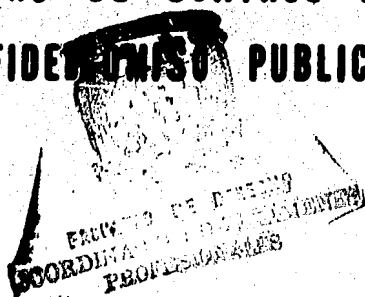




Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

MEDIDAS DE CONTROL EN EL FIDEJUMSO PÚBLICO



TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

CARLOS ANTONIO PACHECO VERGARA



México, D. F.

1985



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

MEDIDAS DE CONTROL EN EL FIDEICOMISO PUBLICO.

	Pág.
INTRODUCCION.	1
CAPITULO I.	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FIDEICOMISO.	
a) Origen.	3
b) En la Legislación Extranjera.	16
c) En la Legislación Nacional.	25
d) Concepto.	35
CAPITULO II.	
CLASIFICACION GENERAL DE LOS FIDEICOMISOS.	
a) Clasificación General.	
1.- De Fondos Privados.	45
2.- De Fondos Públicos.	51
3.- De Interés Público.	57
CAPITULO III.	
DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS.	
a) La Función de los Fideicomisos Públicos en la Administración Pública.	
1.- Objetivos.	59
b) La Constitución de los Fideicomisos.	
1.- De Fondos Públicos.	60
2.- Elementos del Fideicomiso Público.	64

3.- Comité Técnico.	72
4.- Fuentes de Financiamiento.	75
5.- Su Regulación en la Ley.	76

CAPITULO IV.

LA ADMINISTRACION PUBLICA.

a) Concepto.	88
b) De su Estructura.	91
c) De su Clasificación.	103
d) De su Función.	109

CAPITULO V.

TECNICAS DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

a) En General.	
1.- Control Financiero.	114
2.- Medidas Técnicas.	127
b) En el Fideicomiso en Particular.	
1.- Situación Actual.	136
2.- Soluciones Propuestas.	141

CONCLUSIONES.	144
---------------	-----

BIBLIOGRAFIA.	148
---------------	-----

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

En los últimos tiempos el crecimiento de los Fideicomisos Estatales o de Fondos Públicos en nuestro país se ha incrementado de una manera notable, ha llegado a tal grado su desarrollo, que en ocasiones han logrado alcanzar mayor importancia que una Secretaría de Estado, o bien, que un Departamento Administrativo, trayendo como consecuencia, abusos de poder - por parte de los Directores de estos Fideicomisos y fraudes - por parte de los mismos, lo que ha afectado de una manera decisiva a esta institución, ya que no han sido cumplidos los objetivos para los cuáles fueron creados.

Al ver ésta situación prevaleciente en nuestro país, - fue como nació, el interés por investigar a que grado se encuentran regulados los Fideicomisos Públicos, así como que medidas de control ejerce el Estado sobre estos, por esta razón fue por lo que decidí escribir esta tesis sobre las Medidas de Control en el Fideicomiso Público.

No es mi intención la de escribir un gran tratado sobre este tema, ni tampoco la de dar recetas sobre cuándo y como se deben aplicar estas Medidas de Control, sino la de describir el panorama actual de los Fideicomisos Públicos en nuestro país, su ubicación dentro de la Administración Pública Federal, lo que está haciendo el Gobierno para regular o contro-

lar su crecimiento y como punto final proponer algunas soluciones que en un futuro no muy lejano se podrán llegar a concretar, con el propósito de que las bondades de la figura del Fideicomiso sean aprovechadas al máximo y que repercuta en un beneficio para el desarrollo económico y social del país.

Ruego al H. Jurado la benevolencia de su juicio, por las fallas que se llegarán a presentar en el contenido de las siguientes páginas, y que considere que este esfuerzo es el de un estudiante que quiere externar una inquietud que lleva dentro y que anhela llegar a ocupar un lugar dentro de la profesión de Licenciado en Derecho.

CAPITULO I

a) ORIGEN.

La palabra FIDEICOMISO, encuentra su origen en las raíces latinas, "FIDES" que significa fidelidad, fé, lealtad y "COMMISSUM" que significa comisión, encargo secreto o confidencia.

La unión de estas dos palabras latinas viene a formar una sola que es la de "FIDEICOMMISSUM", que como ahondaremos más adelante, en el Derecho Romano "era considerado como la disposición en la que el testador confiaba su hacienda o ciertos legados a la fé de alguna persona que ejecutara su voluntad". (1)

Esta definición no deja muy en claro el significado de la palabra "FIDEICOMMISSUM", pero podemos percatarnos que en el aspecto formal su contenido invariablemente expresa fé, confianza, el secreto, la discreción y sobre todo el elemento en que descansaría ésta Institución en sus orígenes, la honradez.

(1) Peñaloza Santillán David, Los Fideicomisos Públicos. Editorial Cajica, S.A. Pág. 1. 1983.

a.1) EN EL DERECHO ROMANO.

El antecedente más remoto del FIDEICOMISO, lo encontramos en el Derecho Romano, en el cual se contemplaban dos aspectos de ésta Institución, por un lado la "FIDUCIA" y por otro los Fideicomisos Testamentarios, pasemos a examinarlos:

La Fiducia.- Consistía en un pacto agregado a las formas solemnes de transmisión de la propiedad y en virtud del cual el adquirente se obligaba a devolver la cosa adquirida, llegado el caso que al efecto y previamente se hubiere convenido.

Este pacto fiduciario careció durante algún tiempo de protección ya que la base de este era la buena fé, la confianza que el transmitente deposita en la palabra empeñada por el adquirente para que este obrara conforme al fin propuesto; "pero al hacerse frecuente la violación de la confianza del enajenante, trajo como consecuencia el nacimiento del amparo de sus derechos por lo que la Fiducia tuvo eficacia jurídica, a través de consules que vigilaban el cumplimiento de la palabra empeñada, posteriormente se designaban dos pretores especiales para que se ocuparan de las cuestiones fiduciarias". (2)

(2) Floris Margadant Guillermo. Derecho Privado Romano. Editorial Esfinge, Pág. 502. 1983.

La Fiducia se podía utilizar tanto para garantizar el cumplimiento de una obligación como el pago de un crédito, también se utilizaba para realizar un depósito o un comodato por lo que entonces se denominaba "FIDUCIA CUM AMICO" (Fiducia con amigo); se ejercitaba también la Fiducia para transmitir la propiedad de la cosa al acreedor quien se la apropiaba definitivamente si el deudor no cumplía con la obligación a su debido tiempo, y aún en el caso de que el deudor cumpliera puntualmente estaba en peligro de perder la cosa, ya que el acreedor que tenía el carácter de propietario podía enajenarla y aquel sólo tenía una acción personal y para exigir que se le indemnizara, pero no podía reclamar la cosa del tercero adquirente, a esta operación se le denomina "FIDUCIA CUM CREDITORE".

Aún cuando la "FIDUCIA CUM AMICO", fue considerada como una Institución distinta, su estructura era idéntica a la "FIDUCIA CUM CREDITORE".

Los elementos de la Fiducia eran el "ACCIPIENS" y el "TRADENS", el accipiens era quien recibía el bien transmitido en propiedad para entregarlo al tradens (beneficiario) o a un tercero.

La Fiducia para la gran mayoría de los autores viene a ser el antecedente más remoto de la Institución del Fideicomiso.

En lo concerniente a los Fideicomisos Testamentarios, podemos decir, que estos aparecieron como una forma de eludir a las rígidas reglas de sucesión en el Derecho Romano en cuanto a la determinación de las personas de favorecer a una persona en especial, y consistía en el ruego o encargo que hacía una persona a su heredero de que ejecutara su voluntad para dar al verdadero beneficiario un bien, ya fuera un objeto particular o bien la sucesión en todo o en parte.

Estos Fideicomisos Testamentarios se incorporan al Derecho Romano "cuando se legalizan por medio de Codicilos y en virtud de la intervención del Estado, con el objeto de vigilar el cumplimiento de la voluntad otorgándoles coercibilidad". (3)

Pasemos ahora analizar el antecedente del Fideicomiso en el Derecho Inglés o Sajón.

a.2) EN EL DERECHO ANGLOSAJON.

En el Derecho Anglosajón surge el antecedente directo del Fideicomiso, se conoce como "TRUST", palabra cuyo significado gramatical es el de confianza o fe, o si se aprecia desde el punto de vista humano podemos decir que es la creencia en la bondad u honradez de alguna persona, ahora que si se considera como una acepción económica diremos que se utiliza para -

(3) Peñalosa Santillán David. Ob. Cit. Págs. 2 y 3.

designar a ciertas organizaciones de tipo monopolístico que controlan la producción, abastecimiento y fijación de los precios de los satisfactores producidos.

"Se ha dicho que el Trust como Institución Jurídica se remonta al siglo XII en el que aparecieron en Inglaterra los primeros "USES" o "USOS" o sea los Trust en su forma primitiva que consistían en transmisiones de tierras que se realizaban a favor de un prestatario (feoffee to use) quien las poseía en provecho de sí mismo o de un beneficiario (cestui que use)". (4)

En esta época el dominio pleno y originario de la tierra radicaba en el Rey que la distribuía entre los nobles como contraprestación por sus servicios y estos a su vez la dividían entre sus vasallos o subalternos que la recibían en segunda instancia, por el mismo concepto que el Rey tuvo a bien cederla a los nobles.

En tales condiciones, el sistema feudal inglés, al considerar la propiedad y la posesión de la tierra como una consecuencia necesaria de la relación personal entre el soberano y el señor feudal y de la de este y sus vasallos, prohibía la disposición por testamento, esta prohibición trajo como consecuencia las transmisiones por parte de los poseedores a perso-

(4) Rodríguez Ruz Raul. El Fideicomiso y la Organización Contable Fiduciaria. Ediciones Contables y Administrativas - S.A. Pág. 28. 1971.

nas de su confianza a quienes recomendaban retransmitir sus bienes a sus herederos después de su muerte.

Estas transmisiones dieron lugar a prácticas fraudulentas, como era la de eludir el pago de ciertos tributos feudales impuestos sobre los propietarios y poseedores de los predios y también se conseguía quedar al margen de las Leyes de Manos Muertas (*Statues of mortmain*), que promulgó el Parlamento de Inglaterra en el año de 1217 y que se aplicaban a las fundaciones o corporaciones eclesíásticas impedidas para adquirir la propiedad de las tierras, o sea el clero no renunciaba al proyecho económico de los bienes raíces ya que los cedía en "USE" o USO a personas de su confianza con capacidad para poseer bienes y así los tribunales Ingleses reconocían que quien tenía el título de propietario era el adquirente fiduciario por lo tanto no había violación a la Ley de Manos Muertas.

Es a fines del siglo XY cuando el "USE" alcanza la categoría de Institución jurídica al quedar bajo la jurisdicción de los tribunales de equidad que protegían equitativamente los intereses en juego. "En efecto, mientras los tribunales del "COMMON LAW", veían en el "FEOFFEE TO USE" un propietario legal de los bienes dados en uso, los Tribunales de equidad oponían al "CESTUI QUE USE" como propietario en equidad de esos bienes y en estas condiciones quedaba coartada la posibilidad para el prestanombre infiel de abusar de la confianza en

él depositada en el caso de que tratara de disponer para su propio beneficio, de los bienes que le habfan sido confiados". (5)

Esto dió lugar a que se reglamentara el "USE" procurando impedir que se utilizara en perjuicio de nadie, así en 1535 se expidió en Inglaterra el "STATUTE OF USES" que estuvo vigente hasta 1925 en que se derogó por la "LAW OF PROPERTY", - el estatuto que dispuso "que todas las personas en cuyo beneficio existieran tierras u otros inmuebles, como consecuencia de un "USE" deberfan considerarse como propietarios y poseedores-legales de ellos". (6)

Posteriormente, ya en pleno siglo XVI, se hizo cosa común y corriente que una persona "A" cediera sus bienes a una segunda persona "B" para uso de una tercera persona "C" y esta última por su parte, concediera el uso de estos bienes a una cuarta persona "D". En tales condiciones la ley operaba con respecto al primer "USO" ("A" a "B") admitiendo como propietario absoluto a "C"; pero el segundo "USO" ("C" a "D"), no quedaba sujeto a dicho ordenamiento ya que los Jueces de Equidad sostenan que si el beneficiado por el primer "USO" era el propietario legal, el beneficiado por el segundo seguía siendo, como antes, el propietario en equidad. Y así, para no confundir el primer "USO" con el segundo se dió a este último el nombre

(5) Rodríguez Ruz Raul. ob. cit. pág. 35.
 (6) Rodríguez Ruz Raul. ob. cit. págs. 35 y 36

bre de "TRUST"; el "FEOFFEE TO USE" pasó a ser "TRUSTEE" (fiduciario) y el "CESTUI QUE USE" se convirtió en "CESTUI QUE TRUST" (beneficiario).

