilitar la transparencia del manejo de los recursos de la inversión o para otorgar becas o ayudas a enfermos o estudiantes, en fin, podríamos enlistar un sinnúmero de posibilidades y no abarcaríamos todas.

5. Forma del fideicomiso.

Los autores que hemos mencionado en el transcurso de este capítulo coinciden en que los fideicomisos deben constar

por escrito.

El artículo 352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que "El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento. La constitución del fideicomiso deberá siempre constar por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos o la transmisión de la propiedad de las cosas que se den en fideicomiso".

Continúa diciendo en su artículo 353 "El fideicomiso cuyo objeto recaiga sobre bienes inmuebles deberá inscribirse en la sección de la Propiedad del Registro Público del lugar en que los bienes estén ubicados".

"Luego, ya sea que los fideicomisos se constituyan por acto entre vivos o por testamento siempre deberán constar en escritos ya sea privados o públicos, atendiendo a las reglas para la transmisión de los bienes o derechos fideicomitidos".

Los fideicomisos cuya materia sean bienes inmuebles se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad, para que surtan efectos contra terceros, asimismo, los

fideicomisos cuyos fideicomitentes sean extranjeros y de los que se deriven derechos para ellos se inscribirán en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras dentro del mes siguiente a su constitución.

CAPITULO SEGUNDO

Capítulo Segundo. Tipos de fideicomisos

- 1. Fideicomisos de administración. .**
- 2. Fideicomisos de inversión.**
- 3. Fideicomisos de garantía.**
- 4. Fideicomisos traslativos de dominio.**
- 5. Fideicomisos onerosos y gratuitos.**
- 6. Fideicomisos privados y públicos.**

Capítulo Segundo. Tipos de Fideicomiso.

No existe un criterio único para clasificar a los fideicomisos, por lo que sólo me referiré a estas clasificaciones que, a mi juicio, son las más relevantes:

a. Por los fines del fideicomiso, en el catálogo de cuentas autorizado, la Comisión Nacional Bancaria los clasifica en:

- Fideicomisos de administración.
- Fideicomisos de inversión.
- Fideicomisos de garantía.
- Fideicomisos traslativos de dominio.
- Otros.

b. Por la contraprestación que genera su administración y/o la transmisión de los bienes fideicomitidos, se pueden dividir en:

- Onerosos.

- Gratuitos

c. Por las personas que los constituyen, son:

- Privados.

- Públicos.

1. Fideicomisos de administración.

Según el maestro Villagordoa Lozano³⁵, estos fideicomisos son aquellos "en los cuales se transmiten al fiduciario determinados bienes o derechos para que éste proceda a efectuar las operaciones de guarda, conservación o cobro de los productos de los bienes fideicomitados que le señale el fideicomitente, entregando los productos o beneficios al fideicomisario".

El licenciado Octavio Hernández³⁶ considera que los

³⁵ Villagordoa Lozano, op. cit. pág. 204.

³⁶ Hernández, Octavio. op. cit. pág. 289.

fideicomisos de administración son aquellos "cuya finalidad es que la fiduciaria maneje o administre el patrimonio fideicomitado en provecho del fideicomisario".

Diré entonces que los fideicomisos de administración son aquellos en los cuales el fideicomitente destina ciertos bienes muebles e inmuebles que entrega al fiduciario para que éste los administre y, siguiendo las instrucciones del fideicomitente, se entreguen al fideicomisario los propios bienes y/o los productos o beneficios obtenidos.

Las partes de este tipo de fideicomiso son las siguientes:

- a. El fideicomitente, que es quien aporta determinados bienes muebles, inmuebles o efectivo.
- b. El fideicomisario, es la persona que recibe los beneficios de los bienes fideicomitados y, desde luego, puede ser el propio fideicomitente.
- c. El fiduciario, quien recibe en propiedad fiduciaria, los bienes para su administración.

En los contratos respectivos se puede facultar al

fiduciario a celebrar contratos de arrendamiento, efectuar el cobro de rentas, así como a realizar todas las erogaciones necesarias en el cumplimiento de este tipo de fideicomisos, llámense pagos de impuestos, luz, agua, y mantenimiento en general, entre otras cosas.

2. Fideicomisos de inversión.

El licenciado Octavio Hernández³⁷ define al fideicomiso de inversión como "aquel cuya finalidad es que la fiduciaria destine el patrimonio fideicomitado a la realización de operaciones económicamente provechosas al beneficio del fideicomiso".

El licenciado Jesús Roalandini³⁸ define a éstos como "aquellos mediante los cuales el fideicomitente entrega determinada cantidad de dinero al fiduciario para que esta sea invertida en valores de renta fija a determinado plazo y con la mayor productividad posible, en beneficio del propio fideicomitente o de fideicomisarios que este designe".

³⁷ Idem. pág. 287.

³⁸ Roalandini, Jesús. El Fideicomiso en México. Ponencia.

Atendiendo a lo anterior, los fideicomisos de inversión los defino como aquellos en que el fideicomitente destina cierta cantidad de dinero que entrega al fiduciario para que este realice su inversión, en beneficio del fideicomisario, quien también puede ser el fideicomitente.

Las partes que intervienen en estos fideicomisos son:

- a. El fideicomitente, quien aporta el dinero al fideicomiso.
- b. El fideicomisario, quien recibe el producto de las inversiones que realice el fiduciario y puede ser el propio fideicomitente.
- c. El fiduciario, quien recibe el dinero y realiza las inversiones relativas.

Recientemente, el Banco de México resolvió incorporar en una sola circular todas las disposiciones relativas a operaciones activas, pasivas y servicios, así como

algunos ajustes al régimen legal vigente.

La circular 2008/94 del 17 de febrero de 1994, se refiere básicamente a los fideicomisos, mandatos o comisiones de inversión.

En ella, persiste el depósito obligatorio (50% de los recursos) en Banco de México y, en general, se conservan las mismas excepciones a dicho depósito.

Se define con mayor precisión y claridad el concepto de fideicomiso, mandato o comisión de inversión cerrado. Se establece que el fiduciario puede recibir instrucciones verbales del cliente, siempre y cuando se confirme por escrito, telefax, telex u otro medio, el mismo día en que se celebren las operaciones.

Se establecen obligaciones para las fiduciarias en el desempeño de fideicomisos que garanticen el pago de valores objeto de oferta pública e intermediación en el país, a fin de que se cercioren que los tenedores de los valores garantizados conozcan con detalle los términos y condiciones de la garantía.

Se exime el requisito de autorización a las operaciones

fiduciarias en las cuales personas físicas o morales adquieran derechos, salvo en dos casos: emisión de títulos y garantía de emisiones.

Esta circular entró en vigor a partir del primero de marzo de 1994.

3. Fideicomisos de Garantía.

El licenciado Victor Manuel Giorgana Frutos³⁹ define a estos fideicomisos diciendo que "la función de este tipo de negocios es asegurar cualquier obligación que el fideicomitente tenga frente a uno o varios acreedores, de tal suerte que transmitiendo al fiduciario determinados bienes, éstos últimos tienen la certeza de pago, pues en caso de incumplimiento del primero, la institución cumple por su cuenta pudiendo simplificarse los trámites de ejecución".

Al respecto, Villagordoa Lozano⁴⁰ comenta que "en virtud

³⁹ Giorgana Frutos, Victor Manuel. Derecho Bancario. Editorial Porrúa, 1a. edición. México, 1982. pág. 45.

⁴⁰ Villagordoa Lozano, op. cit., pág. 200 - 204.

de estos fideicomisos, se transmite al fiduciario la titularidad de ciertos bienes o derechos para asegurar el cumplimiento de una obligación que es a cargo del fideicomitente".

El maestro Octavio Hernández⁴¹ considera que el fideicomiso de garantía "es aquel cuya finalidad es asegurar el cumplimiento de obligaciones contraídas por quien lo constituye o por un tercero"

Por ello, los fideicomisos de garantía los defino como aquellos en que el fideicomitente transmite al fiduciario determinados bienes con la finalidad de garantizar el cumplimiento de una obligación contraída por este. Añadiré que se trata de contratos accesorios, es decir, que su existencia está condicionada al nacimiento y cumplimiento de una obligación principal.

Sus partes son:

- a. El fideicomitente, quien garantiza la deuda u obligación contraída por él mismo o por un tercero con los bienes fideicomitados.

⁴¹ Hernández, Octavio; op. cit., pág. 285.

- b. El fideicomisario en primer lugar, es quien recibe la garantía de la obligación, es decir, el acreedor, sólo mientras se cumple la obligación contraída a su favor.
- c. El fideicomisario en segundo lugar, será el propio fideicomitente una vez cumplida la obligación garantizada, toda vez que, al darse este supuesto los bienes dados en garantía, a través de estos fideicomisos, le serán restituidos.
- d. El fiduciario, es la institución de crédito que recibe los bienes fideicomitados, se encarga de observar el cumplimiento de la obligación y, en caso de no ser así, de la ejecución de los bienes para el pago de la misma.

Estimo que este tipo de fideicomisos pueden proporcionar al acreedor una garantía mejor que la hipoteca ya que al constituirse, los bienes del obligado salen de su patrimonio y se entregan al fiduciario mientras se cumple con la obligación contraída, proporcionando a ambas partes la seguridad de que estos no serán destinados a fines diversos y facilitando la ejecución de la garantía

en caso de incumplimiento.

En la práctica fiduciaria, se recomienda que al constituirse este tipo de fideicomiso, debe preverse un proceso de ejecución para el caso de incumplimiento, así como el precio que servirá de base para la enajenación de los bienes, en ejecución de la garantía.

En ellos se faculta al fiduciario para que requiera al fideicomitente (obligado) el pago y en caso de no recibirlo o no acreditarse el mismo, deberá proceder a la ejecución del bien fideicomitado de acuerdo al procedimiento que se establezca en el contrato relativo.

El producto obtenido se destinará para el pago de impuestos, gastos que se generen por la venta del bien fideicomitado, honorarios fiduciarios y pago de la obligación garantizada, si hubiese remanente este se entregará al fideicomitente.

4. Fideicomisos traslativos de dominio.

Para el licenciado Villagordoa Lozano⁴² el fideicomiso traslativo de dominio es el que tiene "como fin principal que el fiduciario transmita la titularidad de los bienes o derechos fideicomitados al fideicomisario o a la persona que este señale, una vez que se hayan reunido los requisitos previamente establecidos".

En el Manual de Servicios del entonces Grupo Somex, estos fideicomisos se definen como aquellos que "transmiten en forma temporal la propiedad de un determinado inmueble, para que la fiduciaria lo conserve y después lo trasmita al fideicomisario una vez cumplidas las condiciones estipuladas".

Defino, entonces, al fideicomiso traslativo de dominio como aquel en que el fideicomitente transmite determinados bienes inmuebles al fiduciario, con el objeto de que éste, a su vez, los transmita al fideicomisario o a quien él designe, una vez satisfechas las condiciones establecidas para ello.