Desde ese momento inicia su desarrollo el "TRUST" hasta la actualidad en que ha alcanzado notables progresos debido a las muchas aplicaciones que ofrece su funcionamiento.

Con el objeto de tener una visión más amplia de los elementos que concurren en la formación del "TRUST" a continuación desglosaremos cada uno de ellos:

El "Settlor".- Que es el fideicomitente, la persona física (persona individual) o la persona jurídica (persona moral o sociedad) que tenga la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica; y las Autoridades Judiciales o Administrativas correspondientes, cuando se trate de bienes cuya disposición les compete según las leyes. El Settlor es la persona que mediante la expresa manifestación de su voluntad, da nacimiento al Fideicomiso. El Settlor también llamado "TRUSTOR" es el creador del "TRUST".

El "Trustee".- Es el fiduciario, la persona con la capacidad necesaria para adquirir siempre siguiendo las instrucciones contenidas en el acto constitutivo del Fideicomiso, la titularidad de los bienes o derechos que son objeto del Fidei-

comiso. El "TRUSTEE" es el ejecutor del "TRUST", equivalente - al "FEOFEE TO USE" en el "USE" antecedente del "TRUST".

El "CESTUI QUE TRUST".- "Es el Fideicomisario o beneficiario (equivalente al "CESTUI QUE USE") o sea es la persona física o jurídica que tiene la capacidad necesaria para recibir el provecho que el Fideicomiso implica". (7)

En los Estados Unidos de Norteamérica, país de enorme desarrollo económico, de tradición jurídica similar a la de Gran Bretaña, el "TRUST" fue adoptado desde principios del siglo pasado. Se dice que el "TRUST" angloamericano es la concepción jurídica modernizada y perfeccionada del "USE" inglés y es en Estados Unidos en donde el "TRUST" ha tenido su más amplia evolución y aplicación.

Al hacer su aparición las grandes fortunas, las sociedades anónimas y dada la creciente complejidad de su manejo en un medio de intensa competencia comercial y de constantes transformaciones económicas se hizo necesaria para conservar y administrar grandes fortunas, la intervención de personas con preparación técnica, amplia experiencia en los negocios y honestidad reconocida, utilizándolos como fiduciarios de estos capitales.

(7) Rodríguez Rufz Raul. ob. cit. págs. 28 y 30.

Las grandes compañías de seguros que se dieron cuenta de las ventajas que ofrecía la función descrita anteriormente, solicitaron autorización para actuar como fiduciarios, ofreciendo mayor número de servicios por la confianza que en ellos depositó el público, derivada de la gran solvencia financiera.

Al paso del tiempo algunas compañías abandonaron el negocio del Fideicomiso, en cambio otras se especializaron en él y además por la magnitud del capital que manejaban y el amplio crédito que conquistaron, invadieron los negocios propiamente bancarios, lo que trajo como consecuencia una cerrada lucha entre los bancos y las compañías fiduciarias.

Esta lucha entre ambas Instituciones se resolvió gracias a que el Federal Reserve Board otorgara concesiones para que actuaran como fiduciarios los bancos en las entidades en las cuales las legislaciones locales permitían a las compañías fiduciarias para realizar negocios bancarios.

"En el año de 1918 los Bancos Nacionales lograron de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica que declarara Constitucionales las autorizaciones que se les otorgaron para actuar como fiduciarios, lo que trajo como consecuencia que algunos Bancos absorbieran a compañías Fidu-

ciarias y otros establecieron Departamentos Fiduciarios". (8)

En los Estados Unidos de Norteamérica, la Legislación que existe sobre el Fideicomiso es casi idéntica a la inglesa, se constituye del mismo modo, las clasificaciones jurídicas son casi las mismas, pero lo que distingue principalmente a la Institución Norteamericana, es que en esta la posición del "TRUSTEE" o sea el fiduciario tiende a ser profesionalizada, esta comercialización del "TRUST" es lo que hace la diferencia entre los dos sistemas ya que en Inglaterra el "TRUSTEE" individual no recibe compensación, lo que ha hecho, como ya hemos mencionado anteriormente que se establezcan "TRUST COMPANIES" y Bancos Fiduciarios especializados, que hacen del "TRUST" una actividad casi exclusivamente bancaria.

Pasaremos ahora a analizar otros antecedentes del Fideicomiso en diferentes países y los nombres con los que se conoció a esta Institución a lo largo del tiempo.

a.3) EL MAYORAZGO.

En primera instancia tenemos al MAYORAZGO, esta era una Institución de origen fundamentalmente español y derivada de los odiosos privilegios de la edad media.

(8) Memoria de los I, II y III Congresos Nacionales de Derecho Mercantil. U.N.A.M. pág. 96. 1982.

Algunos autores consideran que esta Institución no puede ser tomada en cuenta como antecedente del Fideicomiso ya que según ellos no tienen mucho en común con esta Institución- pero nosotros por considerarla como una figura con ciertas similitudes al fideicomiso, la examinaremos.

"Se inicia en España como una costumbre consistente en que un noble establecía o constituía el MAYORAZGO sobre un conjunto de bienes, de los cuales únicamente podía ser titular su hijo primogénito sin poder disponer de ellos y con la obligación de conservarlos íntegros y dejarlos a su vez a su primogénito y así sucesivamente para preservarlos perpetuamente a favor de la familia y con la prohibición de enajenarlos". (9)

Esta Institución fue admitida en las Leyes del Toro y posteriormente en la Novísima Recopilación.

En Francia fue abolido con la legislación emanada de la Revolución Francesa en la ley del año XIII, que fue imitada en las legislaciones de casi todos los países del mundo; en España su evolución legislativa se orientó también hacia su abolición. El MAYORAZGO era una Institución que chocaba contra muchos principios de equidad.

(9) Dirección Corporativa Fiduciaria de Banco Mexicano Somex.- Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México.- pág. 6. 1982.

Veremos ahora a las CAPELLANIAS, "esta Institución era una especie del censo, y se desarrolló en la edad media en el Derecho Español, y era una carga real impuesta sobre un inmueble. Consistía en establecer un gravamen sobre un inmueble denominado Fondo Capellánico, para el efecto de que de sus productos, se celebrara anualmente un determinado número de servicios religiosos del rito católico principalmente misas". (10)

También podía establecerse sobre una cantidad de dinero, los intereses de ese capital se destinaban a la celebración de los servicios religiosos citados anteriormente.

Las Capellanias se encuentran previstas en el Código de Derecho Canónico en su Canon 1412.

También a esta Institución no se le encuentra ninguna relación teórica como antecedente del Fideicomiso, pero no deja de ser interesante su examen.

a.4) EN EL DERECHO GERMANICO.

Por último tenemos al SALMAN o TREUHAND, que es un antecedente remoto del "TRUST" en la ley germánica. En esta Ley el SALMAN equivale a la figura del "FEOFEE TO USES" de la temprana figura inglesa del "USE".

(10) Idem. pág. 7.

"El SALMAN era una persona a quien se le transfería la tierra con el fin de que pudiera a su vez traspasarla de acuerdo con las instrucciones del donante. Sobre esta Institución - de Derecho Germánico, no parece haber mayores estudios además de que no tuvo la evolución ni la utilización tan general como la habrían de tener el "USE" y el "TRUST". (11)

b) EN LA LEGISLACION EXTRANJERA.

Veremos ahora el Fideicomiso en legislaciones de diferentes países, con el objeto de ampliar más la información sobre esta Institución.

Así tenemos que en la legislación Argentina, el Fideicomiso no se encuentra reglamentado como lo ha hecho el Derecho Anglosajón y el Derecho Mexicano, sino que en esta nación, se conoce al fideicomiso como representante legal de una Institución la cual sería el fideicomisario en relación a los tenedores de debentures (títulos de deuda), emitidos por una persona jurídica. Por lo que en este país se considera que el fideicomisario hace las veces de un mandatario que tiene por objeto proteger los intereses de los tenedores, supervisar el manejo de esos intereses por parte de sus directores y con la facultad de pedir la remoción de estos.

(11) Dirección Corporativa Fiduciaria de Banco Mexicano Somex. ob. cit. pág. 8.

En el país de Bolivia su legislación se concreta a enumerar una serie de negocios que pueden ser operados por la - sección Fiduciaria de los Bancos. No contemplando esta legisla - ción el Fideicomiso de origen anglosajón.

Por otra parte en el país de Chile en su Ley General - de Bancos de Chile, en su artículo 48 establece que los bancos comerciales e hipotecarios podrán desempeñar diversos encargos de confianza, cabe hacer notar que el término "encargo de con - fianza" o "comisión de confianza" se utiliza en la legislación de este país para denominar al Fideicomiso. El numeral sexto - de esta Ley establece lo que se podría calificar como un prin - cipio del Fideicomiso anglosajón, al decir que los Bancos pue - den ser designados como "asignatarios modales", lo que es de - cir que en los casos específicos que enmarca este numeral los - Bancos adoptan el papel de fiduciarios, pero esta disposición - presenta dificultades para el desarrollo del Fideicomiso en - ese país, ya que dicha Institución no se encuentra lo sufi - cientemente reglamentada, toda vez que su legislación no pre - veé la transmisión de la propiedad como elemento característi - co del Fideicomiso bancario.

Ahora bien, en el país de Costa Rica, los Bancos Comer - ciales están facultados para manejar "encargos de confianza" - (o Fideicomisos, como lo hemos mencionado anteriormente), ta - les como ser depositarios judiciales o extrajudiciales, liqui -

dadores de sociedades comerciales, administradores de negocios de personas naturales y representantes de los tenedores de bonos. En esta legislación al igual que la del país antes citado, no prevé la transmisión de la propiedad como elemento característico del Fideicomiso Bancario, por lo que se considera que los bancos comerciales actúan únicamente como mandatarios debiendo llevar cuentas separadas de su gestión, de las propias de la Institución.

Examinaremos ahora a la Institución que nos ocupa en el país de El Salvador, en su Legislación en el Decreto 197/37 el cual en su artículo 1° define a los Fideicomisos, estableciendo que estos se constituyen por una "declaración de voluntad en virtud de la cual se transmite en determinados bienes o se constituye a favor de terceros el usufructo, uso o habitación en todo o parte de dichos bienes, o una renta o pensión determinada, confiando el cumplimiento de la voluntad expresada en el acto constitutivo del Fideicomiso de que se trate a una o más personas jurídicas distintas del o de los beneficiarios, transmitiéndose a aquellos los bienes o derechos en propiedad; pero sin la facultad de disponer de tales bienes o derechos si no es conforme con las instrucciones precisas dadas por el constituyente; instrucciones que explícitamente deberán constar en el instrumento de constitución". (12)

(12) La Fiducia en Colombia. Melendez Lara Jaime. Tesis. 1972. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. República de Colombia. pág. 51.

En la Ley de El Salvador de 1937, el artículo 4° comprende disposiciones relativas a la obligación no solo del fiduciario sino también de los beneficiarios, de pagar las deudas del fideicomitente anteriores en la constitución del Fideicomiso. Este artículo remite a lo relativo al Fideicomiso Testamentario o Mixto el cuál, según el artículo 1° número 3, de la misma ley, comienza a ejecutarse en vida del Fideicomitente y continúa después de su muerte a lo dispuesto por el Código Civil de ese país para el pago de deudas hereditarias, y distingue, por lo demás entre el Fideicomiso universal y entre vivos y el particular. En el primer caso, los obligados deben pagar las deudas en cuestión, de preferencia y hasta la concurrencia de los bienes fideicometidos; en el segundo caso la obligación solo existe si los bienes que quedan al fideicomitente no alcanzan a cubrir dichas deudas. La obligación del Fiduciario de pagar también las deudas del fideicomitente posteriores a la constitución del Fideicomiso hasta la concurrencia de una cantidad determinada presupone la fijación en el momento de la constitución, de la cantidad correspondiente, por lo que, si el fideicomitente, en la constitución del Fideicomiso, no se hubiera reservado lo indispensable para su necesaria subsistencia, tendrá derecho a exigir del fiduciario o fideicomisario, una asignación de alimentos.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional Privado, el artículo 2 primera parte de esta misma Ley establece

que todo fideicomiso constituido en un país extranjero que debe cumplirse en El Salvador, se sujetará en sus efectos a las Leyes Salvadoreñas y también en cuanto a su forma se aplicará la Legislación local.

En el país de Panamá la Ley 17 de 1941 recoge la tesis del Doctor Ricardo J. Alfaro, la que considera al Fideicomiso "como un mandato irrevocable en vista del cual se transmiten determinados bienes a una persona llamada Fiduciario, para que disponga de ellos conforme lo ordena el que los transmite, llamado Fideicomitente, a beneficio de un tercero llamado fideicomisario". (13) Esta Ley guarda similitud con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de México, en lo referente a la remoción del fiduciario ya que en ambas leyes, los Legisladores exigen una autorización del Juez el cuál no acordará dicha remoción, solo en caso de que exista una causa grave.

Otra característica del Fideicomiso en este país es que el Fideicomiso es remunerado, según el artículo 23 de la Ley que nos ocupa, también esta Ley en su artículo 34, excluye toda obligación del fiduciario de dar caución de buen manejo, por ser la confianza la base del Fideicomiso; pero si su conducta fuere motivo para temer una administración negligente o

(13) Goldschmidt Roberto, Revista de la Facultad de Derecho de Caracas, Venezuela. Volumen N° 20, 1960.

fraudulenta, el fideicomitente o el beneficiario podrán demandar al Juez que imponga al fiduciario como providencia precautoria, la prestación de una caución.

El artículo 29 de esta Ley establece que el fiduciario debe emplear en el manejo del Fideicomiso puesto en sus manos, la prudencia de un buen padre de familia, esto lo podemos entender como si los bienes fideicometidos fueran propiedad del fiduciario.

Los artículos 11 y 12 de la Ley de Panamá mencionan que el Fideicomiso puede tener uno o varios beneficiarios y simultáneamente, de tal manera establece en su artículo 7 que los incapaces para heredar o para recibir por donación no pueden ser beneficiarios, el artículo 13 excluye la designación como beneficiario de toda persona no existente, salvo la criatura que está en el vientre de su madre, esta disposición fue modificada por un proyecto posterior del Doctor Alfaro que menciona que cuando se trata de un Fideicomiso perpetuo, constituido a favor de personas de determinadas calidades o pertenecientes a determinada comunidad, no será necesario que tales personas fueren individualmente conocidas y que existan al tiempo de constituirse el Fideicomiso.

Otra disposición, el artículo 10 de la Ley de Panamá establece que en los fideicomisos constituidos por tiempo fijo para fines determinados que deban cumplirse no obstante la

muerte de un fideicomisario o la del fideicomitente, los derechos de uno y otro se transmitirán a sus herederos.

Para dar por terminado el análisis del Fideicomiso en la legislación Panameña, veremos ahora las causas de extinción de esta Institución que contempla la legislación mencionada, - las cuales son: la destrucción de la cosa en que el Fideicomiso esté constituido; la resolución del Derecho del fideicomitente sobre las cosas fideicometidas; la confusión de la calidad del único fideicomisario con la del único fiduciario, causa que presupone la validez de un Fideicomiso entre cuyos beneficiarios figura el fiduciario mismo. Otra situación prevista en esta legislación es la de que en este país así como en el nuestro, se pueden constituir Fideicomisos bajo una condición-suspensiva la cual al no verificarse durante el término señalado al constituirse el Fideicomiso o en su defecto, dentro del plazo de 20 años siguientes a su constitución, dará por terminado el Fideicomiso. También en el momento de constituir el Fideicomiso esta Ley contempla la posibilidad de elaborar un convenio expreso y personal entre las partes que intervienen sobre la forma en que se dará por terminado el Fideicomiso constituido.

Asimismo esta legislación establece que el Fiduciario debe restituir, después de la extinción del Fideicomiso, los bienes correspondientes al Fideicomitente o a sus herederos.

En el Derecho Japonés, dos leyes la de 1922 y la de 1923, consagran el Fideicomiso en ese país.

El artículo 1° de la Ley de 1922 define al Trust "como un contrato por el cual una persona transfiere un derecho de propiedad a otra para permitirle administrar los bienes a que se refiere la transferencia o a disponer de estos para un fin determinado". (14)

La reglamentación del Fideicomiso en este país, en lo que concierne a los requisitos de las partes sus facultades y derechos, sus elementos, la separación de patrimonios, las causales de extinción, etc., siguen los lineamientos generales del Trust anglosajón.

Con respecto a la Ley de 1923 es importante, ya que reglamenta los Trust comerciales y establece algunos requisitos como son: que el fiduciario deba ser siempre una sociedad anónima expresamente autorizada por el Ministerio de Hacienda y con un capital no inferior a un millón de yens; asimismo establece que para iniciar operaciones de Trust, deberán constituir una garantía en la Caja Nacional de Depósito, no inferior al 10% de su capital. Tal garantía se constituye preferentemente a favor de los beneficiarios del Trust sobre los demás acreedores de la compañía; también establece una serie de requisitos

(14) Goldschmidt Roberto. ob. cit. pág. 60.

que se deben cumplir en materia de inversiones las cuáles se -
deberán hacer en obligaciones públicas, obligaciones hipoteca-
rias, sobre inmuebles, etc.

Estudiaremos ahora la figura del Fideicomiso en la -
provincia de Quebec, ésta provincia del Canadá por su origen -
francés, su legislación toma normas de aquel país, por lo que -
se puede decir que el Fideicomiso en esta provincia es una -
adaptación del Trust anglosajón a las normas civiles sobre las
donaciones irrevocables y testamentarias, de tal manera que su
campo de aplicación se limita a los pactos entre vivos y mor-
tis causa.

El Código Civil respectivo, en su artículo 981 esta--
blece que "toda persona capaz de disponer libremente de sus -
bienes, puede transmitir por donación entre vivos o por testa-
mento la propiedad de muebles o inmuebles a fiduciarios, en be-
neficio de personas a cuyo favor pueda hacer válidamente dona-
ciones o legados". (15)

En general las facultades y obligaciones del fiducia--
rio son las mismas del Trustee en el Derecho Anglosajón y solo
se señalan como características especiales las siguientes: que
no es necesaria la aceptación del fideicomisario, en el caso -
(15) Melendez Lara Jaime, ob. cit. pág. 53.

del fideicomiso entre vivos como se dá en el caso de una donación simple y sin intervención del fiduciario; por otra parte señala también que la responsabilidad personal fiduciaria está comprometida en aquellos actos en que ha excedido sus facultades.

En los Estados Unidos de Norteamérica la legislación - que existe sobre el fideicomiso es casi idéntica a la Inglesa, se constituye del mismo modo, las clasificaciones jurídicas - son semejantes pero lo que distingue principalmente a la Institución Inglesa de la Institución Norteamericana es que en esta la posición del Trustee o sea el fiduciario tiende a ser profesionalizada, esta comercialización del Trust es lo que hace la diferencia entre los dos sistemas ya que en Inglaterra el Trustee individual no recibe compensación por su trabajo y en Estados Unidos sí recibe compensación, lo que ha hecho que se funden Trust Companies y Bancos Fiduciarios especializados que hacen del Trust una actividad casi exclusivamente bancaria.

Dichas compañías se dividen en diversos departamentos - entre los cuales se encuentran: El Departamento del Trust, El Departamento de Bienes, El de Bancos y el Financiero.

c) EN LA LEGISLACION NACIONAL.

El primer antecedente que se tiene del Fideicomiso en México, fue en el año de 1905, con el denominado "Proyecto Li-

mantour, "el cuál fue llamado así ya que fue Don José Y. Limantour, entonces Secretario de Hacienda el que envió este proyecto a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y dicho proyecto consistía, en la constitución en nuestro país de Instituciones Comerciales encargadas de desempeñar las funciones de agentes fideicomisarios. El autor de esta iniciativa fue el Lic. Jorge Vera Estañol, pero fue conocido como "Proyecto Limantour".

Dicho proyecto nunca se discutió en sesión alguna de la Cámara de Diputados, motivo por el cual no adquirió la categoría de Ley, pero se debe considerar como el primer intento legislativo en el mundo de regular el Fideicomiso (Trust) en un sistema legal de tradición latina.

Posteriormente en el mes de febrero del año de 1924 con motivo de la celebración de la Primera Convención Nacional Bancaria, el Sr. Enrique C. Creel, dió a conocer el proyecto del mismo nombre que había preparado sobre Compañías Bancarias de Fideicomiso y Ahorro, basado en el conocimiento directo que había adquirido del TRUST, en la Banca Norteamericana, indicando que la operación principal que celebran esos bancos y que es característica de las Compañías de Fideicomiso, consiste en la aceptación de hipotecas y más que de hipotecas, de contratos de Fideicomiso de toda clase de propiedades, bonos de compañías, ferrocarriles, en recibir en fideicomisos los bienes de las viudas, de los huérfanos y niños. Es así como los

bienes muebles e inmuebles quedan asegurados y administrados - por una Institución de Crédito y Prestigio.

Pese a que este Proyecto del Sr. Enrique C. Creel nunca fue sancionado como Ley, en ese mismo año se publica la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, Ley que recoge las ideas del Sr. Creel y en su capítulo VIII se refiere a los Bancos de Fideicomiso diciendo que: - "Sirven los intereses del público en varias formas y principalmente administrando los capitales que se les confían e invirtiendo con la representación común de los suscriptores o tenedores de bonos hipotecarios al ser emitidos estos al tiempo de su vigencia". (16)

Como podemos ver la Ley que nos ocupa menciona en su artículo 6°, que entre las Instituciones de Crédito, quedaban comprendidos los Bancos de Fideicomiso, así pues las operaciones de Fideicomiso quedaron desde un principio y hasta la fecha reservados únicamente para las Instituciones de Crédito, - no permitiendo siquiera de que esta Institución Jurídica fuera practicada por fiduciarios particulares como en el Trust - Anglosajón.

Con posterioridad a la Ley mencionada anteriormente -

(16) Batiza Rodolfo. El Fideicomiso. Editorial Librería de Manuel Porrúa, S.A. pág. 104. 1980.

"el 30 de junio de 1926 fue promulgada la Ley de Bancos de Fideicomiso, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio del mismo año". (17)

Esta Ley estaba integrada por 5 capítulos a saber:

- 1.- Objeto y Constitución de los Bancos de Fideicomiso.
- 2.- Operaciones de Fideicomiso.
- 3.- Departamento de Ahorro.
- 4.- Operaciones Bancarias de Depósito y Descuento.
- 5.- Disposiciones Generales.

El objeto principal de esta clase de Bancos era la celebración de las operaciones por cuenta ajena en favor de terceros, confiando su operación a la honradez y buena fé de la Institución además de que estaban facultados para ejecutar operaciones de ahorro, depósito y descuento con ciertas limitaciones, llevando una contabilidad especial para cada tipo de operaciones.

Esta Ley concedía además a los Bancos de Fideicomiso facultades para celebrar otras operaciones en virtud de contratos de Mandato tales como:

(17) Batiza Rodolfo. El Fideicomiso. ob. cit. págs. 109 y 112. 1980.

- a) Administrar bienes muebles e inmuebles.
- b) Desempeñar el cargo de albacea.
- c) Actuar como depositario.
- d) Suscribir por cuenta ajena acciones de sociedades mercantiles y Bancos Hipotecarios.
- e) Ejercer el cargo de representante común de obligaciones y tenedores de Bonos Hipotecarios.
- f) Recibir en depósito las acciones de suscriptores de acciones de Sociedades Mercantiles.
- g) Encargarse del pago de obligaciones y cupones.
- h) Representar en Asamblea a los tenedores de acciones, bonos, etc.

Esta Ley que posteriormente fue incorporada en su texto íntegro, a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del año de 1926, definía que el "Fideicomiso propiamente dicho es un Mandato irrevocable en virtud del cuál se entrega 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". (18)

Esta definición es producto de la Teoría Originalmente planteada por el Jurista panameño Dr. Ricardo J. Alfaro, quien consideraba al Fideicomiso como un Mandato irrevocable -

(18) Peñaloza Santillán David. ob. cit. págs. 24 y 25.

transmisor de Bienes.

Los subsecuentes artículos de esta Ley establecían los lineamientos, bases y condiciones del Fideicomiso, elementos, formas de constitución, situación de los bienes fideicometidos, formas de extinción y el otorgamiento de facultades de los bancos para encargarse como fiduciarios de determinadas operaciones.

La Ley General de Instituciones de Crédito del 29 de junio de 1932, expresaba en su exposición de motivos que para que el Fideicomiso viviera y se desarrollara en nuestro medio se requería una definición clara de su contenido y de sus efectos y una reglamentación para las Instituciones que actuaran como fiduciarias, motivo por el cual indicaba que ella sólo autorizaba los Fideicomisos cuando el Estado vigilara a las Instituciones Fiduciarias, estableciendo para ello el requisito de concesión del Gobierno Federal y añadía además que la definición correspondería formularla a la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.

En la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, ya se establecía en su artículo 93, que en las Instituciones Fiduciarias, los bienes valores y derechos dados en Fideicomiso lo mismo que sus productos se harían constar en cuenta especial sin que en ningún caso estuvieran afectos a otras responsabilidades o al ejercicio de otras acciones que las derivadas

del Fideicomiso mismo o de las que conforme a la Ley correspondieran a terceros.

La promulgación de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de agosto de 1932, y vigente en la actualidad vino a tratar de perfeccionar el Fideicomiso en nuestro medio y así lo declara en la exposición de motivos al manifestar que: -
"...aún cuando ello ofrece los peligros inherentes a la importación de Instituciones Jurídicas extrañas, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito reglamenta el Fideicomiso porque ya - desde 1926, la Ley General de Instituciones de Crédito lo había aceptado y porque su implantación sólida en México, en los límites que nuestra estructura jurídica general permite, significará de fijo un enriquecimiento del caudal de medios y formas de trabajo de nuestra economía.