Enumerare sus partes:

⁴² Villagordoa Lozano, op. cit. pág. 199 - 200

- a. El fideicomitente, que transmite los inmuebles al fiduciario y establece las condiciones en que deberán transmitirse al fideicomisario.
- b. El fideicomisario, quien cumple con las condiciones a su cargo y recibe el bien fideicomitado.
- c. El fiduciario, recibe el bien y verifica que las condiciones impuestas por el fideicomitente se cumplan exactamente para transmitir el bien al fideicomisario.

Estos fideicomisos permiten salvar ciertos obstáculos para la adquisición de bienes inmuebles, por ejemplo, cuando un extranjero desea adquirir un bien inmueble en la llamada "zona restringida" (100 kms. en las fronteras y 50 kms. en las costas).

Refiriéndonos al ejemplo, conforme a la Ley de Inversiones Extranjeras, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de diciembre de 1993, en su artículo 10 se contiene una innovación:

Se permite a personas morales nacionales con cláusula de inclusión de extranjeros, que haya celebrado el convenio

que el artículo 27 fracción I, que la Constitución prevé, adquirir el dominio de inmuebles en la "zona restringida", sin que sea obligatoria la constitución de fideicomisos, siempre y cuando el destino de dichos bienes inmobiliarios no sea el de actividades residenciales.

La referida adquisición deberá inscribirse en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Sin embargo, cuando los bienes sean destinados a fines residenciales, sólo podrán tener el derecho de uso y no el dominio.

En su artículo 11, se establece que la institución fiduciaria requiere permiso de la esa secretaría para la constitución de fideicomisos en los que se permita a los fideicomisarios extranjeros (sociedades mexicanas sin cláusula de admisión de extranjeros y personas físicas o morales extranjeras), el uso y aprovechamiento de bienes inmuebles en la "zona restringida", sin que se constituyan a su favor derechos reales.

En el artículo 17, se establece que se requerirá, por parte de las personas morales extranjeras, la obtención de la autorización correspondiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para realizar habitualmente actos

de comercio, como sería la construcción y comercialización de una unidad habitacional residencial, hotel, condohotel, entre otras.

Este tipo de fideicomisos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras dentro de los cuarenta días hábiles siguientes a partir de su constitución, misma que será renovada anualmente.

La duración de este tipo de fideicomisos se amplía a 50 años, sin perjuicio de que sea prorrogable a solicitud de la institución fiduciaria.

El extranjero en calidad de fideicomisario, tendrá el derecho de uso y goce del bien inmueble adquirido, cuya titularidad será del fiduciario, la condición será el pago de la contraprestación señalada por el fideicomitente para fideicomitir el bien.

5. Fideicomisos onerosos y gratuitos.

El licenciado Rodolfo Batiza⁴³ señala que "el fideicomiso

⁴³ Batiza, Rodolfo. Op. cit., pág. 88

puede ser oneroso o gratuito dependiendo si la afectación de bienes al fiduciario causa o no un gravamen al fideicomisario".

El licenciado David Peñaloza Santillan⁴⁴ establece que esta clasificación surge "del hecho de que se pacte o no una contraprestación para el fideicomisario, si se establece el fideicomiso será oneroso y por el contrario, si no se conviene, el fideicomiso será gratuito".

El licenciado Miguel Acosta Romero⁴⁵ dice que son onerosos o gratuitos "según se trate de que devengue honorarios el fiduciario o no, en su caso, de que en relación con la transmisión de bienes ésta, sea o no, gratuita".

Considero que esta clasificación depende de dos puntos de vista:

- a. Del hecho de si se pactan o no honorarios para el fiduciario, y

⁴⁴ Peñaloza Santillan, David. Op. cit., pág. 150, 151.

⁴⁵ Acosta Romero, Miguel. op. cit., pág. 337.

- b. De la contraprestación que pueda surgir a cargo del fideicomisario en virtud de la constitución del fideicomiso.

Conforme al primer criterio, serán fideicomisos onerosos aquellos en donde el fiduciario reciba honorarios por su desempeño en el fideicomiso y gratuitos en donde el fiduciario no perciba nada por sus servicios.

Atendiendo al segundo criterio, serán onerosos aquellos en los que el fideicomitente reciba una contraprestación del fideicomisario por la afectación de determinados bienes en fideicomiso.

Retomaré el ejemplo del que hablé en los fideicomisos traslativos de dominio, el cual también es oneroso porque la transmisión de los bienes en fideicomiso se condiciona a que el fideicomisario pague una contraprestación (precio) al fideicomitente.

Siguiendo este último criterio, el fideicomiso gratuito es aquel donde el fideicomitente destina ciertos bienes para que éstos y/o sus productos sean entregados a los fideicomisarios sin que por ello se obliguen a pagar alguna retribución al fideicomitente.

Tal es el caso de los fideicomisos en donde una persona (fideicomitente) entrega al fiduciario ciertos bienes para que los aplique como donativos a casas hogar, asilos de ancianos o enfermos de escasos recursos, conforme a las condiciones del contrato relativo.

6. Fideicomisos privados y públicos.

El licenciado Acosta Romero⁴⁶ se refiere a estos fideicomisos como sigue "Privado es aquel que se celebra exclusivamente entre particulares, público será aquel en el que intervengan instituciones gubernamentales, o tenga por objeto bienes del Gobierno Federal, o realizar actividades de interés público".

Por otro lado señala que "el fideicomiso público, fideicomiso de Estado o del Gobierno Federal, es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en calidad de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos

⁴⁶ Idem. Locus cit.

públicos en una institución para realizar un fin lícito, de interés público".

El licenciado Rafael Martínez Morales⁴⁷ dice que se clasifican en "fideicomiso público y fideicomiso privado, atendiendo a la persona jurídica que lo constituye, que puede ser el estado o un particular, respectivamente".

Por su parte David Peñaloza Santillan⁴⁸ se refiere a estos fideicomisos diciendo que "el fideicomiso es privado cuando quien lo constituye es una persona física o moral de derecho privado".

Continúa diciendo que "el fideicomiso es público, cuando sea establecido por una persona de derecho público".

Atento a lo anterior diré que el fideicomiso es privado cuando el fideicomitente sea una persona física o moral del orden civil, ya sean particulares o el Gobierno despojado de su poder de Imperium.

⁴⁷ Martínez Morales; op. cit. pág. 152.

⁴⁸ Peñaloza Santillan. Op. cit., pág. 141, 142, 143.

Asimismo, diré que se trata de fideicomisos públicos cuando el fideicomitente o fideicomitentes sean el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal quienes afecten en fideicomiso bienes del dominio de la Federación o derechos, para la realización de un fin lícito y de interés público.

En el siguiente capítulo estableceré el concepto del fideicomiso público como entidad paraestatal.

Como una forma de ilustrar los tipos de fideicomisos se anexa un cuadro en donde Banco Mexicano, S.A. los clasifica en fideicomisos de inversión, de administración y de garantía.

No se incluyen los fideicomisos traslativos de dominio, mismos que se consideran como de administración, atendiendo al criterio, también sustentado por otros autores, de que todos los fideicomisos son traslativos de dominio pues al entregar el fideicomitente los bienes al fiduciario existe una transmisión de dominio



Banco Mexicano

FIDEICOMISOS

VARIOS

"TABLAS DE RESPUESTA"
MHEC 27-A AL CUENTE

CONCEPTO	CLASIFICACION		
ES UN CONTRATO POR EL CUAL UNA PERSONA FISICA O MORAL DESTINA CIERTOS BIENES O DERECHOS A UN FIN LICITO Y DETERMINADO, EN BENEFICIO PROPIO O DE UN TERCERO, ENCARGANDOLE LA REALIZACION DE DICHO FIN AL BANCO.	INVERSION	ADMINISTRACION	GARANTIA
PATRIMONIO	BIENES (MUEBLES O INMUEBLES) Y DERECHOS		
FORMALIZACION	POR ESCRITO, EN DOCUMENTO PRIVADO O PUBLICO SEGUN PROCEDA		
FINES	CONSISTE EN LA ENTREGA DE EFECTIVO O VALORES, QUE HACE EL FIDEICOMITENTE, (CLIENTE AL BANCO (FIDUCIARIO) PARA QUE ESTE INVIERTA, ADMINISTRE Y REINVIERTA EN TITULOS O EN VALORES QUE OFREZCAN MAYOR RENTABILIDAD Y SEGURIDAD, GENERALMENTE EN BENEFICIO DEL MISMO FIDEICOMITENTE O DE OTRAS PERSONAS DESIGNADAS POR ESTE, Y DESTINADOS A LOS FINES ESTABLECIDOS POR EL PROPIO CLIENTE	GENERALMENTE SE TRANSMITEN BIENES INMUEBLES AL BANCO PARA SU ADMINISTRACION Y EL CLIENTE REALIZA LAS OBRAS Y CONSTRUCCIONES PARA CUMPLIR LOS FINES DEL FIDEICOMISO, LAS QUE POSTERIORMENTE SE TRANSMITIRAN AL FIDEICOMISARIO (BENEFICIARIO)	TIENE COMO PROPOSITO FUNDAMENTAL GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE UNA OBLIGACION
FIDEICOMISOS MAS USUALES	<p>PARA EMPRESAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • PLANES DE PENSIONES Y PRIMAS DE ANTIGUEDAD • FONDOS DE AHORRO DE TRABAJADORES Y EMPLEADOS • DE INCENTIVOS A EMPLEADOS <p>PARA PERSONAS FISICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • EN FAVOR DE LA FAMILIA, INSTITUCIONES ESTUDIANTILES Y SIMILES DE INVERSION • PLANES DE BENEFICIO PARA FINES DIVERSOS • CON CLAUSULA TESTAMENTARIA 	<ul style="list-style-type: none"> • PARA ADQUISICION DE INMUEBLES URBANOS • PARA COMERCIOS Y DESARROLLOS TURISTICOS EN ZONA RESTRINGIDA • CON INMUEBLES DE CARACTER INDUSTRIAL (MAQUILADORIAS) • PARA DESARROLLOS INMOBILIARIOS NO TURISTICOS (HABITACIONALES) • CON BASE EN UN TESTAMENTO Y EN POLIZAS DE SEGUROS DE VIDA • DE VALORES EN ADMINISTRACION 	<ul style="list-style-type: none"> • CON INMUEBLES, VALORES O DERECHOS • DE MEXICANIZACION DE EMPRESAS • DE INMIGRANTES RENTISTAS • DE EMISION DE CERTIFICADOS DE PARTICIPACION • DEPOSITOS CONDICIONALES

DOCUMENTO DE USO INTERNO

Banco Mexicano

FIDEICOMISOS

VARIOS

"TABLAS DE RESPUESTA
INMEDIATA AL CLIENTE"