Esta Ley corrige los errores más evidentes de la Ley - de 1926, porque conserva en principio el sistema ya establecido de admitir solamente el Fideicomiso expreso, circunscribe - a ciertas personas la capacidad para actuar como fiduciarios y establece las reglas indispensables para evitar los riesgos - que con la prohibición absoluta de Instituciones similares al Fideicomiso, a tratado de eludir siempre la legislación mexicana. Los fines sociales que el Fideicomiso implícito lleva en - países de organización jurídica diversa a la nuestra, pueden -

ser cumplidos aquí con notorias ventajas, por el juego normal de Instituciones Jurídicas mejor construidas. En cambio el Fideicomiso expreso 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". (19)

El Fideicomiso se encuentra explicado en los artículos 346 y 347 de esta Ley que difiere sustancialmente de la teoría adoptada por las leyes originales que sustentaban como anteriormente se dijo la versión del Dr. Ricardo J. Alfaro de que el Fideicomiso era un Mandato irrevocable transmisor de bienes destinados a un fin determinado. Dichos preceptos legales nos dicen:

Artículo 346.- "En virtud del Fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito y determinado encomendando la realización de ese fin a una Institución Fiduciaria".

Artículo 347.- "El Fideicomiso será válido, aunque se constituya sin señalar Fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado".

Como vemos estos artículos no desentrañan la naturale-

(19) Villagordo Lozano J.M. Doctrina General del Fideicomiso. Editorial Porrúa, S.A. Pág. 44. 1980.

za jurídica del Fideicomiso, sino que describen cuál es el fin de la Institución y cuales son sus elementos personales.

Asimismo la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, del 3 de mayo de 1941 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de ese mismo mes y año, confirma la naturaleza del Fideicomiso establecida en los artículos antes mencionados, ya que en su artículo 45 determina que:

"II.- La proporción de sus responsabilidades (de las Instituciones Fiduciarias) con su capital se someterá a las siguientes reglas:

c) Cuando se trate de operaciones de Fideicomiso por las que la Institución ejercite como titular derechos que le han sido transferidos con encargo de realizar determinado fin o de percibir el importe de realización de bienes de cualquiera clase cuya liquidación no forma parte de una tramitación judicial y también de la emisión de certificados de participación, valores u otros bienes, así como de aquellas otras operaciones no comprendidas en los incisos anteriores, el importe de las responsabilidades contraídas no podrá exceder de treinta veces el capital pagado y reservas de capital". (20)

El ordenamiento anterior ha sido derogado por la Ley - Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, del 28 de Diciembre de 1984 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Enero de 1985. En esta nueva Ley el fideicomiso se encuentra reglamentado en los artículos 30, Fracción - XV, 60-65 y 84 Fracción XVIII, siendo su regulación semejante a la de la Ley derogada, con alguna diferencia como la que se contempla en relación a los fideicomisos de garantía, ya que la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones - Auxiliares en su artículo 44 señalaba genéricamente que las sociedades e instituciones de crédito que disfrutaban de concesión para llevar a cabo operaciones fiduciarias, están autorizadas para recibir en depósito, administración o garantía - por cuenta de terceros toda clase de bienes muebles, títulos o valores y en general para llevar a cabo cualquier clase de - negocios fiduciarios; es decir que este ordenamiento no indicaba específicamente el procedimiento a seguir cuando se tratara de Fideicomisos de Garantía, ahora bien en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en su artículo 64 - hace alusión a que el procedimiento que se aplicará en los fideicomisos de garantía será el que indica el artículo 341 de - la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; por lo que podemos observar que en esta nueva ley, sí regula debidamente este tipo de fideicomisos.

d) CONCEPTO.

d.1) EN LA LEGISLACION MEXICANA.

El Concepto del Fideicomiso en nuestra legislación aparece en el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el cual dice:

"En virtud del Fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una Institución fiduciaria".

Al observar esta definición, podemos decir que la naturaleza jurídica del Fideicomiso no ha sido debidamente desentrañada, ya que más que un concepto nosotros la consideramos como una explicación de los efectos del Fideicomiso.

Al decir nosotros, que en nuestra legislación no se ha desentrañado la naturaleza jurídica del Fideicomiso, nos estamos refiriendo a que no indica exactamente como conceptuar a esta Institución si como un Contrato, como un Mandato o bien como un Negocio Fiduciario, por lo que haría falta una definición más exacta de lo que se entiende por Fideicomiso.

Por otro lado surge en nosotros una duda en lo referente al modo de perfeccionamiento del Fideicomiso en nuestro sistema legal, ya que si bien el artículo 347 del Ordenamiento

legal invocado menciona que "El Fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin - sea lícito y determinado"; el artículo 352 de la misma Ley nos dice "La constitución del Fideicomiso deberá siempre constar - por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos o a la transmisión de propiedad de las cosas que se den en Fideicomiso.

Por lo que no sabemos a ciencia cierta si el Fideicomiso se perfecciona con el solo hecho de que su fin sea lícito y determinado o bien si debe existir la transmisión de la propiedad de los bienes o derechos al fiduciario, al observarse - esta discrepancia entre uno y otro artículo creemos que es necesario que se regule de una manera más adecuada la Institución que nos ocupa.

d.2) NATURALEZA JURIDICA DEL FIDEICOMISO.

Pasaremos ahora a ver algunas de las principales teorías acerca de la naturaleza jurídica del Fideicomiso.

Por principio examinaremos a la corriente de autores - que considera que la naturaleza jurídica del Fideicomiso es - contractual, entre estos destaca el jurista panameño Doctor - Ricardo J. Alfaro que dice que el "Fideicomiso es un mandato - irrevocable en virtud del cual se transmiten al fiduciario determinados bienes para que disponga de ellos o de sus produc--

tos según la voluntad del que los entrega llamado fideicomitente en beneficio de un tercero llamado fideicomisario". (21)

Adhiriéndose a esta postura contractual nos encontramos al jurista Rodolfo Batiza, el cuál considera al Fideicomiso "como un negocio inter-partes, que reviste la forma de un contrato salvo cuando se crea por testamento y que transmite al fideicomisario la propiedad de los bienes objetos al Fideicomiso". (22)

Otro sostenedor de esta corriente es Manuel Lizardi Albarrán, quien comenta "tanto es contractual el Fideicomiso, que en el Fideicomiso Testamentario es indispensable la concurrencia de voluntades de testador e Institución Fiduciaria, pues de lo contrario no es posible su existencia". (23)

Los autores mencionados anteriormente critican a los sostenedores de que el Fideicomiso es un acto unilateral los cuales fundamentan su postura en lo establecido por el artículo 352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su primer párrafo dice que el Fideicomiso podrá ser constituido "por acto intervivos o por testamento...".

(21) Autor Citado por Villagordoa Lozano J.M. ob. cit. pág. 93.

(22) Batiza Rodolfo. ob. cit. pág. 116.

(23) Autor citado por Villagordoa Lozano J.M. ob. cit. pág. 96.

Entre estos partidarios consideramos como su máximo -
exponente al maestro Raúl Cervantes Ahumada que ha dicho: -
"el acto constitutivo del Fideicomiso es siempre una declara-
ción unilateral de voluntad. La ley dice que puede constitui-
se "por acto inter vivos o por testamento" (art. 352); con tal-
de que conste siempre por escrito y se ajuste "a los términos-
de la legislación común sobre la transmisión de la propiedad -
de las cosas que se den en Fideicomiso". Puede ser que el Fi-
deicomiso se contenga dentro de un contrato; pero no será el -
acuerdo de voluntades lo que constituye el Fideicomiso, sino -
que este se constituirá por voluntad del Fideicomitente". (24)

Otra concepción de la naturaleza jurídica del Fideico-
miso es la que nos dan diversos autores al considerar estos -
al Fideicomiso como un negocio fiduciario, pero antes de exami-
nar las teorías al respecto, veremos lo que se entiende por -
negocio fiduciario.

Raúl Cervantes Ahumada comenta "El negocio Fiduciario-
es un negocio complejo, atípico, compuesto de dos negocios tí-
picos, cuyos efectos son contradictorios. El primer negocio es
real, exteriorizado, efectivamente realizado por las partes y
el segundo negocio, que destruye entre las partes los efectos-
del primero, es un negocio oculto que solo tiene eficacia in--

(24) Cervantes Ahumada Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito.
Editorial Herrero, S.A. pág. 287, 1972.

terna entre las partes". (25)

Jorge Barrera Graf dice que el Fideicomiso es un "Negocio Fiduciario, aquel en virtud del cual una persona transmite a otra ciertos bienes o derechos obligándose esta a afectarlos a la realización de una finalidad lícita y determinada y como consecuencia de dicha finalidad a retransmitir dichos bienes o derechos a favor de un tercero o revertirlos a favor del transmitente". (26) Asimismo afirma que es "negocio porque a pesar de estar formado por dos relaciones distintas una real por la cual se transmite un bien a un fiduciario y la otra por la obligación que asume el fiduciario de afectar los bienes o derechos a una finalidad y de retransmitirlos posteriormente, - aisladamente no pueden funcionar, son inseparables, una está - subordinada a la otra". (27)

O sea que este autor considera que hay una transmisión plena a favor del fiduciario y esta transmisión es válida ante todos incluso frente al fideicomitente quien jurídicamente - pierde la propiedad o la titularidad a favor del fiduciario.

Otro exponente de esta corriente es Joaquín Rodríguez y Rodríguez el cual nos dice que "el Fideicomiso debe conside-

(25) Idem. pág. 291.

(26) Barrera Graf Jorge. Estudios de Derecho Mercantil. Editorial Porrúa. pág. 317. 1958.

(27) Barrera Graf Jorge. ob. cit. pág. 319.

rarse como un negocio fiduciario en cuanto se trata de un negocio jurídico en virtud del cual se atribuye al fiduciario la titularidad dominical sobre ciertos bienes con la limitación, de carácter obligatorio, de realizar solo aquellos actos exigidos por el cumplimiento del fin para la realización del cual se destinan". (28)

Entre quienes niegan la igualdad entre el negocio fiduciario y el fideicomiso se encuentra Rodolfo Batiza el cual nos dice "tiene el negocio fiduciario una diferencia radical de estructura; el fideicomiso es un acto jurídico reglamentado por el derecho positivo, un vínculo único con validez y eficacia idénticas entre las partes y frente a terceros". (29)

De la misma manera se pronuncia el autor Raúl Cervantes Ahumada quien sostiene lo siguiente: "si el negocio fiduciario es atípico por definición, y el fideicomiso es un negocio típico, por principio queda excluida la equiparación. En el negocio fiduciario como vemos, los efectos del negocio aparente se destruyen por el negocio oculto: el fideicomiso es un negocio único, no compuesto de dos negocios, y cuyos efectos derivan del acto constitutivo o de la ley, no de las relaciones internas y secretas que en el fideicomiso deben considerarse prohibidas". (30)

(28) Rodríguez y Rodríguez Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. Tomo II. Editorial Porrúa. pág. 119. 1980.

(29) Batiza Rodolfo. ob. cit. pág. 124.

(30) Cervantes Ahumada Raúl. ob. cit. pág. 291.

Para concluir Roberto Molina Pasquel niega la igualdad entre el negocio fiduciario y el fideicomiso por la presencia del beneficiario en el Fideicomiso, el cual añade, "es y debe ser originaria y fundamentalmente distinto de los otros dos en el Fideicomiso". (31)

Así hemos visto las diferentes concepciones sobre la naturaleza jurídica del fideicomiso dadas por diversos autores, siendo todas ellas muy respetables, ya que el Fideicomiso al no estar debidamente definido en nuestra legislación puede encontrar su naturaleza en cualquiera de estas concepciones.

d.3) CONCEPTO PROPIO DEL FIDEICOMISO.

Podemos concluir después de haber revisado las anteriores definiciones, y adhiriéndonos a una postura contractual, - que el Fideicomiso, es un contrato bilateral, por medio del cual una persona denominada fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una Institución Fiduciaria en beneficio de una o unas personas a las cuales se denominan fideicomisarios o beneficiarios.

Decimos que es un contrato porque una persona contrata

(31) Molina Pasquel Roberto, Los Derechos del Fideicomisario. Editorial Jus. Pág. 114. 1946.

con una Institución Fiduciaria la realización de un fin, o sea hay una transacción entre la persona que encarga la realización de ese fin y la Institución Fiduciaria, que en nuestro país siempre son las Instituciones Bancarias, las cuales por el servicio que prestan perciben una determinada cantidad, es decir, que existe una obligatoriedad entre ambas partes pactada de antemano en un documento, y requiriendo solamente para el perfeccionamiento de este contrato que su fin sea lícito.