CONCEPTO	CLASIFICACION		
<p>VENTAJAS PARA EL CLIENTE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SEGURIDAD Y PRODUCTIVIDAD DEL CAPITAL INVERTIDO • POSIBILIDAD DE NEGOCIAR EL FIDEICOMISO EN CUALQUIER MOMENTO • EXACTO CUMPLIMIENTO DE LA VOLUNTAD DEL CLIENTE EN VIDA, Y EN CASO DE SU FALLECIMIENTO, ENTREGA DEL PATRIMONIO A SUS BENEFICIARIOS • TRATANDOSE DE FIDEICOMISOS DE PREVISION SOCIAL, BENEFICIOS FISCALES 	<ul style="list-style-type: none"> • REDUCCION DEL TRABAJO ADMINISTRATIVO • SEGURIDAD DE QUE LA TRANSMISION DE PROPIEDAD DE LOS BIENES FIDEICOMITIDOS, SE EFECTUARA CONFORME A LO ESTIPULADO • ARMONIA Y COHESION DE LOS INTERESES DE LOS CUENTES • CONSERVACION DEL PATRIMONIO, TRANSPARENCIA Y SEGURIDAD EN SU MANEJO 	<ul style="list-style-type: none"> • GARANTIZAR AL FIDEICOMISARIO (ACREEDOR) EL CUMPLIMIENTO DE UNA OBLIGACION A CARGO DEL FIDEICOMITENTE (DEUDOR) • SEGURIDAD JURIDICA PARA LAS PARTES • PROCEDIMIENTO AGIL DE EJECUCION DE LA GARANTIA, EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DEL DEUDOR
<p>COMITE TECNICO</p>	<p>EN CASO DE QUE SE REQUIERA, EL CLIENTE DESIGNA A LAS PERSONAS QUE INTEGRARAN A ESTE ORGANISMO AUXILIAR EN LA ADMINISTRACION DEL FIDEICOMISO.</p>		
<p>DURACION</p>	<p>LA QUE ESTABLEZCAN LAS PARTES CONSIDERANDO LOS FINES, SIN EXCEDER DEL MAXIMO LEGAL.</p>		
<p>HONORARIOS FIDUCIARIOS</p>	<p>LAS COMISIONES POR ESTUDIO Y ACEPTACION, Y POR MANEJO ANUAL SE CONVIENEN DE COMUN ACUERDO CON EL CLIENTE.</p>		
<p>CLIENTELA</p>	<p>PERSONAS FISICAS O MORALES MEXICANAS O EXTRANJERAS.</p>		

CAPITULO TERCERO

Capítulo Tercero. El fideicomiso público.

- 1. El fideicomiso público en la administración pública Federal.**
- 2. Concepto de fideicomiso público.**
- 3. Elementos del fideicomiso público.**
 - a) Personales.**
 - b) Fines.**
 - c) Comité técnico.**
 - d) Estructura administrativa del fideicomiso público.**
- 4. Requisitos para constituir un fideicomiso público.**
- 5. Delegado fiduciario especial.**
- 6. Control de los fideicomisos públicos.**
- 7. Extinción de los fideicomisos públicos.**
- 8. Número de fideicomisos públicos que existen en México.**

Capítulo tercero. El fideicomiso público.

1. El fideicomiso público en la Administración Pública Federal.

Atendiendo a lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración pública federal se organiza en centralizada y descentralizada.

La primera se integra por la Presidencia de la República, las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República. Las secretarías de estado y los departamentos administrativos reciben el nombre de dependencias.

La descentralizada se integra por 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. A éstas se les denomina entidades paraestatales.

Las dependencias y entidades paraestatales se encuentran obligadas a regir sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, se establezcan por el Ejecutivo Federal (artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

En el artículo 3º. de la citada ley, fracción tercera, los fideicomisos públicos son considerados parte de la Administración Pública Federal, y se constituyen, como ya dijimos con el expreso propósito de auxiliar a ésta en el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo.

A través de los fideicomisos públicos el Ejecutivo Federal puede crear entidades que se encarguen del cumplimiento de un rubro concreto del plan nacional de desarrollo de manera eficaz, al contar con los recursos humanos y materiales necesarios para su logro, bajo la coordinación de las instituciones fiduciarias y los órganos de gobierno de los fideicomisos.

Comenta el licenciado Rafael Martínez Morales⁴⁹, "del

⁴⁹ Martínez Morales, Op. cit., pág. 155

fideicomiso, usado con excelentes resultados en la práctica mercantil por los particulares, al igual que otras figuras del derecho privado, también se ha servido el Estado para alcanzar ciertas metas afines a su labor de administrador público".

El licenciado David Peñaloza⁵⁰ al respecto dice: "la administración pública, es el principal instrumento del que dispone el Estado para lograr los objetivos y prioridades nacionales y los fideicomisos públicos como partes de ella, participan en tal propósito, dentro de los límites y recursos que se les asigne".

2. Concepto de fideicomiso público.

Para el licenciado Miguel Acosta Romero⁵¹, el fideicomiso público es "un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos en una institución fiduciaria (por

⁵⁰ Peñaloza Santillan. Op. cit., pág. 159

⁵¹ Acosta Romero. Op. cit., pág. 340

lo general instituciones nacionales de crédito), para realizar un fin lícito de interés público".

Por su parte, el licenciado Andrés Serra Rojas⁵², define a este tipo de fideicomisos como "un negocio jurídico creado por la ley o decreto, el fideicomiso público o contrato, por medio del cual la Administración Pública Federal, como fideicomitente único, constituye un patrimonio autónomo con bienes del dominio público o privado de la Federación, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria, por lo general una institución nacional de crédito, expresamente autorizada para la realización de un fin de interés público, lícito y determinado".

El licenciado Rafael Martínez Morales⁵³ señala que "los fideicomisos públicos son aquellos que establece la Administración Pública Federal, los cuales se estructuran de forma análoga a los organismos públicos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria, y cuyo fin es auxiliar al Ejecutivo

⁵² Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 14a. edición, México, 1988, pág. 820

⁵³ Martínez Morales, op. cit., pág. 154.

Federal, mediante la realización de actividades consideradas prioritarias para el país".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 47 establece que los fideicomisos públicos "son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos".

Por su parte, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en su artículo 40, en su primer párrafo, establece que "Los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública y quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley."

Asimismo, el artículo 2º., fracción III, del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, señala que "Para los efectos de éste Reglamento se entenderá por: ...

"... III. Entidades Paraestatales: las que con tal carácter determine la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal."

Defino, entonces, al fideicomiso público como el contrato a través del cual el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales, afecta determinados bienes del dominio de la Federación en una institución fiduciaria, para la creación de una entidad paraestatal cuya finalidad es coadyuvar a la consecución de los objetivos previstos en el plan nacional de desarrollo, contando para ello con una estructura administrativa propia y un comité técnico.

3. Elementos del fideicomiso público

Dentro de los elementos del fideicomiso público encontramos los personales, los fines, el comité técnico y la estructura administrativa del comité técnico.

a. Personales.

Los elementos personales del fideicomiso público son, como en todos los fideicomisos, el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario o fideicomisarios.

- El fideicomitente.

Nos dice el licenciado Acosta Romero⁵⁴, que en este tipo de fideicomisos el fideicomitente "es el Gobierno Federal", pero además señala que "los fideicomisos públicos locales son los establecidos por las entidades federativas o incluso contratados por los municipios".

Al hablar de la Administración Pública Federal encontramos que existen tres niveles dentro de ella y que son, en orden jerárquico:

Primer nivel: Federal,

Segundo nivel: Estatal, y

⁵⁴ Acosta Romero, locus cit.

Tercer nivel: Municipal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula al primer nivel, que a su vez se subdivide en: centralizada y descentralizada. Los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal o sus entidades paraestatales, materia de ésta tesis, forman parte de la administración pública federal descentralizada, como ya se mencionó.

La Ley Orgánica de la Administración de cada Entidad Federativa, rige el segundo nivel y los fideicomisos públicos que constituyen cada una de las entidades.

La Ley Orgánica de la Administración Pública de cada municipio, regula el tercer nivel y, por consiguiente, a los fideicomisos públicos constituidos por cada municipio.

El licenciado Serra Rojas⁵⁵ menciona que "será fideicomitente del Gobierno Federal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

⁵⁵ Serra Rojas, op. cit., pág. 822

Martínez Morales⁵⁶ señala que "en el caso de la Federación, es el Ejecutivo por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Por lo que se refiere a los Estados, serán sus respectivos gobiernos y los ayuntamientos, en el supuesto de los municipios".

De acuerdo al artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el fideicomitente en los fideicomisos públicos será el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, también pueden ser las entidades paraestatales, previa autorización de la citada secretaria.

Como se mencionó en otro capítulo, el fideicomitente es la persona que afecta los bienes en fideicomiso y tratándose de los fideicomisos públicos, en donde el fideicomitente es el Gobierno Federal, quien tiene esa facultad es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Anteriormente esa atribución era de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, por lo que, al citar algunos autores encontramos que se refieren a esta última.

⁵⁶ Martínez Morales, op. cit., pág. 155

- El fiduciario.

El licenciado Acosta Romero⁵⁷ nos dice que "puede ser cualquier institución de crédito que tenga concesión para realizar operaciones fiduciarias". También en este sentido se pronuncian Serra Rojas y Rafael Martínez.

Al hablar de fideicomisos en general dijimos que el fiduciario es quien recibe los bienes fideicomitidos para destinarlos a los fines previstos en el acto constitutivo o en sus reformas. El fideicomiso público no es la excepción, así, el cargo de fiduciario será desempeñado por cualquier institución de crédito que se encuentre debidamente autorizada para la realización de actividades fiduciarias.

Actualmente, la mayoría de las anteriormente llamadas sociedades nacionales de crédito han cambiado su naturaleza a sociedades anónimas ante la reprivatización bancaria, pero quedan algunas con esa denominación, como Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco del Ejército y las Fuerzas Armadas y Nacional Financiera, sin que por ello excluyan a los demás en este tipo de encargos.

⁵⁷ Acosta Romero, op. cit., pág. 341.

- El fideicomisario.

Ningún autor hace referencia a ellos, sin embargo, siguiente los principios que rigen a los fideicomisos, el fideicomisario es quien recibe los beneficios del fideicomiso. Entonces, al hablar de los fideicomisos públicos, cuya finalidad son cuestiones de interés social y que contribuyen al desarrollo nacional, considero que los fideicomisarios son, en principio, el propio fideicomitente y todas aquellas personas de la sociedad mexicana que se ven beneficiadas directamente con las acciones de estos como parte de la Administración Pública Federal.

b. Fines.

Entre los fines que se pueden realizar a través de un fideicomiso público, el licenciado Acosta Romero⁵⁸ señala los siguientes:

1. - "La inversión de fondos públicos."

⁵⁸ Idem. pág. 342.

2. - "El manejo y administración de obras públicas."
3. - "La prestación de servicios."
4. - "Producción de bienes para el mercado."

"En los fines previstos en los puntos 2, 3 y 4 se aprecia la posibilidad que el fideicomiso se utilice como una variante de la empresa pública y que opere bajo las reglas del fideicomiso sin tener personalidad jurídica propia".

Por su parte Rafael Martínez⁵⁹ dice "si la diversidad de objetos para los que se han constituido los fideicomisos es amplia, los fines que se pretenden alcanzar con su creación deben estar delimitados por el interés general, que es el que en última instancia, ha de presidir la actividad del Estado".

Los fines del fideicomiso serán cualesquiera que puedan contribuir al cumplimiento del plan nacional de desarrollo de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁵⁹ Martínez Morales. Op. cit., pág. 156.

Ya mencione que los fines del fideicomiso pueden ser tan diversos como necesidades tenga el cliente, si se trata de fideicomisos públicos los fines de éstos pueden ser tan diversos como necesidades e intereses sociales tenga que resolver el Gobierno Federal.

Los fines de los fideicomisos públicos tienen como única limitante que sean acordes con las necesidades populares y los planes de desarrollo nacional establecidos por el Gobierno.

La Constitución Política de nuestro país, en sus artículos 25, 26 y 28, señala las áreas prioritarias y estratégicas para el Gobierno Federal.

Otorgan al Ejecutivo la facultad de formular el Plan Nacional de Desarrollo, atendiendo a los intereses y necesidades de la sociedad, garantizando la integridad social, la democracia y la soberanía nacional.

Establece que para lograr un óptimo desarrollo social se debe involucrar a los tres sectores nacionales: el público, el privado y el social. Los cuales podrán contribuir ya sea por sí mismos o participando de manera

conjunta.

Al Ejecutivo le corresponde crear los sistemas para la planeación nacional, establecer los objetivos del plan de desarrollo y controlar, coordinar, vigilar y evaluar el cumplimiento de los mismos.

Para ello, podrá designar a los organismos de la administración pública federal que deban atender lo anterior. Esta última, tiene la obligación de funcionar conforme a los objetivos del plan nacional de desarrollo de manera obligatoria.

Se consideran con áreas estratégicas del Estado:

1. - La acuñación de moneda,
2. - El servicio de correos,
3. - El servicio de telégrafos y radio telegrafía,
4. - El servicio de comunicación vía satélite,
5. - La emisión de billetes a través de un solo banco,

6. - El petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica,
7. - La explotación de minerales radiactivos y la generación de medicina nuclear,
8. - La electricidad,
9. - El servicio de ferrocarriles, y
10. - Otras que se señalen en las leyes emitidas por el Congreso de la Unión.

c. Comité técnico.

Acosta Romero⁶⁰ considera que "estos fideicomisos se administrarán bajo ciertas reglas de dependencia sectorial, ya que se nombrará un comité técnico y a un director de fideicomiso, lo cual nos hace pensar que algunos de ellos se manejan como empresas públicas".

Además, que "los comités técnicos de los fideicomisos son órganos colegiados que se designan en el acto

⁶⁰ Acosta Romero, op. cit., pág. 343.

constitutivo del fideicomiso, o en el de sus reformas, si es que el fideicomitente se reservó esas facultades y cuyo objeto, a primera vista, será el coadyuvar con el fiduciario en el desempeño del fideicomiso y determinar la distribución de fondos conforme a las reglas y facultades que en el acto constitutivo del fideicomiso se señalaron para el comité"

Continúa diciendo "el comité técnico de un fideicomiso viene funcionando como un verdadero consejo de administración, que toma decisiones, acuerdos, sesiona regularmente y es un organismo colegiado de administración permanente".⁶¹

Martínez Morales⁶² define al comité técnico así: "es el órgano creado en el acto constitutivo de un fideicomiso o en sus reformas, cuyo objetivo es coadyuvar al logro de los fines propios del fideicomiso, de acuerdo a la integración, los deberes y las facultades que se le confieren. Su existencia es potestativa en los fideicomisos particulares y obligatoria en los creados

⁶¹ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 7a. edición. México, 1986, pág. 393

⁶² Martínez Morales, op. cit., pág. 156

por el Gobierno Federal".

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, en su artículo sexto transitorio, equipara a los comités técnicos de los fideicomisos públicos con los órganos de gobierno de los organismos descentralizados.

El comité técnico del fideicomiso será el encargado de la administración del mismo, deberá integrarse por cuando menos cinco miembros propietarios mínimo y quince máximo, con sus respectivos suplentes. Estos cargos son personales y se prohíbe ejercerlo a través de representantes.

Entre estos se encontrarán el presidente del mismo, un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los representantes de la dependencias o entidades cuyo ámbito de competencia o de funciones se relacione con el objeto de la entidad, además, podrán ser miembros del comité técnico representantes de los sectores privado o social que por sus experiencias vinculadas al objeto de la entidad paraestatal colaboren en el logro de sus objetivos. (artículo 17 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.)

El presidente del comité técnico del fideicomiso será el que sea titular de la Coordinadora de Sector que corresponda o quien éste designe.

El comité se reunirá cuando menos cuatro veces al año, es decir, una vez cada tres meses, debiendo observar lo siguiente para levantar sus sesiones:

1. Que se encuentren la mitad más uno de sus miembros; y
2. Que la mayoría de los asistentes sean miembros de la Administración Pública Federal.

Sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes y el presidente del comité tendrá voto de calidad en caso de empate.

En caso de falta injustificada de los servidores públicos a las sesiones que sean convocados, se aplicará la sanción que proceda en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La convocatoria para sus sesiones deberá acompañarse de la orden del día y de los documentos correspondientes. Estas deberán ser enviadas por el titular de la entidad o

por el secretario técnico y recibirse por los miembros y los comisarios con cinco días hábiles de anticipación.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley de Entidades Paraestatales, los comités técnicos tendrán las siguientes facultades indelegables:

- I. Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;
- II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable. En lo tocante a los presupuestos y a los programas financieros, con excepción de aquellos incluidos en el presupuesto anual de egresos de la Federación o del departamento del Distrito Federal, bastará con la aprobación del órgano de gobierno respectivo;
- III. Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal de los

de aquellos que se determinen por acuerdo del ejecutivo federal;

IV. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidades financieras. Respecto a los créditos externos se estará a lo que se dispone en el artículo 54 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales

V. Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el director general pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma;

VI. Aprobar anualmente previo informe de los comisarios, y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad paraestatal y autorizar la publicación de los mismos;

VII. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de esta Ley, las políticas, bases y

programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El director general de la entidad y, en su caso, los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el órgano de gobierno;

- VIII. Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar asimismo y en su caso el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados;
- IX. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los convenios de fusión con otras entidades;
- X. Autorizar la creación de comités de apoyo;
- XI. Nombrar y remover a propuesta del director general, a

los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, aprobar la fijación de su sueldos y prestaciones, y los demás que señalen los estatutos y concederles licencias;

XII. Nombrar y remover a propuesta de su presidente, entre personas ajenas a la entidad, al secretario quien podrá ser miembro o no del mismo así como designar o remover a propuesta del director general de la entidad paraestatal al pro secretario del citado órgano de gobierno, quien podrá o no ser miembro de dicho órgano o de la entidad;

XIII. Aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades de las empresas de participación estatal mayoritaria. En los casos de los excedentes económicos de los organismos descentralizados, proponer la constitución de reservas y su aplicación para su determinación por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XIV. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra

dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la federación. El reglamento de la presente ley establecerá los procedimientos relativos;

XV. Analizar y aprobar, en su caso, los informes periódicos que rinda el director general con la intervención que corresponda a los comisarios;

XVI. Acordar con sujeción a las disposiciones legales relativas los donativos o pagos extraordinarios y verificar que los mismos se apliquen precisamente a los fines señalados en las instrucciones de la coordinadora del sector correspondiente, y

XVII. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la entidad paraestatal cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la coordinadora de sector.

d. Estructura administrativa del fideicomiso público.

Una vez formalizado el contrato de fideicomiso la institución fiduciaria a través de su delegado fiduciario general, dentro de los seis meses siguientes deberá presentar para su aprobación los proyectos de la estructura administrativa que tendrá el fideicomiso o las modificaciones requeridas.

Dentro de la estructura administrativa de los fideicomisos públicos existirá un comité técnico, del cual ya hablamos, un director general, quien dependerá del comité técnico, un comisario público y un auditor externo, quienes serán nombrados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Las funciones de estos dos últimos se verán más adelante, al hablar del control de estos fideicomisos, ya que su función principal es vigilar el cumplimiento de los fines del fideicomiso o entidad.

Para ocupar el puesto de director general de la entidad o titular de la misma, se requiere:

- a) Ser ciudadano mexicano en el pleno ejercicio de sus derechos;
- b) Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia no menor de cinco años, en materia administrativa,
- c) No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del órgano de gobierno señalan las fracciones II, III, IV y V del artículo 19 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales;
- d) No tener participación accionaria o intereses particulares o familiares en empresas relacionadas con las operaciones de la entidad de que se trate;
- e) No desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que de alguna manera obstaculice su función.

El director general de la entidad paraestatal, tendrá las siguientes facultades, de conformidad con el artículo 59 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales:

- I. Administrar y representar legalmente a la entidad

paraestatal;

II. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al órgano de gobierno. Si dentro de los plazos correspondientes el director general no diere cumplimiento a esta obligación, sin perjuicio de su correspondiente responsabilidad, el órgano de gobierno procederá al desarrollo e integración de tales requisitos;

III. Formular los programas de organización;

IV. Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la entidad paraestatal;

V. Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;

VI. Establecer los procedimientos para controlar la calidad de los suministros y programas de recepción que aseguren la continuidad en la fabricación,

distribución o prestación del servicio;

VII. Proponer al órgano de gobierno el nombramiento o la remoción de las dos primeros niveles de servidores de la entidad, la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado por el propio órgano;

VIII. Recabar información y elementos estadísticos que reflejen el estado de las funciones de la entidad paraestatal para así poder mejorar la gestión de la misma;

IX. Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos;

X. Presentar periódicamente al órgano de gobierno el informe del desempeño de las actividades de la entidad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes. En el informe y en los documentos de apoyo se cotejarán las metas propuestas y los compromisos asumidos por la dirección con las realizaciones alcanzadas;

- XI. Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y eficacia con que se desempeñe la entidad y presentar al órgano de gobierno por lo menos dos veces al año la evaluación de gestión con el detalle que previamente se acuerde con el órgano y escuchando al comisario público;
- XII. Ejecutar los acuerdos que dicte el órgano de gobierno;
- XIII. Suscribir,, en su caso, los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores, y
- XIV. Las que señalen las otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones administrativas aplicables con las únicas salvedades a que se contrae este ordenamiento.