Reafirmando nuestra postura nos apoyaremos en lo que indican los artículos 1797 y 1949 del Código Civil, ya que si nosotros consideramos al Fideicomiso como un contrato, forzosamente nos tenemos que remitir a las obligaciones civiles, así vemos que estos artículos nos señalan que para que un contrato sea válido debe existir obligaciones recíprocas, es decir cada una de las partes contratantes debe cumplir con la obligación que le corresponde ya que no puede dejarse al arbitrio de uno solo de los contratantes y en dado caso de que uno de estos no cumpliera con lo que se obligó, el perjudicado podrá exigir el cumplimiento de la obligación o bien el resarcimiento de daños y perjuicios.

En el caso concreto del Fideicomiso hay una obligación recíproca, el Fideicomitente se obliga con la Institución Fiduciaria a entregar una cantidad determinada por el servicio que esta le va a proporcionar y a su vez la Institución Fidu-

ciaria se compromete a observar las instrucciones que le haya indicado el Fideicomitente, por lo que en el momento del acto constitutivo del fideicomiso se establece un acuerdo de voluntades, y en el caso de que la Institución Fiduciaria dejara de cumplir con su obligación, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en su artículo 61 párrafo segundo establece que:

"La Institución responderá civilmente por los daños y perjuicios que se causen por la falta de cumplimiento en las condiciones o términos señalados en el fideicomiso, mandato o comisión en la ley".

Ahora bien en el caso de que el fideicomitente no cumpliera con la obligación de pagar a la Institución Fiduciaria por los servicios que esta presta, esta situación puede traer como consecuencia la renuncia al cargo por parte de la Institución Fiduciaria, o sea que como ya mencionamos anteriormente hay una reciprocidad en las obligaciones.

Para concluir podemos decir que la mayoría de los autores así como para el que esto escribe, para que el fideicomiso pueda llegar a obtener un perfeccionamiento en nuestro sistema legal, es menester que el acto constitutivo deba ser por medio de contrato y que además de destinar ciertos bienes a un fin determinado, es necesario que se transmitan al fiduciario, -

para que este sea quien se convierta en titular de los bienes-
o derechos del fideicomiso de manera que quede debidamente -
obligado.

CAPITULO II

CLASIFICACION GENERAL DE LOS FIDEICOMISOS

CLASIFICACION GENERAL

1.- DE FONDOS PRIVADOS

a) FIDEICOMISOS DE INVERSION: David Peñaloza Santillán define este Fideicomiso como "aquel por virtud del cual el fiduciario con cargo al patrimonio fideicometido, debe adquirir los bienes o derechos que el fideicomitente lo señale". (1)

El patrimonio de estos fideicomisos está constituido por inmuebles, valores o dinero y se puede decir que es uno de los fideicomisos que más difusión ha tenido en nuestro medio y el que presenta mayores características de operación bancaria propiamente dicha ya que mediante su constitución y ejecución, el fiduciario o sea el Banco capta sumas de dinero y las invierte, las administra o bien las reinvierte en títulos o en valores que ofrezcan mayor rentabilidad y seguridad en beneficio generalmente del mismo fideicomitente o bien de otras personas designadas por este.

Decimos que este tipo de fideicomisos es el de mayor difusión porque se ha podido comprobar que la principal activi

(1) Peñaloza Santillán David. ob. cit. pág. 144.

dad de las instituciones fiduciarias en nuestro medio bancario ha sido la de recibir recursos del público inversionista, para efectuar por orden y cuenta de los fideicomitentes varias inversiones, muy especialmente en títulos valor y eventualmente en créditos.

En virtud de que en la gran mayoría de este tipo de Fideicomisos, el fideicomisario o beneficiario es el mismo fideicomitente, frecuentemente se les denomina fideicomisos De Inversión Pura, es decir que se estipula que los rendimientos deben disfrutarlos los mismos fideicomitentes.

Las Instituciones Fiduciarias han promovido la utilización de este tipo de Fideicomisos ofreciendo como ventajas de estos las de proporcionar seguridad y productividad del capital invertido y la certeza de que la aplicación de este y de sus productos se llevará a cabo de acuerdo con los deseos del fideicomitente.

Este tipo de Fideicomiso puede ser revocado en un momento dado por el fideicomitente y puede ser celebrado con cláusula testamentaria, designando fideicomisarios sustitutos a quienes se les entregará todo el capital y productos en caso de fallecimiento del fideicomitente.

Las Instituciones Fiduciarias ofrecen actualmente diversas alternativas de inversión para la constitución de los -

Fideicomisos de este tipo, como ejemplo de estas tenemos al Banco Mexicano SOMEX, que ofrece al público las siguientes alternativas de inversión: a) preestablecidos; b) certificados de depósito; c) pagarés; d) fondos de inversión de renta fija; e) fondos de inversión de renta variable; f) cetes; g) petrobonos; h) bonos de indemnización bancaria; i) papel-comercial; j) aceptaciones bancarias y k) acciones.

b) FIDEICOMISOS DE ADMINISTRACION; Rodolfo Batiza dice que "por Fideicomiso de Administración se conoce aquel en que el fideicomitente entrega bienes inmuebles al fiduciario para que se encargue de la celebración de contratos de arrendamiento, del cobro de rentas, de la promoción de Juicios de desahucio o lanzamiento, del pago de los diversos impuestos que gravan la propiedad raíz, etc., todo ello en interés del beneficiario". (2)

En estos Fideicomisos los patrimonios fideicometidos predominantes son el efectivo, bienes muebles y bienes inmuebles, se ha dicho que para administrar un patrimonio se requiere la prudencia de "un buen padre de familia", pero también se necesita una experiencia adecuada y un razonable conjunto de conocimientos técnicos sobre la naturaleza de ese patrimonio.

(2) Batiza Rodolfo. ob. cit. pág. 144.

Entre las causas que dan lugar a la constitución de un Fideicomiso de Administración podemos mencionar: la minoría de edad, la falta de tiempo, de experiencia, de vocación para los negocios; todas estas faltas se suplen con la intervención del fiduciario a quien se transfiere la titularidad del patrimonio que se desee que este maneje, eliminándose de esta manera los riesgos a que quedaría expuesto el mismo, de ser administrado sin las capacidades mínimas requeridas.

En la práctica encontramos dos actividades fundamentales que pueden realizar este tipo de fideicomisos: a) la actividad de inversión que consiste en que el fiduciario adquiera con cargo al patrimonio fideicomitado, los bienes que le señale el fideicomitente; b) la actividad de administración propiamente dicha, que consiste en que el fiduciario como titular del patrimonio del Fideicomiso, se encargue de la guarda y conservación de los bienes que integran dicho patrimonio, efectúe el cobro de los productos, y transmita dichos productos al fideicomisario.

c) FIDEICOMISOS DE GARANTIA: Rodolfo Batiza refiriéndose a este tipo de Fideicomisos expresa que es una "...variedad que tal vez fue la primera en practicarse en México...".(3) - Su objeto lo constituyen los bienes inmuebles, como pueden ser edificios o terrenos; los bienes muebles por lo general valo--

(3) Idem. pág. 145.

res mobiliarios y los derechos.

Este tipo de fideicomisos tiene como propósito fundamental garantizar el cumplimiento de una obligación contraída entre dos personas distintas del fiduciario que son: el deudor fideicomitente, que transmite al fiduciario la titularidad del objeto del fideicomiso para garantizar compromisos que dicho deudor fideicomitente ha aceptado a favor de un tercero que se llama acreedor fideicomisario.

Predominaba en nuestro medio este tipo de fideicomisos en el que se afectan inmuebles utilizándose ventajosamente en lugar de la hipoteca ya que su costo es menor, ahorrándose el gasto, la tramitación y el tiempo que requiere al remate del bien fideicomitado, llegado el caso de que el deudor fideicomitente no hiciera honor a su obligación con el acreedor fideicomisario. Otra ventaja es que en el Fideicomiso de Garantía siempre se obtiene hasta el 100% del valor del terreno o edificio afectado en tanto que en la hipoteca los Bancos dedicados a hacer préstamos hipotecarios están obligados por la ley a conceder el crédito en una proporción que está por abajo de ese 100%.

Actualmente la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito establece que en estos Fideicomisos se deben observar el procedimiento establecido por el artículo 341 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

d) FIDEICOMISOS TRASLATIVOS.- "Son aquellos que tienen como fin 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. Operan los Fideicomisos Traslativos en aquellos casos en que se presentan algunas dificultades de carácter legal o de tipo práctico, para que se pueda realizar la operación mediante las formas tradicionales de negocios jurídicos traslativos, tales como la compraventa, la donación o la aportación de un socio a una sociedad". (4)

Un ejemplo de estos fideicomisos es el que se puede establecer a efecto de transmitir en forma temporal la propiedad de un determinado inmueble a una Institución Fiduciaria, para que esta lo conserve y posteriormente lo transmita al fideicomisario que al fideicomitente indique. Este tipo de Fideicomisos se conoce como Fideicomisos traslativos de dominio y se suelen utilizar para efectuar la construcción y comercialización de fraccionamientos y conjuntos habitacionales, ya que permite la participación de inversionistas, constructoras e instituciones de crédito.

e) FIDEICOMISOS DE SEGURO: A través de este Fideicomiso, las personas que cuentan con póliza de seguro de vida, designan beneficiario de la misma a una Institución Fiduciaria para que esta, al fallecimiento del asegurado, proceda a efectuar el cobro de la suma asegurada, a fin de darle el destino estipulado en el Fideicomiso, convirtiéndose en ejecutor de la voluntad del asegurado.

(4) Villagordoa Lozano J.M. o.b cit. pág. 189.

El cobro de la suma que importe la póliza de seguro, queda a cargo de la Institución Fiduciaria.

El Fideicomiso de Seguro proporciona al fideicomitente una gran tranquilidad, ya que adquiere la certeza de que, a su fallecimiento, los beneficiarios recibirán la suma asegurada, de acuerdo a sus deseos.

2.- DE FONDOS PUBLICOS.

a) FIDEICOMISOS TURISTICOS: Los objetivos de estos Fideicomisos son promover la expansión de la oferta de alojamiento turístico, la ampliación y diversificación de las instalaciones complementarias a las de alojamiento para alcanzar el máximo impacto sobre el desarrollo económico de México y se contribuya al mejoramiento de la balanza de pagos y a la creación de empleos en diferentes regiones del país.

"Entre los servicios que presta están el de adquirir, urbanizar, fraccionar, vender, administrar y arrendar bienes inmuebles para proyectos turísticos, otorga créditos directos para el uso de los planos y paquetes del turismo social interior, que formule o apruebe la Secretaría de Turismo. Asimismo promueve el otorgamiento de crédito en otras monedas diferentes al peso, para aquellos proyectos que, por su magnitud y ubicación, están en posibilidad de captar divisas.

La operación típica de crédito de estos Fideicomisos - es básicamente el financiamiento a la hotelería. Sin embargo, participan en financiamiento de condominios, suites, hoteles - de tiempo compartido, trailer parks y otros tipos de instalaciones turísticas que no sean de alojamiento". (5)

Entre los Fideicomisos turísticos que tenemos en nuestro país, destacan el FONATUR (Fondo Nacional de Fomento al Turismo), el FIDETO (Fideicomiso para el Turismo Obrero), Fideicomiso Hotel Escuela la Paz.

b) FIDEICOMISOS AGRICOLAS Y GANADEROS.- Estos fideicomisos se constituyen generalmente con el fin de abarcar tanto la rama agrícola como la ganadera es por esto que los estudiamos conjuntamente:

"El objetivo de estos fideicomisos es estimular mediante apoyo financiero y servicios de asistencia técnica, una mayor participación de las instituciones de crédito del país en el financiamiento de las explotaciones agropecuarias, principalmente de ejidatarios y productores de bajos ingresos; aumentar la producción de alimentos para satisfacer las necesidades del consumo nacional, de artículos de exportación y los necesarios para sustituir importaciones; así como mejorar las con-

(5) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fideicomiso de Fomento Económico. 1983. pág. 93.

diciones de vida de los productores agropecuarios facilitando la realización de proyectos de producción agropecuaria que se traduzcan en una mejoría en el ingreso del campesino en ejidos y pequeñas propiedades; conceder créditos y préstamos refaccionarios a la agricultura y ganadería tanto para la producción como para la industrialización de productos agropecuarios". (6)

Dentro de los servicios que prestan estos fideicomisos están los de garantizar a las instituciones de crédito del país la recuperación de los préstamos que otorgan al sector agropecuario; otorgan créditos refaccionarios, a mediano y largo plazo por medio de las Sociedades Nacionales de Crédito, del Sistema BANRURAL y de la Financiera Nacional Azucarera, para el incremento y mejoramiento de la agricultura y ganadería, la industrialización de productos agropecuarios, la compra de maquinaria y equipo, ganado de cría, la apertura de tierras al cultivo perforación de pozos, siembra de frutales, construcciones, etc.