Como se puede observar, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento, dentro de la estructura administrativa de los fideicomisos públicos sólo señalan al comité técnico y al director general.

La práctica fiduciaria de estos fideicomisos sugieren que, dentro de su estructura administrativa, el director general se auxilie, para la consecución de sus objetivos, de otros funcionarios, por tal motivo, propongo el siguiente modelo de estructura orgánica, en el entendido que será encabezado jerárquicamente por el comité técnico y seguido por el director general:

a. Director de Administración y Finanzas, quien tendrá dentro de sus funciones las de:

- Tesorería,
- Contabilidad,
- Presupuestos,
- Recursos Humanos.
- Auditoría Interna,
- Impuestos, y
- Servicios.

b. Director de Operación, quien tendrá las funciones que se deriven de los fines del fideicomiso, sólo como ejemplo se citan algunas posibles:

- Compras,
- Cobranzas,
- Créditos,
- Clientes,
- Almacén,
- Industrialización de productos,
- Comercialización de productos.

c. Director Jurídico, a quien corresponderán las funciones propias de la naturaleza de su puesto, como son:

- Relaciones laborales,
- Contratación,

- Contencioso,

- Corporativo.

Estos directores serán designados por el propio director general.

También existirá un contralor, nombrado por el director general y tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

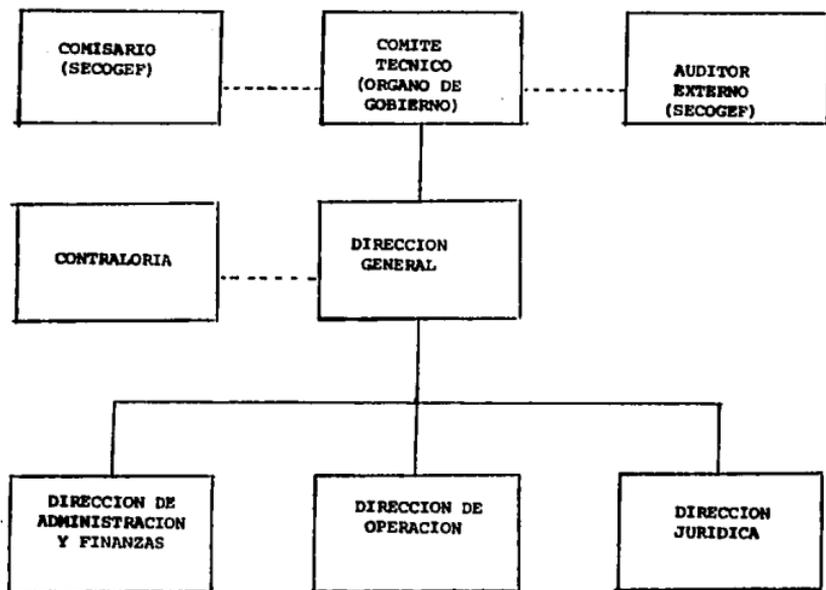
- Definir las políticas de la entidad paraestatal.

- Elaborar procedimientos operativos.

- Definir técnicas de control interno.

- Evaluar el logro de los objetivos del fideicomiso.

Los fideicomisos públicos como entidades paraestatales luego cuentan con una estructura administrativa como cualquier otra entidad; tienen áreas administrativas, contables, jurídico, de servicios, entre otras. Cuyo tamaño y número de empleados está en función del presupuesto autorizado y de sus propias funciones.



MODELO DE ESTRUCTURA ORGANICA DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS

4. Requisitos para constituir un fideicomiso público.

El licenciado Andrés Serra⁶³, señala los siguientes:

"a) El fideicomiso se constituye con una declaración unilateral del Estado."

"b) La base del fideicomiso es la formación de un patrimonio autónomo o patrimonio de afectación."

"c) La titularidad se atribuye al fiduciario."

"d) Para la realización de un fin determinado; por lo que se refiere al Estado este realiza un interés público."

"e) Cuya realización se encomienda a una institución fiduciaria, por lo que se refiere al Estado, éste encomienda el fideicomiso a una institución nacional de crédito como Banco de México, Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior."

⁶³ Serra Rojas, op. cit., pág. 824

Por otro lado, el licenciado Acosta Romero⁶⁴, enlista los siguientes requisitos:

- "a) Autorización del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto."
- "b) En esa autorización se establecerán los objetivos y características generales del fideicomiso."
- "c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la encargada de constituir y contratar los fideicomisos del Gobierno Federal."
- "d) En los contratos respectivos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá precisar los fines del fideicomiso, sus condiciones y sus términos."
- "e) En los contratos, quedarán debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejecutar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos."

⁶⁴ Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo. Op. cit., pág. 371.

- "f) También deberá precisar los derechos que se reserve el fideicomitente."
- "g) Deberán señalarse las facultades del comité técnico, en caso de que se constituya éste."
- "h) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público precisará que cuando las instituciones fiduciarias necesiten otorgar mandatos para auxiliarse en el cumplimiento de funciones secundarias, esos mandatos no podrán abarcar facultades de mando o decisión, tampoco tendrán facultades para sustituir los poderes salvo en los que tengan el mandato para pleitos y cobranzas."
- "i) La fiduciaria será la responsable de realizar los fines del fideicomiso y de asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales."
- "j) Se podrá establecer un comité técnico y, en este caso, en dicho cuerpo colegiado habrá un representante del Coordinador de Sector respectivo, y una de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La fiduciaria también tendrá un representante permanente con voz pero sin voto."

"k) Cuando se constituya comité técnico en el contrato de fideicomiso, se precisarán sus facultades conforme a las instrucciones del Ejecutivo, si las hubiese, y precisarán los derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del comité técnico constituyen limitaciones a la fiduciaria."

"l) La fiduciaria deberá abstenerse de cumplir resoluciones del comité técnico:

I) Si se excede de sus facultades conforme al acto constitutivo, o

II) Si viola el contrato de fideicomiso."

"m) Las fiduciarias deberán presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través del Coordinador de sector, los proyectos anuales de presupuestos firmados por el delegado fiduciario general."

"n) El delegado fiduciario general deberá presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los proyectos y programas de actividades que requieran

de financiamiento, aprobados por el comité técnico, si lo hay, y en su caso, obtener de la misma secretaría la autorización por escrito para poder gestionar y contratar cualquier financiamiento de acuerdo con la Ley General de Deuda Pública. Los financiamientos deberán estar comprendidos en los planes y presupuestos debidamente aprobados."

"o) En los contratos constitutivos de fideicomiso, el Gobierno se reservará la facultad de revocarlos, sin perjuicio de los derechos de terceros y con la salvedad de los fideicomisos constituidos por mandato de ley o en los que la naturaleza de los fines no lo permita".

David Peñaloza Santillán⁶⁵ enumera a grandes rasgos los pasos para constituir un fideicomiso público como sigue:

"1. Que exista una propuesta por parte del secretario de estado o jefe del departamento administrativo al que correspondería coordinar el fideicomiso, en función de los objetivos propuestos."

⁶⁵ Peñaloza Santillan, op. cit., pág. 206, 207.

"2. Que se apoye la propuesta con un estudio de factibilidad, que justifique la conveniencia de su creación como un fideicomiso público, aportando la información adicional que se considere necesaria."

"3. Que canalice la propuesta al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien dará curso conforme a su criterio, añadiendo sus puntos de vista sobre el particular. Para este efecto, la Secretaría de Programación y Presupuesto, solicitará y tomará en cuenta la opinión de la Coordinación General de Estudios administrativos, en su carácter de unidad de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo Federal".

Considero que el licenciado Serra y el licenciado Acosta Romero, señalan las características de los fideicomisos y la operación de los fideicomisos conjuntamente con los requisitos del fideicomiso.

Cabe hacer mención, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 47, dispone que los fideicomisos para ser considerados públicos y constituir una entidad paraestatal deberán contar con una "estructura análoga a las otras entidades

y que tengan comités técnicos.".

De acuerdo al Reglamento de la Ley Federal de Entidades paraestatales para constituir un fideicomiso público deberán observarse los siguientes pasos:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución de entidades paraestatales.

Sólo se podrán constituir fideicomisos públicos con la autorización del presidente de la República, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, salvo que por los fines o características particulares deban constituirse por ley o por decreto del Congreso de la Unión,

Corresponderá a la citada secretaria, en calidad de fideicomitente único del Gobierno Federal, celebrar el contrato de fideicomiso respectivo, en el que se establecerán los objetivos y características generales de los fideicomisos y se nombrará al comité técnico.

Procediendo, posteriormente, a la sectorización del nuevo

fideicomiso de acuerdo a la dependencia que le corresponda según sus funciones y objetivos, para finalmente inscribirlo en el Registro de Organismos descentralizados de Participación Estatal.

La sectorización se llevará a cabo por el Presidente de la República, quien los agrupará por sectores definidos atendiendo al objeto de cada una de las entidades en relación con la competencia que se atribuyan a las secretarías de estado y a los departamentos administrativos.

5. Delegado fiduciario especial.

Señala Acosta Romero⁶⁶ que se llama Delegados Fiduciarios Especiales a "aquellas personas que se designan específicamente para actuar como delegados fiduciarios, en fondos de fideicomisos en donde el Gobierno Federal sea el fideicomitente".

El mismo, en su libro de Derecho Administrativo⁶⁷ señala

⁶⁶ Acosta Romero, Derecho Bancario. Op. cit., pág. 346

⁶⁷ Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Opus

que "en muchos de los fideicomisos, el nombramiento del delegado fiduciario especial, al que llaman Director General, corresponde:

- a. - Al presidente de la República,
- b. - Al secretario o jefe de departamento de Estado que encabeza el sector respectivo.
- c. - Al comité técnico del fideicomiso.

Para Rafael Martínez Morales⁶⁸ "los delegados fiduciarios especiales constituyen una clase de los delegados fiduciarios y se distinguen de éstos en que aquellos son nombrados para la gestión de un fideicomiso público o estatal".

Como ya se dijo anteriormente, los delegados fiduciarios son quienes representan a la institución fiduciaria. En los fideicomisos públicos, además, existen los llamados delegados fiduciarios especiales.

cit. pág. 385, 386, 387.

⁶⁸ Martínez Morales, op. cit. pág. 157

Estos delegados fiduciarios especiales no son parte del personal de la institución fiduciaria, sino que son designados para la atención exclusiva de la entidad paraestatal que se constituya.

Este nombramiento generalmente recae en la persona del director general de la entidad, quien deberá ser nombrado además por la institución fiduciaria, para realizar las gestiones propias de su nombramiento pero constando que sólo serán para actividades relacionados con la entidad paraestatal que se constituya.