Entre estos fideicomisos podemos mencionar al Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, al FIDEFRUT (Fideicomiso de Frutas cítricas y Tropicales), al FIDAZUCAR (Fideicomiso del Azúcar), al Fondo para el fomento de la Ganadería de Exportación, al FEFA (Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios), al Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura,

(6) Idem. pág. 3.

Ganadería y Avicultura, etc.

c) FIDEICOMISOS INDUSTRIALES: Analizaremos ahora a los Fideicomisos Industriales, estos se constituyen con miras a - crear nuevas fuentes de trabajo y primordialmente a atender - las necesidades de crédito de los pequeños y medianos indus- - triales, también tienen por objeto "sustituir las importacio- - nes promoviendo la creación de tecnología propia, apoyar a la - balanza de pagos del país fomentando la eficiente producción - de bienes industriales y servicios que generen y ahorren divi- - sas otorgando créditos destinados a proyectos industriales - orientados a la exportación; también estos fideicomisos tienen como fin el de agrupar a las industrias en ciudades industria- - les, para contribuir a proporcionar ayuda en los aspectos de - organización, complementación y funcionamiento; incrementar la producción y productividad de las industrias pequeñas y media - nas a fin de que logren alcanzar los beneficios de las econo- - mías a escala para propiciar un mayor nivel de empleo; agili- - zar la descentralización industrial y lograr un crecimiento - regional más equilibrado". (7)

Los principales servicios que prestan este tipo de Fi- - deicomisos son los de otorgar créditos de habilitación o avfo- - por conducto de las instituciones nacionales de crédito, con - el objeto de que los industriales adquieran materias primas y -

(7) Idem, pág. 33.

materiales que requieren para la fabricación de sus productos, para que hagan el pago de salarios al personal que utilizan en la producción y en general para capital de trabajo; conceden también créditos refaccionarios para la compra e instalación de maquinaria y equipo para la adquisición, construcción, ampliación y modificación de los inmuebles que necesiten las empresas industriales.

Asimismo financian la capacitación técnica en México y en el extranjero de investigadores y operarios mexicanos encargados de la fabricación de equipos o productos destinados a la exportación, o bien la capacitación en México de operarios extranjeros encargados de manejar equipos importados de México.

Destacan en México los siguientes fideicomisos industriales; el FOMIN (Fondo Nacional de Fomento Industrial), el FOGAIN (Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña), el FONEI (Fondo de Equipamiento Industrial) y a lo largo del país tenemos constituidos diversos fideicomisos de ciudades industriales como son el Fideicomiso Ciudad Industrial de Matamoros, Fideicomiso Ciudad Industrial de Aguascalientes entre otros.

d) FIDEICOMISOS COMERCIALES: Estos Fideicomisos se constituyen con el afán de apoyar al pequeño y mediano comercio otorgándoles crédito para que estos puedan llegar a comer-

cializar sus productos, proveyéndolos de todos los medios para llegar a lograr esto, como son créditos para ampliar sus locales comerciales o bien créditos para en un momento dado comercializar alguna materia prima como puede ser el Hule, impulsan al pequeño comercio proporcionándoles productos que los pequeños comerciantes adquieren a crédito de manera tal que sus comercios no lleguen a carecer de estos y vean mermadas sus ganancias.

"Entre los servicios que un fideicomiso de este tipo prestan está el de crear sistemas de comercialización de los productos, el de vender o arrendar maquinaria, aparatos científicos, equipos de oficina, distribución de los productos a lo largo de todo el país y en un momento dado ayudar a exportar estos productos a otros países, promover la creación de centros comerciales en diversas entidades del país otorgando financiamiento para estimular la construcción de estos.

Ejemplos de los Fideicomisos Comerciales con el Fideicomiso para el Establecimiento de un Sistema de Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos, el Fideicomiso que tendrá por objeto la Investigación, el Cultivo y la Comercialización del Hule Natural, el FIDEC (Fondo para Desarrollo Comercial)". (8)

(8) Cervantes Altamirano Efrén. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXII. Jul-Dic. No. 124, 125 y 126. págs. 543-547.

e) FIDEICOMISOS PARA ACTIVIDADES SOCIALES Y CULTURA--
LES: Estos Fideicomisos se crean para desarrollar la actividad social y cultural en el país, se constituyen con el objeto de difundir la cultura hasta en las regiones más olvidadas, así mismo incrementar las relaciones sociales entre los habitantes del país por medio de eventos artísticos y culturales que en un momento dado ayudan a acercarse más a la gente del pueblo.

Entre los servicios que prestan los fideicomisos de esta clase están, los de financiar espectáculos artísticos para distracción de la población, financiar la construcción de centros culturales como son museos, galerías, centros de estudios de una rama específica, o bien proveer lo necesario para su mantenimiento o en su caso restaurar dichos centros.

De los fideicomisos que en nuestro país tenemos constituidos de este tipo, se encuentran el Fideicomiso para el Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano (CEHSMO), el Fondo Nacional para Actividades Sociales y Culturales (FONAPAS), el Fondo para el desarrollo de la Danza Popular Mexicana (FONADAN), el FONART (Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, etc.

3.- DE INTERES PUBLICO.

Estos Fideicomisos se consideran muy especiales ya que

no son muy frecuentes en nuestro país.

Podemos decir que estos Fideicomisos de Interés Público, se constituyen con el fin precisamente de beneficiar al público en general, y lo puede constituir un particular, encargando la realización de sus deseos que en este caso serán los de beneficiar al público, a una institución fiduciaria.

Así tenemos como ejemplo que en un momento dado un particular desea dejar como legado al país su biblioteca la cual es muy extensa y cree que servirá para acrecentar la cultura de la población, pues bien este particular contrata con la Institución Fiduciaria la creación de un Fideicomiso sobre su Biblioteca y la Institución Fiduciaria se encargará de administrar esta en beneficio del país.

Mencionaremos algunos fideicomisos de interés público: "Fideicomiso del Legado de David Alfaro Siqueiros, Fideicomiso para los museos Diego Rivera y Frida Kahlo, Fideicomiso del Legado de Eduardo Marini, etc." (9)

(9) Cervantes Altamirano Efrén. ob. cit. pág. 545.

CAPITULO III

DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS

a) LA FUNCION DE LOS FIDEICOMISOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1.- Objetivos: Los objetivos de los Fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal son el "de lograr un desarrollo económico y social conforme a las políticas que fije prioritariamente el Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto" (1), la cuál actúa como único Fideicomitente, es decir nuestro país requiere de un desarrollo en los ámbitos económico y social para lo cuál crea fideicomisos que se destinan precisamente para elevar esos niveles y encarga la realización de éstos a la Secretaría de Programación y Presupuesto. El Estado observa cuales son los sectores que requieren de mayor ayuda y financiamiento y a esos son a los que les dá prioridad, así tenemos que en México de los sectores que más se han beneficiado por los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal han sido el Sector Agrícola y Ganadero, por ser los sectores más necesitados. Por otra parte el Estado no deja de prestar atención a los sectores sociales que también son muy importantes, ya que si este sector se mantiene en una situación estable, repercute en un equilibrio social en el país, es por esto que el Estado-

(1) Cervantes Altamirano Efrén. ob. cit. pág. 532.

ha creado fideicomisos para actividades sociales y culturales.

Así tenemos que el Estado trata de no descuidar ningún sector de la población, creando fideicomisos que alivien en parte o en su totalidad las necesidades de estos, y una vez cumplido su objetivo el fideicomiso constituido se deberá extinguir.

b) LA CONSTITUCION DE LOS FIDEICOMISOS.

1.- De Fondos Públicos: Esta clase de Fideicomisos pueden ser creados mediante:

"- Ley

- Decreto, o

- Acuerdo presidencial (arts. 25 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y 9° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal)". (2)

El artículo 9° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece que "Solo se podrán constituir o incrementar fideicomisos de los mencionados en la fracción VIII del artículo 2° de esta Ley con autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la Secretaría-

(2) Villagordoa Lozano J.M. ob. cit. pág. 312.

de Programación y Presupuesto, la que en su caso propondrá al propio Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público...", de lo que se deduce que el único fideicomitente del Gobierno Federal en esta clase de fideicomisos es la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de la cual se crean, modifican o disuelven los fideicomisos públicos.

Para el efecto de crear un fideicomiso público, el Gobierno o Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto expide un acuerdo en el que se establece:

1° Las causas que motivan la creación del Fideicomiso;

2° La denominación del fideicomiso;

3° Los elementos personales como son:

a) El Fideicomitente que siempre será el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pero que también pueden serlo en forma conjunta los Gobiernos de las Entidades Federativas, Empresas de Participación Estatal, Sociedades Nacionales de Crédito, y otras Entidades Públicas o Privadas;

b) La Institución Fiduciaria que siempre es una Sociedad Nacional de Crédito.

c) El o los fideicomisarios;

4° Se determinará también la integración del patrimonio, el que podrá estar formado por bienes muebles e inmuebles, aportaciones de dinero, créditos y rendimientos.

Independientemente se puede establecer que el patrimonio podrá incrementarse mediante aportaciones del Gobierno Federal, Estatal o de terceras personas;

5° Los fines del Fideicomiso que anteriormente mencionamos como un aspecto fundamental del mismo y que pueden ser muy variados; v. gr. de investigación, de construcción, de planeación, rehabilitación de alguna zona, o cualquier otra actividad lícita y siempre de Interés Público.

6° La creación de un Comité Técnico o de distribución de fondos, cuyas facultades y forma de funcionamiento se establecen en el contrato que celebre la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Institución Fiduciaria.

Se debe anotar que en los Comités Técnicos, siempre se incluirá un representante del coordinador de sector y otro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el objeto de que exista una vigilancia para la buena marcha del fideicomiso.

El comité estará presidido por uno de sus miembros, -

que tendrá voto de calidad. Normalmente el instrumento legal - de creación indica quien ejercerá las funciones de presidente, en caso contrario se ha observado que actúe como tal el representante del coordinador de sector, y

7° La duración del fideicomiso que puede ser indefinida..." (3)

Una vez expedido el acuerdo anterior la Secretaría de Programación y Presupuesto procede a celebrar el contrato respectivo con la sociedad nacional de crédito que actuará como - institución fiduciaria.

Cabe hacer mención que cuando se trate de bienes del - dominio público que se pretendan hacer entrar en el patrimonio fideicomitido "deberá tenerse en cuenta que estos deberán desufectarse de dicho dominio y pasar al dominio privado de la federación, mediante el respectivo decreto de desincorporación - dictado por el Ejecutivo". (4)

De todo lo anterior concluimos, que para que un Fideicomiso del Gobierno Federal sea constituido, es necesario - que lo autorice el Presidente de la República a través de la - Secretaría de Programación y Presupuesto, estableciendo los ob

(3) Idem. pág. 312 y 313.

(4) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. ob. cit. pág. 274.

jetivos y características generales de tales fideicomisos.

Como ya se mencionó al principio de este inciso el fideicomiso también puede ser constituido por Ley, esto es, que el Congreso de la Unión decreta la creación de un fideicomiso de fondos públicos, mismo que será manejado de conformidad con las normas que en esa misma Ley se establezcan, caso específico es el de la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, la cual fue expedida por el Presidente de la República el 31 de diciembre de 1954.

2.- Elementos del Fideicomiso Público.- En la figura del fideicomiso público encontramos los siguientes elementos:

a) El Fideicomitente.- El primer elemento personal que surge es el Fideicomitente, este de acuerdo con lo que hemos visto anteriormente, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual deberá proceder a la constitución del Fideicomiso sobre la base de la autorización otorgada por el Presidente de la República y establecerá los objetivos y características.

"De acuerdo con el Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, y con la Ley Orgánica de la Admi--

nistración Pública Federal, los derechos y obligaciones del Fideicomitente son los siguientes:

1.- Constituir y contratar los Fideicomisos del Gobierno Federal (artículo 2º, párrafo primero del Decreto).

2.- Precisar en los contratos respectivos o en sus modificaciones, los fines del fideicomiso, así como sus condiciones y términos, siguiendo las instrucciones del Ejecutivo Federal (art. 2º, párrafo segundo del Decreto).

3.- Cuidar que en los contratos se precisen los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca el fideicomitente o que se deriven por derechos de terceros, así como los derechos que éste se reserve y las facultades que fije en su caso, al comité técnico (art. 2º, párrafo tercero del Decreto).

4.- Recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, encargado de la coordinación del sector correspondiente para la integración de los comités técnicos. En todos los casos un representante del fideicomitente, cuando menos, formará parte del comité técnico (art. 49, párrafo tercero de la L.O.A.P.F.).

5.- Inscribir los fideicomisos en el registro de la - Administración Pública Paraestatal que al efecto lleva la Se-- cretaría de Programación y Presupuesto, así como los datos re-- lativos a las modificaciones o reformas que afecten la consti-- tución o estructura de los fideicomisos (art. 16 del Decreto).