6. Control de los fideicomisos públicos.

De manera interior de la entidad paraestatal, se observarán los siguientes lineamientos:

a) Al comité técnico le corresponde vigilar:

- I. la forma en que los objetivos sean alcanzados y la conducción de las estrategias básicas;
- II. La atención de los informes en cuanto auditoría y control se les turnen, y

III. La implantación de las medidas correctivas a que hubiese lugar para subsanar deficiencias.

b) Al director general corresponde:

I. Señalar las políticas por las cuales habrán de instrumentarse las medidas de control necesarios para el logro de sus objetivos;

II. Dictar las medidas pertinentes para corregir las deficiencias que se detecten;

III. La presentación al comité técnico de informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y mejoramiento.

Asimismo, se establecerán órganos internos de control, mismos que formarán parte de la entidad paraestatal. Su objeto es apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad.

Sus actividades se ajustarán a los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependerán del director general, realizarán

sus actividades de acuerdo a las bases y reglas que les permitan autosuficiencia y autonomía en su cometido.

Se encargarán de revisar y evaluar los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán auditorías; vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se haga conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al director general, al comité técnico y a las demás instancias internas de decisión, los resultados de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizadas.

También existirá un órgano de vigilancia integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Estos, tendrán como funciones las siguientes:

- I. Evaluar el desempeño general,
- II. Por funciones de la entidad paraestatal, realizarán estudios sobre la eficacia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en los ingresos,
- III. Solicitarán la información y realizarán las

actividades que requieran para el cumplimiento de sus objetivos.

Lo anterior, sin perjuicio de las demás que les señale la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

También la Coordinadora de Sector a través de su representante en el comité técnico podrá recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes en materia de control.

La coordinadora de sector será la dependencia que corresponda según la sectorización realizada y le compete coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados de la entidad.

Por otro lado, las entidades paraestatales serán objeto de auditorías y visitas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la finalidad de supervisar el adecuado cumplimiento de los sistemas de control y el adecuado funcionamiento de la administración, pudiendo promover lo que estime pertinente para corregir las deficiencias u omisiones detectadas.

7. Extinción de los fideicomisos públicos.

Una vez que se ordene la extinción de un fideicomiso público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por indicación de ésta, el comité técnico del fideicomiso dictará los lineamientos del proceso de extinción del fideicomiso.

Cuando este proceso deba resolverse sobre adeudos cuyo cobro sea notoriamente imposible, el comité técnico emitirá los criterios para su cancelación e informará esta situación al fideicomitente.

La extinción de los fideicomisos públicos se formalizará a través de los convenios de extinción que al efecto formule la fiduciaria, previa aprobación del fideicomitente.

Cuando el comité técnico no haya sesionado durante el año anterior a que se autorice la extinción del fideicomiso, la coordinadora de sector con base a las propuesta de la fiduciaria, pondrá a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las acciones que deban llevarse a cabo para la extinción del fideicomiso.

8. Número de fideicomisos públicos que existen en México.

De acuerdo al Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 15 de noviembre de 1982, los fideicomisos públicos a esa fecha eran 142 y existían 46 en proceso de extinción, los cuales a continuación enlistare.

Si bien la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en su artículo 12 y el Reglamento de esta ley, en su artículo 3º., disponen que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá publicar la relación de las entidades paraestatales que forman parte de la Administración Pública Federal anualmente y dentro de los primeros quince días del mes de agosto, no existe una relación oficial más reciente que se haya publicado en el Diario Oficial de la Federación.

FIDEICOMISOS PÚBLICOS VIGENTES.

1. Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (FIBAZI).

2. Fideicomiso balneario Agua Hedionda
3. Fideicomiso Caleta del Xel-ha y del Caribe.
4. Fideicomiso Campaña Nacional Contra la Garrapata.
5. Fideicomiso Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.
6. Fideicomiso ciudad El Recreo, La Paz.
7. Fideicomiso ciudad turística portuaria Cabo San Lucas
8. Fideicomiso colonias militares.
9. Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social.
10. Fideicomiso conjunto habitacional C.T.M. Atzacualco.
11. Fideicomiso conjunto habitacional "Cuitláhuac"
12. Fideicomiso conjunto habitacional "Héroes de Chapultepec".

13. Fideicomiso conjunto habitacional Lindavista Vallejo.
14. Fideicomiso conjunto habitacional "Loma Hermosa"
15. Fideicomiso conjunto habitacional "Mixcoac Lomas de Plateros".
16. Fideicomiso conjunto habitacional "Presidente Kennedy".
17. Fideicomiso conjunto urbano Corazones de Manzana en la Unidad Balbuena.
18. Fideicomiso de apoyo a la industria rural.
19. Fideicomiso Bahía de Banderas, Nay.
20. Fideicomiso de promoción rural.
21. Fideicomiso de Puerto Vallarta.
22. Fideicomiso de riego compartido.
23. Fideicomiso del azúcar (FIDAZUCAR).

24. Fideicomiso del legado de David Alfaro Siqueiros.
25. Fideicomiso del legado de Eduardo Omarini.
26. Fideicomiso de las frutas cítricas y tropicales (FIDEFRUT).
27. Fideicomiso destinado exclusivamente a la operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Gro.
28. Fideicomiso LA-CONVENTO de Santa Catarina, en Oaxaca, Oax.
29. Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares.
30. Fideicomiso Hotel Escuela La Paz.
31. Fideicomiso inmobiliario para las Fuerzas Armadas Mexicanas
32. Fideicomiso liquidador de instituciones y organizaciones auxiliares del crédito.

33. Fideicomiso minerales no metalúrgicos mexicanos.
34. Fideicomiso para adquirir la cartera a favor de Financiera General, S.A., y derivada del fraccionamiento El Palomar.
35. Fideicomiso para la adquisición de terrenos en San Juan de Aragón, D.F., urbanización y construcción de viviendas de interés social.
36. Fideicomiso para Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
37. Fideicomiso para construcciones militares.
38. Fideicomiso para créditos en áreas de riego y de temporal.
39. Fideicomiso para elaborar un diccionario del español que se habla en México.
40. Fideicomiso para elaborar una historia de la Revolución Mexicana.
41. Fideicomiso para el Centro de Estudios Históricos del

Movimiento Obrero Mexicano (CEHSMO)

42. Fideicomiso para el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
43. Fideicomiso para el Colegio Superior de Agricultura Tropical de Cárdenas, Tab.
44. Fideicomiso para el Colegio Británico, A.C.
45. Fideicomiso para el desarrollo de la zona henequenera.
46. Fideicomiso para el desarrollo de proyectos silvícolas industriales.
47. Fideicomiso para el desarrollo económico y social de Acapulco, Gro. (FIDEACA).
48. Fideicomiso para el desarrollo urbano de la ciudad Lázaro Cárdenas Las Truchas. (FIDELAC).
49. Fideicomiso para el establecimiento de un sistema de comercialización de productos agrícolas perecederos.

50. Fideicomiso para el estudio y fomento de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales. (FIDEIN).
51. Fideicomiso para el fomento metropolitano de Monterrey. (FOMERREY).
52. Fideicomiso para el fomento vocacional de la carrera de ingeniero de minas.
53. Fideicomiso para el fomento y apoyo del desarrollo pesquero.
54. Fideicomiso para el ingenio Emiliano Zapata.
55. Fideicomiso para el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
56. Fideicomiso para el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas.
57. Fideicomiso para el manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
58. Fideicomiso para el otorgamiento de apoyo a empresas

nacionales fabricantes y distribuidoras de armas y cartuchos.

59. Fideicomiso para el otorgamiento de becas a campesinos candelleros.
60. Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a La Forestal, F.C.L.
61. Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a las cooperativas escolares. (FOCCE).
62. Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a las cooperativas pesqueras para la adquisición de barcos camaroneros (FIPESCO).
63. Fideicomiso para el otorgamiento de un crédito a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
64. Fideicomiso para el plan de carreteras Gran Visión, en Chihuahua.
65. Fideicomiso para el Programa de Descentralización de las Explotaciones Lecheras del D.F. (PRODEL).

66. Fideicomiso para el sostenimiento del patrimonio indígena del Valle del Mezquital.
67. Fideicomiso para el turismo obrero (FIDETO).
68. Fideicomiso para estudios y planes de desarrollo agropecuario y programas de crédito agrícola. (FEDA).
69. Fideicomiso para Inmuebles Cuauhtémoc, S.A.
70. Fideicomiso para la adquisición de acciones serie "C" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.
71. Fideicomiso para la adquisición de terrenos ganados al río Santa Catarina en Monterrey.
72. Fideicomiso para la adquisición, venta, arrendamiento y transmisión de equipo marítimo y portuario. (FIDEMAP).
73. Fideicomiso para la capacitación forestal campesina.
74. Fideicomiso para la Cineteca Nacional.
75. Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos

Alimentadores y Aeropistas. (CONACAL).

76. Fideicomiso para la Compañía del Ángel, S.A.
77. Fideicomiso para la conservación de la Casa del Risco y Pinacoteca Isidro Fabela.
78. Fideicomiso para la constitución de la segunda etapa del conjunto habitacional La Pradera.
79. Fideicomiso para la construcción de la Villa Olímpica.
80. Fideicomiso para la emisión de certificados de participación ordinarios amortizables denominados "PETROBONOS".
81. Fideicomiso para la explotación de la hierba de candelilla.
82. Fideicomiso para investigación y educación pesquera. (FIEP).
83. Fideicomiso para la investigación y educación agropecuaria y forestal.

84. Fideicomiso para la organización y capacitación campesina.
85. Fideicomiso para la reestructuración y funcionamiento de las Escuelas Náuticas de Mazatlán, Sin.; Tampico, Tamps. y Veracruz, Ver.
86. Fideicomiso para la rehabilitación de agricultores de la Comarca Lagunera.
87. Fideicomiso para la recuperación de las inversiones en bienes inmuebles efectuadas en el extranjero, por residentes en México.
88. Fideicomiso para la suscripción de acciones serie "A" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.
89. Fideicomiso para la suscripción y pago de acciones serie "C" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.
90. Fideicomiso para liquidar adeudos a la Pan-Cotton, Co.
91. Fideicomiso para los museos Diego Rivera y Frida

Khalo.

92. Fideicomiso para los pensionistas militares retirados.
93. Fideicomiso para obras de infraestructura rural. (FOIR).
94. Fideicomiso para obras e instalaciones en ciudad universitaria.
95. Fideicomiso para obras en materia de relaciones internacionales.
96. Fideicomiso para obras sociales a campesinos cañeros de escasos recursos. (FIOSCER).
97. Fideicomiso para otorgar anticipos a contratistas de obras públicas.
98. Fideicomiso para otorgar créditos agropecuarios en San Pedro de las Colonias, Coah.
99. Fideicomiso para otorgar créditos a ayuntamientos, gobiernos de los Estados y Gobierno Federal, para

- obras de agua potable y alcantarillado.
100. Fideicomiso para otorgar créditos a empresa telefónicas.
 101. Fideicomiso para pagos de defunción de los diputados constituyentes de 1971.
 102. Fideicomiso para Radio Aeronáutica Mexicana, S.A. de C.V.
 103. Fideicomiso para venta o arrendamiento de maquinaria, equipo auxiliar y de oficina, y aparatos e instrumentos científicos.
 104. Fideicomiso "Premio Literario Internacional Ollín Yoliztli".
 105. Fideicomiso que tendrá por objeto la investigación, el cultivo y la comercialización del hule natural.
 106. Fideicomiso submetrópoli de Tijuana.
 107. Fideicomiso traslativo de dominio para la enajenación de los terrenos ganados al mar en la

- instalación del puerto de Yukanpetén.
108. Fondo Candelillero.
 109. Fondo de asistencia técnica y garantía para los créditos agropecuarios. (FEGA).
 110. Fondo de equipamiento industrial. (FONEI).
 111. Fondo de financiamientos al sector público.
 112. Fondo de fomento y apoyo a la agro industria.
 113. Fondo de fomento y garantía para el consumo de los trabajadores. (FONACOT).
 114. Fondo de garantía y apoyo a los créditos para la vivienda de interés social. (FOGA).
 115. Fondo de garantía y descuento para las sociedades cooperativas. (FOSOC).
 116. Fondo de garantía y fomento a la industria mediana y pequeña. (FOGAIN).

117. Fondo de garantía y fomento a la pequeña y mediana minería.
118. Fondo de garantía y fomento a la producción, distribución y consumo de productos básicos.
119. Fondo de garantía y fomento para la agricultura, ganadería y avicultura.
120. Fondo de inversiones financieras para agua potable y alcantarillado. (FIFAPA).
121. Fondo de la amistad México - Japón.
122. Fondo de operación y descuento bancario a la vivienda. (FOVI).
123. Fondo de protección de créditos a cargo de instituciones bancarias.
124. Fondo especial para financiamientos agropecuarios. (FEFA).
125. Fondo fiduciario federal de fomento municipal. (FOMUN).

126. Fondo forestal.
127. Fondo ganadero.
128. Fondo nacional de estudios y proyectos. (FONEP).
129. Fondo nacional de fomento al turismo. (FONATUR).
130. Fondo nacional de fomento cooperativo pesquero.
131. Fondo nacional de fomento industrial. (FOMIN).
132. Fondo nacional para actividades sociales. (FONAPAS).
133. Fondo nacional para el desarrollo de la danza popular mexicana. (FONADAN).
134. Fondo nacional para el fomento de las artesanías. (FONART).
135. Fondo nacional para el servicio social de estudiantes de instituciones de educación superior.
136. Fondo nacional para los desarrollos portuarios.

(FONDEPORT).

137. Fondo nacional para prevenir y controlar la contaminación ambiental.

138. Fondo nacional para el desarrollo comercial.
(FIDEC).

139. Fondo para el desarrollo de los Recursos Humanos.

140. Fondo para el fomento de la ganadería de exportación.

141. Fondo para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados. (FOMEX).

142. Fondo para la creación y fomento de centrales de maquinaria y equipo agrícola de la Industria Azucarera. (FIMAIA).

FIDEICOMISOS EN PROCESO DE EXTINCIÓN.

1. Fideicomiso ciudad industrial Nueva Tijuana.

2. Fideicomiso ejidal Ley Federal de Aguas.

3. Fideicomiso grupo Hilos Cadena.
4. Fideicomiso para administración de conjuntos de viviendas de interés social.
5. Fideicomiso para apoyo a la ganadería de los estados de Sonora y Baja California Norte.
6. Fideicomiso para consolidar adeudos a agricultores de Matamoros, Tamps.
7. Fideicomiso para consolidar adeudos a agricultores de diversas regiones del estado de Chihuahua.
8. Fideicomiso para cooperar en la solución de los problemas de las colonias proletarias de Ciudad Juárez, Chih.
9. Fideicomiso para cooperar en los problemas de las colonias proletarias de Ciudad Madero, Tamps.
10. Fideicomiso para cooperar en los problemas de las colonias proletarias de Tampico, Tamps.

11. Fideicomiso para cooperar en los problemas de las colonias proletarias de Tijuana, B.C.
12. Fideicomiso para créditos en la siembra del frijol o maíz a campesinos del sur de Sinaloa.
13. Fideicomiso para diferir las obligaciones correspondientes al 50% de los costos combustibles y energía eléctrica de ejidatarios y agricultores.
14. Fideicomiso para el aprovechamiento de maderas utilizables en Uxpanapa, Ver.
15. Fideicomiso para el Centro Nacional de Productividad de México, A.C.
16. Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a Ingenieros y Contratistas, S.A., Constructora Estrella, S.A. e Ingenieros Civiles, S.A.
17. Fideicomiso para el otorgamiento de créditos al Congreso del Trabajo.
18. Fideicomiso para el otorgamiento de créditos para el cultivo de la piña en Loma Bonita, Oax.

19. Fideicomiso para estudios sobre la construcción de viviendas de interés social.
20. Fideicomiso para garantizar al Banco Nacional Cinematográfico la explotación de las películas extraordinarias.
21. Fideicomiso para la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo de programas habitacionales.
22. Fideicomiso para la Compañía Telefónica Fronteriza.
23. Fideicomiso para la construcción de la nueva unidad industrial de los talleres gráficos de la Nación.
24. Fideicomiso para la ejecución del programa nacional de desmontes.
25. Fideicomiso para la habitación popular conjunto habitacional Presidente Adolfo López Mateos.
26. Fideicomiso para la operación de la unidad ganadera

- ejidal Francisco Zarco (antes Hacienda del Ojo).
27. Fideicomiso para la planta Benito Juárez.
 28. Fideicomiso para la prevención y control de las aguas y el desarrollo de la fauna acuática.
 29. Fideicomiso para la publicación de la obra Seis siglos de Historia Gráfica de México.
 30. Fideicomiso para la Rehabilitación de la industria platanera de Tabasco y norte de Chiapas.
 31. Fideicomiso para la venta de los terrenos ganados al mar en la ensenada de Santa Lucía en Acapulco, Gro., con el objeto de resarcir las inversiones de las obras para la Olimpiada.
 32. Fideicomiso para la venta de lotes de terrenos colindantes del brazo del río Silao, en el tramo que atraviesa Irapuato, Gto.
 33. Fideicomiso para las siembras de maíz, frijol y cacahuete.

34. Fideicomiso para obras, ampliación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Veracruz, Ver.
35. Fideicomiso para otorgar créditos a agricultores de diversas regiones del estado de Chihuahua.
36. Fideicomiso para otorgar créditos a agricultores de Matamoros, Tamps.
37. Fideicomiso para otorgar créditos a La Concha, S.A., fabrica de hilados, tejidos y acabados .
38. Fideicomiso para Puerto Madero, Chis.
39. Fideicomiso para que se otorguen créditos hasta por el 50% de los costos de operación para cultivos de algodón y sorgo.
40. Fideicomiso para recuperación del crédito otorgado por el fiduciario y cubierto por el Gobierno Federal.
41. Fideicomiso para rehabilitar regiones del país afectadas o que en el futuro sufran consecuencias de fenómenos físicos.

42. Fideicomiso para trabajos de Explotación, bombeo, estudios y créditos a cinco centros de población del Valle del Vizcaíno en el estado de Baja California.
43. Fideicomiso película La Sombra del Caudillo.
44. Fideicomiso Programa de Remodelación Urbana de la Ciudad de México
45. Fideicomiso único para el desarrollo de la flora y de la fauna acuáticas.
46. Fondo de Cultura Económica.

Sin embargo, el número de los fideicomisos públicos como entidades paraestatales, es menor ya que fideicomisos Conjunto Habitacional "Cuitláhuac", "Atzacolco", "Lindavista Vallejo", "Loma Hermosa", "Mixcoac Lomas de Plateros", "Presidente Kennedy" y "Corazones de Manzano", constituidos en Banco Mexicano, S.A., han dejado de ser considerados como entidades paraestatales por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de haber alcanzado los fines para los que fueron constituidos.

Cabe destacar la conveniencia de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitiera anualmente, como se señala en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento, la relación de los fideicomisos públicos considerados como entidades paraestatales, misma que resultaría de gran interés para los estudiosos fiduciarios y la ciudadanía en general.

CAPITULO CUARTO

Capítulo Cuarto. El fideicomiso como servicio bancario.

- 1. El fideicomiso como servicio bancario.**
- 2. Comparación de los fideicomisos constituidos por la administración pública Federal como servicios bancarios con los fideicomisos públicos como entidades paraestatales.**

Capítulo Cuarto. El fideicomiso como servicio bancario.

1. El fideicomiso como servicio bancario.

La Ley General de Instituciones de Crédito, en su artículo 46, autoriza a éstas a prestar, entre otros, los siguientes servicios: depósitos bancarios, cajas de seguridad, emisión de bonos bancarios y tarjetas de crédito, así como celebrar operaciones fiduciarias.

Para efectos del presente trabajo, interesa especialmente el citado en la fracción XV del mencionado artículo, relativo a las operaciones fiduciarias, entre las que destaca el fideicomiso.

Este servicio bancario es de gran apoyo para personas físicas y morales, ya que mediante la constitución de los fideicomisos, éstas pueden atender todos sus intereses y necesidades, especialmente para el Gobierno Federal es de la mayor utilidad, ya que a través del fideicomiso puede ejecutar planes estratégicos y prioritarios para el país.

El Gobierno Federal y la entidades paraestatales, representados por la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público o con la autorización de ésta, pueden crear entidades propias para atender, como ya se dijo, las actividades prioritarias para el desarrollo de país.

2. Comparación de los fideicomisos constituidos por la administración pública federal como servicios bancarios con los fideicomisos públicos como entidades paraestatales.

Cuando se habla de fideicomisos privados y públicos, se dice que la diferencia entre ellos estriba en las personas que los constituyen. Los primeros por personas físicas y morales privadas y los últimos por el Gobierno Federal, los gobiernos de las Entidades Federativas o por los Municipios.

Conviene aclarar que no todos los fideicomisos que se constituyen por el Gobierno Federal o sus dependencias, son públicos entendidos como entidades paraestatales. Estableceré las diferencias primordiales entre ambos.

1. Los fideicomisos privados se constituyen mediante contrato privado o escritura pública, dependiendo de la naturaleza de los bienes fideicomitidos. Los fideicomisos

que constituyen las dependencias y entidades de la administración pública federal, también se pueden constituir en escritura pública o documento privado; en ocasiones, cuando se crea, además como entidad paraestatal, existe un decreto presidencial o ley emitida por el Congreso de la Unión.

2. En los fideicomisos privados los fideicomitentes siempre serán personas privadas (físicas y morales), incluyendo al Estado cuando actúa como persona de derecho privado. En los fideicomisos públicos el Estado siempre actúa con su poder de Imperium, es decir, como persona pública y será representado, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien es la única facultada para actuar como fideicomitente del Gobierno Federal o por quien ésta autorice.