6.- Precisar, en los casos en que las instituciones - fiduciarias se vean en la necesidad de otorgar mandatos para - auxiliarse en el cumplimiento de las funciones secundarias li-- gadas a la encomienda fiduciaria, las facultades que se trans-- mitan, cuidando que las mismas no incluyan poderes que impli-- quen la expresión de voluntad de mando o decisión.

Asimismo, pactar que, en ningún poder se otorgarán fa-- cultades a los mandatarios para sustituir los poderes que se - les confieran, salvo que se trate de mandatos para pleitos y cobranzas (art. 6° del Decreto).

7.- Incluir un representante, por lo menos, en los co-- mités técnicos de los fideicomisos (art. 8° del Decreto).

8.- Precisar las facultades del comité técnico, con-- forme a las instrucciones del Ejecutivo Federal, si las hubie-- re, indicando cuales asuntos requieren de la aprobación del - mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que correspon-- dan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución

fiduciaria (art. 9° del Decreto).

9.- En los contratos constitutivos de fideicomisos - del Gobierno Federal, se deberá reservar a éste la facultad ex presa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita (art. 14 del Decreto).

10.- Coordinar la vigilancia de los fideicomisos del Gobierno Federal, con la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (art. 13 del Decreto". (5)

b) Fiduciaria.- En nuestro país, las Instituciones Fiduciarias generalmente son los Bancos denominados Sociedades - Nacionales de Crédito, así tenemos que los derechos y obligaciones de la fiduciaria, según el Decreto relativo a los Fideicomisos establecidos por el Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de febrero de 1979 y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, - son los siguientes:

"a).- La institución fiduciaria será la responsable de realizar los fines del fideicomiso y de asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y de las estipulaciones contractuales. (art. 5° del Decreto).

(5) Villagordoa Lozano J.M. ob. cit. págs. 296 y 297.

b).- Dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación, deberá someter, por conducto de un delegado fiduciario general, a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran (art. 4° del Decreto).

c).- La fiduciaria deberá mantener dentro de los comités técnicos de los fideicomisos un representante permanente, que concurrirá con voz, pero sin voto (art. 8° del Decreto).

d).- Deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte, en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, debiendo responder de los daños y perjuicios que se causaren, en caso de ejecutar actos en acatamiento de acuerdos dictados en exceso de dichas facultades, o en violación al citado contrato. Tratándose de la realización de actos urgentes inherentes a la encomienda fiduciaria, cuya omisión pueda causar perjuicios evidentes al fideicomiso, si no es posible reunir al comité técnico, por cualesquiera circunstancias, la fiduciaria deberá consultar al Gobierno Federal, por conducto del coordinador de sector, quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice (art. 9° del Decreto).

e).- Presentará a la Secretaría de Programación y Presupuesto, al través y con la conformidad de la dependencia - coordinadora respectiva, debidamente firmados por un delegado- fiduciario general, los proyectos anuales de presupuesto a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de conformidad con las normas que fije el Ejecutivo - Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sin perjuicio de proporcionarle directamente la infor- mación presupuestal, contable, financiera y de otra índole que señale a la fiduciaria (art. 10 del Decreto).

f).- Establecerá los sistemas de auditoría interna - que estime adecuados. (art. 13)". (6)

g).- "En las operaciones de fideicomiso, mandato, comi sión, administración o custodia, las instituciones abrirán con tabilidades especiales por cada contrato, debiendo registrar - en las mismas y en su propia contabilidad el dinero y demás - bienes, valores o derechos que se les confien, así como los - incrementos o disminuciones, por los productos o gastos respec tivos" (párrafo primero del art. 60 de la Ley Reglamentaria - del Servicio Público de Banca y Crédito).

h).- "La institución responderá civilmente por los da- ños y perjuicios que se causen por la falta de cumplimiento en

(6) Idem. págs. 299 y 300.

las condiciones o términos señalados en el fideicomiso, mandato o comisión en la ley" (párrafo segundo del artículo 61 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito).

i).- "El personal que las instituciones de crédito utilizan directa o exclusivamente para la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la institución, sino que, según los casos, se considerará al servicio del patrimonio dado en fideicomiso. Sin embargo, cualesquier derechos que asistan a esas personas conforme a la ley, los ejercerán contra la institución de crédito, la que, en su caso, para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte, afectará, en la medida que sea necesaria, los bienes materia del fideicomiso" (primer párrafo del artículo 63 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito).

j).- "Cuando la institución de crédito, al ser requerida, no rinda las cuentas de su gestión dentro de un plazo de quince días hábiles, o cuando sea declarada, por sentencia ejecutoriada, culpable de las pérdidas o menoscabo que sufran los bienes dados en fideicomiso o responsable de esas pérdidas o menoscabo por negligencia grave procederá su remoción como fiduciaria" (párrafo primero del artículo 65 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito).

c) El Fideicomisario.- Por regla general, en los fidei

comisos estatales no se señalan de una manera específica a los fideicomisarios. "Sin embargo se entiende que los fideicomisarios están implícitamente comprendidos en la realización de los fines que se van a llevar a cabo con el patrimonio fideicometido, pues en la mayoría, los fideicomisarios son grupos de personas que forman parte de los sectores activos de la población, a los que de alguna manera el gobierno quiere beneficiar; tal ocurre por ejemplo en los siguientes fideicomisos: Fideicomisos instituidos en relación con la agricultura, Fondo para el fomento de las Exportaciones de productos manufacturados, Fondo de Equipamiento Industrial, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, Fondo para el Desarrollo Comercial..." (7)

En la mayoría de estos fideicomisos no se señala específicamente al fideicomisario, pero está implícito en la realización del fin del fideicomiso. Son recursos que se destinan a beneficiar a grandes sectores de la población otorgándoles ayuda financiera, servicios o beneficios de otra índole, apoyando por ejemplo: a quienes desean incrementar la actividad turística, a los trabajadores que pretenden obtener beneficios y créditos comprando más barato, a los que integran la pequeña y mediana industria que a veces necesitan de refacción para incrementarla. En todos estos casos y otros, los fideico-

(7) Cervantes Altamirano Efrén, ob. cit. pág. 531.

misarios no son personas específicamente designadas, sino grupos de la población en donde el Estado cree tener el deber de intervenir para coadyuvar a resolver estos urgentes problemas de desarrollo económico y social.

3.- Comité Técnico.- Los comités técnicos son órganos colegiados designados en el acto constitutivo del fideicomiso o en el de sus reformas, cuya finalidad es coadyuvar con el fiduciario al desempeño de su cometido, como puede ser, la distribución de fondos, siempre en el cumplimiento de las instrucciones señaladas en el acto constitutivo y cooperar en todas las operaciones inherentes al fideicomiso, conforme a las reglas y a las facultades que para el caso se estipulen.

En los comités técnicos de estos fideicomisos, siempre se incluirá, por lo menos, un representante del coordinador del sector y otro de la Secretaría de Programación y Presupuesto. La institución fiduciaria debe mantener en estos comités técnicos un representante permanente que concurrirá con voz pero sin voto.

Los comités técnicos en esta clase de fideicomisos deberán proceder de acuerdo con las facultades que les haya señalado el fideicomiso conforme a las instrucciones del Ejecutivo Federal si las hubiera, indicando cuales asuntos requieren de la aprobación del mismo, para que se puedan ejercitar las ac--

ciones y derechos que correspondan al fiduciario. Debe entenderse en este caso que las facultades del citado Cuerpo Colegiado constituyen limitaciones para las instituciones fiduciarias; por otra parte se advierte que las instituciones fiduciarias deberán abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte cuando las mismas sean en exceso de las facultades que expresamente le hayan sido fijadas por el fideicomitente o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, debiendo responder de los daños y perjuicios que se causen en caso de ejecutar en acatamiento de acuerdos dictados en exceso de dichas facultades o en violación de los citados contratos.

Cuando no sea posible reunir el comité técnico y se requiera la realización de actos urgentes, cuya omisión pudiera causar notoriamente perjuicios al fideicomiso, la institución fiduciaria deberá proceder a consultar al Gobierno Federal, a través del coordinador de sector, quedando facultada para ejecutar aquellos actos que este autorice, con excepción de los casos en que en el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas se hayan previsto la formación de un comité técnico, las reglas para su funcionamiento, así como la delimitación de sus facultades, en este caso, si la institución fiduciaria obra ajustándose a los dictámenes o acuerdos de este comité, estará libre de toda responsabilidad (art. 61 Fracción III de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito).

4.- Delegados Fiduciarios Especiales.- En el uso bancario, se han ido conociendo en fechas recientes como delegados fiduciarios especiales a aquellas personas que se designan específicamente para actuar como Delegados Fiduciarios en Fondos de Fideicomiso que establece el Gobierno Federal como fideicomitente.

En la práctica, desde hace bastantes años, el Gobierno Federal ha utilizado el fideicomiso para muy diversas finalidades y su funcionamiento específico se establece en los contratos respectivos que celebra la Secretaría de Programación y Presupuesto, con alguna sociedad nacional de crédito (SNC), en donde se puede prever, la posibilidad de que el Director General del Fideicomiso, sea nombrado directamente por el Presidente de la República.

"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 del Departamento de Estado, que encabeza el sector respectivo, y
- c) Al Comité Técnico del Fideicomiso.

Estos funcionarios son de carácter político, por lo que resta opción a las instituciones de nombrar a esos Delegados Fiduciarios Especiales siendo una facultad discrecional del Estado". (8)

6.- Fuentes de Financiamiento.- Las fuentes de financiamiento de los fideicomisos públicos se pueden clasificar de la siguiente manera:

a) Con fondos de los gobiernos, ya sean federales, estatales o municipales debiéndose observar las normas o reglas que para tal efecto señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

b) Con Fondos o utilidades, resultado de sus propias operaciones, es decir un fideicomiso público puede llegar a ser autofinanciable, y

c) Con Fondos venidos del exterior, primordialmente de Estados Unidos de Norteamérica, a través del Fondo Monetario Internacional, del Banco Internacional de Desarrollo, o de Créditos Sindicados, tales son los casos de los siguientes fideicomisos: Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a los Ejidatarios y Pequeños Propietarios en Areas de Riego (FICAR), Fideicomiso -

(8) Acosta Romero Miguel. ob cit. pág. 285.

para Obras de Infraestructura Rural (FOIR); cuyas fuentes de financiamiento, como ya se mencionó anteriormente provienen de los Estados Unidos de Norteamérica, a través de convenios que se realizan con el Gobierno Mexicano, por lo que el financiamiento extranjero es parcial.

5.- Su Regulación en la Ley.- Los fideicomisos públicos al ser utilizados como instrumentos para constituir entidades auxiliares del Ejecutivo Federal requerirán la aplicación de la legislación mercantil y bancaria, así como las leyes administrativas.

Entre las leyes administrativas que regulan el fideicomiso público se pueden citar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, la Ley de Obras Públicas, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera.

Entre los Decretos que podemos mencionar está en forma muy importante el Decreto de fecha 10 de enero de 1979; publicado en el Diario Oficial del 27 de febrero del mismo año, por el que se establecen las bases para la constitución, incremen-

to, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.

En seguida referiremos brevemente a los ordenamientos citados anteriormente:

"a) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 3º, Fracción III y 49, incorpora a los fideicomisos públicos como entidades de la Administración Pública Paraestatal, dándoles tal carácter a los que se establecen por la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada o se constituyen con recursos de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Ese mismo artículo 49 establece que el fideicomitente debe recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente, para la integración de los Comités Técnicos, que generalmente serán presididos por el Coordinador de sector y deberán contar, por lo menos, con un representante del fideicomitente; en lo referente a los fideicomisos creados por entidades del sector paraestatal, debe señalarse que conforme al artículo 32, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto autoriza los programas de inversión de las depen

dencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En la Fracción XV del artículo 32, se dá a la propia Secretaría la atribución de establecer normas para la realización de auditorías en las referidas dependencias y entidades, así como a realizar las auditorías especiales que se requieran a las mismas; la fracción XVI de este mismo artículo le otorga la facultad de comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación". (9)

b) La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 2º establece que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entre las que se incluyen a los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria; en este último caso, el fideicomitente entendido como la persona jurídica que tiene capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, lo será el organismo descentralizado o la empresa de participación estatal que lo crea y que forzosamente-

(9) Villagordoa Lozano J.M. ob. cit. pág. 280.

debe tener personalidad jurídica y patrimonio propios.

El artículo 9º, de esta misma Ley, faculta al Presidente de la República a fin de que, por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, emita la autorización respectiva para constituir o incrementar un fideicomiso; asimismo, es función de la citada Secretaría proponer al Ejecutivo Federal, la modificación o disolución de los fideicomisos, cuando así convenga al interés público. Finalmente, este precepto establece en su último párrafo, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será la fideicomitente única del Gobierno Federal; al respecto, debe señalarse que este párrafo fue derogado en virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial del 4 de enero de 1982, que confieren a la Secretaría de Programación y Presupuesto, el carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Por otro lado, en el artículo 37 se establece la obligación de quienes efectúan gasto público federal, de proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la información que les solicite y permitirle a su personal la práctica de visitas y auditorías, para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicha Ley y de las disposiciones expedidas con base en ella.

debe tener personalidad jurídica y patrimonio propios.