3. En los fideicomisos privados los fines del fideicomiso serán tan variados como necesidades tenga el fideicomitente. En los públicos, los fines serán aquellos que resulten prioritarios para alcanzar los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, pudiendo ser de cualquier tipo. Ambos tienen como limitante que sean lícitos, posibles y determinados.

4. En los fideicomisos privados no existe una administración propia del fideicomiso, aunque si puede existir un comité técnico, éste siempre se ajustará a las instrucciones que reciba del fideicomitente y actuará como órgano de gobierno. En los fideicomisos públicos siempre existirá una administración propia del fideicomiso que estará encabezada por el comité técnico, quien tendrá a su cargo la organización, control y vigilancia del fideicomiso.

5. En los fideicomisos privados el fiduciario es quien se encarga de dar cumplimiento a los fines del fideicomiso. En los fideicomisos públicos, es la entidad en sí misma quien realiza los fines del fideicomiso con la coordinación, apoyo y asesoría del fiduciario.

6. Los fideicomisos privados que tengan como patrimonio bienes inmuebles se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad. En los fideicomisos públicos, además de observar lo anterior, siempre serán inscritos en el Registro Nacional de la Administración Pública Federal paraestatal.

A fin de ilustrar que los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o sus entidades paraestatales no

siempre constituyen entidades paraestatales, sino servicios bancarios, señalaré los siguientes ejemplos:

a. Ejemplo de fideicomiso constituido por una entidad paraestatal como servicio bancario.

El fideicomitente será un organismo descentralizado que se encuentra en proceso de extinción.

Las acciones que representan el capital social de esta entidad se venderán a particulares a fin de extinguir el organismo, el producto de esta venta constituye la materia del fideicomiso.

Esta entidad paraestatal tiene, con motivo de sus funciones, obligaciones de pago con sus proveedores y sus empleados y trabajadores.

Los fines del fideicomiso serán:

Que la fiduciaria:

1.- Administre e invierta los bienes fideicomitidos, es decir, los recursos provenientes de la venta de las acciones que indicamos anteriormente.

- 2.- Realizar los pagos y emitir los cheques para liquidar los pasivos de la empresa con sus trabajadores y empleados, en el momento que así lo señala el comité técnico.
- 3.- Realizar los pagos y emitir los cheques relativos para liquidar sus adeudos con sus proveedores.
- 4.- El remanente, si hubiese, será devuelto al Gobierno Federal a través de la Tesorería de la Federación, recordemos que el fideicomitente se extingue.

Para el cumplimiento de los fines del fideicomiso, el fideicomitente previene la creación de un comité técnico, quien se encargará de instruir al fiduciario en el momento de realizar el pago de los pasivos de la entidad.

En este ejemplo tenemos los siguientes elementos de los fideicomisos públicos:

- El fideicomitente es una entidad paraestatal.
- Existe un comité técnico.

Sin embargo, no existe un fin de interés social, es decir, pagar los adeudos del fideicomitente no constituye una prioridad para el desarrollo nacional.

Tampoco cuenta con una estructura propia, si bien tiene un comité técnico que coordina el cumplimiento de los fines, corresponde al fiduciario la consecución de los mismos.

b. Ejemplo de un fideicomiso constituido por el Gobierno Federal para la creación de una unidad habitacional para los campesinos.

El fideicomitente será el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La materia la constituirán los recursos monetarios y los terrenos que el fideicomitente aporte para realizar la unidad habitacional.

Los fines del fideicomiso serán, que la fiduciaria:

- 1.- Reciba y administre los bienes fideicomitados.
- 2.- Tramite los permisos y licencias necesarios para la

construcción de la unidad habitacional.

- 3.- Realice los estudios de suelo y demás necesarios.
- 4.- Realice los planos necesarios que servirán de base para la construcción a desarrollar.
- 5.- Obtenga los financiamientos necesarios para realizar las construcciones.
- 6.- Contrate a la constructora que llevará a cabo la obra y la que tendrá a su cargo la supervisión de avance de obra.

Para la consecución de sus fines, el fideicomitente crea un comité técnico, en los términos previstos por la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, que ya se comentaron. El comité técnico aprobará la estructura administrativa del fideicomiso.

Encontramos que en este ejemplo, el fideicomitente es el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sus fines son de interés social porque pretenden satisfacer las necesidades de vivienda de los campesinos,

además, contribuyen a la consecución de objetivos prioritarios para el desarrollo del país, al satisfacer las necesidades populares en un rubro tan importante como la vivienda.

En este caso, el fideicomiso si constituye una entidad paraestatal por el hecho de estar creado por el Gobierno Federal y por la reunión de elementos que lo erigen como tal y que ya mencione en el capítulo pasado.

CONCLUSIONES

Conclusiones.

PRIMERA.- El fideicomiso público es el contrato, de carácter mercantil, que a la luz de los ordenamientos legales públicos, servirá para llevar a cabo las actividades prioritarias y estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo del país, creándose una entidad paraestatal.

SEGUNDA.- Las características esenciales de los fideicomisos públicos, como entidades paraestatales, son:

1. El fideicomitente será el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, podrán ser fideicomitentes las dependencias o las entidades paraestatales de la administración pública federal siempre que sean autorizadas por la citada secretaría para ese efecto.
2. Atendiendo a los preceptos constitucionales, el fideicomiso público tendrá como finalidad realizar aquellas actividades estratégicas y prioritarias que coadyuven al cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

3. El fideicomiso contará con una estructura administrativa propia, independiente de la institución fiduciaria. Se encuentra encabezada por el comité técnico del fideicomiso que hará las veces del órgano de gobierno, jerárquicamente le seguirá el director general, quien podrá ser también el delegado fiduciario especial y tendrá la facultad de nombrar a los dos niveles jerárquicos inferiores que le siguen.

Sugiero que, para el adecuado funcionamiento de la entidad paraestatal, se nombre un director de administración y finanzas, un director jurídico y un director de operación , además de un contralor interno.

TERCERA.- La experiencia profesional de las instituciones fiduciarias, en el desempeño de fideicomisos y la consecución de los fines previstos en ellos, debe ser aprovechada eficazmente para apoyar y asesorar a la administración de la entidad paraestatal, para el adecuado y oportuno cumplimiento de sus fines.

CUARTA.- Para el buen funcionamiento y el cumplimiento oportuno de sus fines, las entidades paraestatales

estarán vigiladas por un comisario público, con su respectivo suplente, y por un auditor externo que serán nombrados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

QUINTA.- Los fideicomisos públicos como entidades paraestatales, deberán inscribirse en el Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal.

BIBLIOGRAFIA

B i b l i o g r a f í a .

Acosta Romero, Miguel.

Derecho bancario.

Editorial Porrúa, 1a. edición.

México, 1978.

Acosta Romero, Miguel y otros.

Las instituciones fiduciarias y el fideicomiso en México.

Edita Fomento Cultural Somex, A.C., 1a. edición.

México, 1982.

Acosta Romero, Miguel.

Teoría general del derecho administrativo.

Editorial Porrúa, 7a. edición.

México, 1986.

Batiza, Rodolfo.

Principios básicos del fideicomiso y de la administración
fiduciaria.

Editorial Porrúa, 2a. edición.

México, 1985.

Bauche Garcíadiego, Mario.

Operaciones bancarias.

Editorial Porrúa, 4a. edición.

México, 1981.

Bojalil, Julian.

Fideicomiso.

Editorial Porrúa, 1a. edición.

México, 1963

Cervantes Ahumada, Raúl.

Títulos y operaciones de crédito.

Editorial Herrero, 14a. edición.

México, 1988.

Faya Viesca, Jacinto.

Administración pública federal.

Editorial Porrúa, 2a. edición.

México, 1983.

Giorgana Frutos, Víctor Manuel.

Curso de derecho bancario y financiero.

Editorial porrúa, 1a. edición.

México, 1982.

Hernández, Octavio A.

Derecho bancario mexicano.

Instituciones de Crédito. Tomo 2

Ediciones de la Asociación Mexicana de Investigaciones
Administrativas. Serie I, Número 1.

México, 1956.

Martínez Morales, Rafael

Derecho administrativo. Primer curso.

Editorial Harla, 1a. edición.

México, 1991.

Peñaloza Santillan, David.

El fideicomiso público mexicano.

editorial Cajica, 1a. edición.

Puebla, Pue.,Méx.; 1983

Petit, Eugène.

Tratado elemental de derecho romano.

Editorial Época, 9a. edición.

México, 1976.

Rodríguez Ruiz, Raúl.

El fideicomiso. Elementos de administración fiduciaria.

Editorial Ecasa, 1a. edición.
México, 1990.

Rodríguez Ruiz, Raúl.
El fideicomiso y la organización contable fiduciaria.
Editorial Ecasa, 4a. edición.
México, 1977.

Rodríguez Ruiz, Raúl.
La auditoría interna de la operación fiduciaria.
Edita Asociación de Banqueros de México, A.C.
México, 1978.

Serra Rojas, Andrés.
Derecho administrativo.
Editorial Porrúa, 14a. edición.
México, 1988.

Vázquez del Mercado, Oscar.
Contratos mercantiles.
Editorial Porrúa, 3a. edición.
México, 1989.

Villagorda Lozano, José Manuel.
Doctrina general del fideicomiso.

Edita Asociación de Banqueros de México, A.C.
México, 1976.

El fideicomiso en México. Memorias de convenciones anuales en el Centro Bancario de Monterrey, A.C. Editorial IEE, S.A., 1a. edición.
México, 1976.

El fideicomiso público en México.
Emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito público. Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.
México, 1981.

El fideicomiso público en México.
Ponencia del lic. Jesús Roalandini.

El fideicomiso en México. Concepto y principales aplicaciones prácticas. Seminario de Banca de Inversión.
Ponencia del lic. Jesús Roalandini.

Programa de formación del supervisor bancario.
Ponencia del licenciado Jesús Roalandini en la Comisión Nacional Bancaria.

El fideicomiso. Teoría y práctica.

Apuntes del licenciado Julian Bernal Molina.

México, 1984.

El fideicomiso.

Material didáctico del curso de actualización fiduciaria,
impartido a funcionarios de Banco Mexicano, S.A.

México, 1993.

Folleto - instructivo número 5 "El fideicomiso"

Emitido por Banco Mexicano Somex, S.N.C.

México, 1985.

Manual de servicios del grupo Somex

Emitido por Banco Mexicano Somex, S.N.C.

México, 1991.

Ley Orgánica de la Administración Pública.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Código de Comercio.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ley General de Instituciones de Crédito.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Inversiones Extranjeras.

Diario Oficial de la Federación, de fechas:

27 de diciembre de 1993,

23 de julio de 1993,

14 de julio de 1993, y

15 de noviembre de 1982.

Circular 2008/94 emitida por Banco de México.