El artículo 9º, de esta misma Ley, faculta al Presidente de la República a fin de que, por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, emita la autorización respectiva para constituir o incrementar un fideicomiso; asimismo, es función de la citada Secretaría proponer al Ejecutivo Federal, la modificación o disolución de los fideicomisos, cuando así convenga al interés público. Finalmente, este precepto establece en su último párrafo, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será la fideicomitente única del Gobierno Federal; al respecto, debe señalarse que este párrafo fue derogado en virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial del 4 de enero de 1982, que confieren a la Secretaría de Programación y Presupuesto, el carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Por otro lado, en el artículo 37 se establece la obligación de quienes efectúan gasto público federal, de proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la información que les solicite y permitirle a su personal la práctica de visitas y auditorías, para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicha Ley y de las disposiciones expedidas con base en ella.

c) La Ley General de Deuda Pública.- Este ordenamiento establece en su artículo 1º Fracción VI que:

Artículo I.- "Para los fines de esta Ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

Fracción VI.- "Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las Fracciones II al V".

Es decir, esta Ley considera a las operaciones derivadas de los financiamientos a los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal como parte de la deuda pública y al darse esta situación el gobierno designa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la encargada de vigilar el manejo que hagan las entidades en este caso los fideicomisos públicos de los recursos provenientes de los financiamientos contratados en los términos de esa ley, según lo establece su artículo 7º.

d) La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.- "otorga a la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departa-

mento del Distrito Federal, entre otras atribuciones, la de verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública (entre las cuáles se encuentran los Fideicomisos Estatales), realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y cumplieron con las disposiciones legales aplicables en la materia; si ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados, si ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y si aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley, esto según su artículo 3o. fracción I". (10)

Para dicha finalidad, la propia Ley en su artículo 3o. fracción V, otorga facultades a la Contaduría Mayor de Hacienda para ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros y documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados. En relación con este precepto, se establece la obligación de las entidades así como de los funcionarios de las mismas, de

(10) Villagordoa Lozano J.M. ob. cit. pág. 283.

permitir la práctica de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos (artículo 24);- asimismo se establece que los organismos que componen la Administración Pública Paraestatal, los funcionarios o empleados - de estas, las empresas privadas o las particulares, son solidariamente responsables con los empleados o funcionarios de las entidades que integran la Administración Pública Centralizada o con los de la Contaduría Mayor de Hacienda por su participación en actos u omisiones sancionados por la ley (art. 30).

e) La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.- El artículo 10. de esta Ley, establece:

Artículo 10.- "La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

I.- Las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación y control que, en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios relacionados con los mismos, realicen las dependencias y entidades, y

II.- Los actos y contratos que lleven a cabo y celebren las dependencias y entidades relacionados con las materias a que se refiere la fracción anterior".

Se entiende como entidades las mencionadas en la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal, dentro de las - cuales se encuentran por supuesto los Fideicomisos Públicos, - por lo que podemos observar claramente que esta ley regula las operaciones derivadas de las funciones de esta clase de fideicomisos.

f) La Ley de Obras Públicas.- Esta Ley también regula a los fideicomisos públicos en su fracción VII del artículo - I, la cual nos dice:

Artículo 1o.- "La presente Ley es de orden público e - interés social y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control - de la obra pública que realicen:

VII.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente - sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal - o cualesquiera de las entidades mencionadas en las fracciones - V y VI".

g) La Ley General de Bienes Nacionales.- Esta Ley norma a los fideicomisos públicos en la fracción VII de su artículo 8o. en el cual otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto el carácter de fideicomitente único del Gobierno Fe-

deral y regula situaciones que se pueden presentar cuando se afecten bienes para constituir fideicomisos.

h) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.- Este ordenamiento trata a los fideicomisos en fronteras y litorales en su capítulo IV y en el artículo 18, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que en los términos de la fracción I del artículo 27 constitucional autorice en cada caso la conveniencia de conceder a las Sociedades Nacionales de Crédito permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la faja de cien kilómetros a lo largo de las playas del país siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios. Asimismo en su artículo 20 establece que la duración de dichos fideicomisos no excederá de 30 años y la institución fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles y podrá arrendarlos por plazos no superiores a los diez años.

"Con respecto al Decreto de fecha 10 de enero del año de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de ese mismo año, por el que se establecen las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal. Este Decreto se ex-

pidió tomando en cuenta que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que las entidades del Sector Público Paraestatal incluyendo en estas a los fideicomisos Públicos, sean auxiliares del Poder Ejecutivo en el desempeño de su tarea administrativa y para dar unidad a la Administración Pública Federal, agrupa a dichas entidades paraestatales en sectores definidos, estableciendo su debida coordinación con las dependencias de la Administración Pública Centralizada; también se consideró que las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Orgánica de la Administración Pública Federal, facultan a la Secretaría de Programación y Presupuesto para intervenir en la constitución, incremento y extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal, para sugerir modificaciones a los contratos constitutivos, a su estructura y bases de organización y operación, sin perjuicio de las facultades que le corresponden en materia de planeación, programación y presupuestación de todas las entidades de la Administración Pública Paraestatal". (11)

En el decreto de referencia también se consideró precisar la posición de las instituciones fiduciarias, con motivo de la ejecución de los comités técnicos y de distribución de fondos en su caso, cuyas facultades deben quedar expresamente señaladas en los contratos de fideicomiso.

(11) Villagordoa Lozano J.M. ob. cit. págs. 285 y 286.

Mención aparte requiere la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual fue creada por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982. Esta Secretaría nació como una necesidad para frenar la corrupción y el abuso de poder que prevaleció en la administración pública de nuestro país en los últimos tiempos, los que en la actualidad han disminuido esto se debe en parte a la función que realiza dicha Secretaría.

En virtud de que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es un órgano regulador de la Administración Pública Federal, y toda vez que los fideicomisos públicos forman parte de ésta, es importante mencionar algunas facultades de ésta Secretaría las cuales se encuentran comprendidas en el artículo 32 Bis en sus fracciones I, V, VI, VII y XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 32 Bis.- "A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;

VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal;

VII. Realizar, por sí o a su solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

XI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Paraestatal".

Así hemos visto, un panorama muy extenso de las diversas leyes que regulan a los fideicomisos públicos.

CAPITULO IV

LA ADMINISTRACION PUBLICA

a) CONCEPTO.

Antes de definir lo que es la administración pública, haremos una breve referencia histórica sobre el origen de ésta.

La administración pública se remonta hasta la época de Ramsés en Egipto, donde se rigió esta por un Manual de Jerarquía, igualmente en China desde el año 500 A.C. se contaba con un Manual de Organización y Gobierno, asimismo en Grecia y en Roma se observaron también estructuras administrativas de Gobierno, posteriormente en los siglos XVII y XVIII la administración pública existió a través de los llamados "Cameraristas".

Es en el siglo XX en donde la administración pública alcanza su mayor ímpetu y difusión, ya que se han visto ampliadas cada vez más sus estructuras, misiones y cometidos.

Después de esta pequeña referencia, veremos algunos conceptos que sobre la administración pública han sido vertidos por diversos autores.

En Estados Unidos de Norteamérica en donde se ha elabo

rado más literatura sobre la Teoría General de la Administración Pública, tenemos que Woodrow Wilson, quien en su artículo "El Estudio de la Administración" publicado en 1887 - nos dice: "La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo operante, - el más visible aspecto del gobierno..." (1) y define "La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del Derecho Público. Toda aplicación particular de la Ley General - es un acto de administración". (2)

Otro autor norteamericano Luther Gulick, definió de la siguiente manera a la administración pública "La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativas y judiciales. La administración pública es pues, una división de la Ciencia Política y una de las Ciencias Sociales". (3)

Más reciente es la definición del autor norteamericano Leonard D. White quien en 1950 afirmó que la "administración -

(1) Autor citado por Muñoz Amato Pedro. Introducción a la Administración Pública. Editorial Fondo de Cultura Económica. pág. 16. 1973.

(2) Idem. pág. 17.

(3) Idem. pág. 18.

pública, consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional". (4)

En nuestro país tenemos también autores que han abordado este complejo tema, destacando los siguientes:

El maestro Miguel Acosta Romero define a la Administración Pública de la siguiente manera: "es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos". (5)

Otro autor es Andrés Serra Rojas quien nos dice: "La administración pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a re-

(4) Faya Viesca Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, pág. 29. 1983.

(5) Acosta Romero Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. pág. 63. 1983.

coger y definir la política general de la nación". (6)

Por último tenemos a Pedro Muñoz Amato quien conceptúa a la administración pública como "...la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación o dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político".(7)

Así hemos visto algunas de las principales ideas tanto de autores extranjeros como de autores nacionales, sobre el tema al cual hemos hecho alusión, y podemos decir que todas estas parten del supuesto de considerar a la administración pública como una parte del gobierno que regula la actividad de este.

b) DE SU ESTRUCTURA.

La estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa, así tenemos en nuestro país la Administración Pública Federal, la cual se divide en Centralizada y Paraestatal y se compone de los siguientes órganos:

(6) SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Vol. I. Editorial Porrúa. pág. 370. 1982.

(7) Muñoz Amato Pedro, ob. cit. pág. 26.

ADMINISTRACION PUBLICA
CENTRALIZADA

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
- SECRETARIAS DE ESTADO
- DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.
- PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

ADMINISTRACION PUBLICA
PARAESTATAL

- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
- EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL
- INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO
- ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CREDITO
- INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y DE FIANZAS
- FIDEICOMISOS

A continuación desglosaremos cada elemento de la estructura de la Administración Pública Centralizada:

1.- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.- Al frente del poder ejecutivo y como titular del mismo, está un Funcionario Político y Administrativo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Presidente tiene el doble carácter de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, como Jefe de Estado representa a la Nación y como Jefe de Gobierno encabeza a la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala los lineamientos fundamentales de la actividad política

y administrativa del Estado, nombra y remueve a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos, al Procurador General de la República y de más Funcionarios cuyos nombramientos no están especificados en las Leyes.

Podemos decir que el órgano superior dentro de la Administración Pública Federal es la Presidencia de la República.

2.- SECRETARIAS DE ESTADO: El maestro Miguel Acosta Romero nos dice que una Secretaría de Estado "es un órgano superior administrativo que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado". (8)

El Secretario de Estado es una persona física titular de la Secretaría, es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, por lo que se puede decir que la Secretaría es la estructura y el Secretario el Funcionario que la encabeza, en la actualidad nuestro país cuenta con las siguientes Secretarías:

SECRETARIA DE GOBERNACION.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.

SECRETARIA DE MARINA.

(8) Acosta Romero Miguel. ob. cit. pág. 79.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.
SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL.
SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.
SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.
SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA.
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.
SECRETARIA DE SALUD.
SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
SECRETARIA DE TURISMO.
SECRETARIA DE PESCA.

3.- DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS: Los Departamentos Administrativos son órganos político-administrativos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no hace distinción alguna entre estos y las Secretarías de Estado, ya que los cataloga dentro del mismo nivel, determinando por lo tanto que no hay preeminencia alguna, es decir que son de igual rango político como administrativo. Dentro de la Administración Pública Federal, se cuenta únicamente con un Departamento Administrativo que es el Departamento del Distrito Federal; es una dependencia de la Presidencia de la República y de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su

artículo 44 nos dice que "a) Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Atender lo relacionado con el Gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica, y

II. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos".

4.- PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA: La Procuraduría General de la República es un órgano de la Administración Pública Federal. El Procurador es un Funcionario Político, Jurídico y Administrativo, forma parte de la Administración Pública Centralizada en el más alto nivel y tiene relación con otros poderes, es jurídico porque es un consejero jurídico del Gobierno Federal y es parte en todos los juicios en que la Federación sea parte, y es administrativo porque cumple con los acuerdos del Jefe de Estado y este le delega facultades.

Enseguida pasaremos a analizar cada uno de los órganos que componen a la Administración Pública Paraestatal:

1.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS: Los organismos descentralizados se crean mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público. Estos organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propio además de un alto grado de

autonomía técnica y orgánica.

El maestro Andrés Serra Rojas, refiriéndose al fenómeno de la descentralización Administrativa nos dice que "...es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa". (9)

Creemos pertinente hacer mención de la definición antes referida con el objeto de dejar bien claro el fenómeno de la descentralización administrativa.

Como ejemplos de organismos descentralizados en nuestro país tenemos a la CONASUPO, SIDERURGIA LAZARO CARDENAS-LAS TRUCHAS (SICARTSA), etc.

2.- EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL: El artículo 3o. de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, considera como empresas de participación estatal "...aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisi-

(9) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, vol. I. Editorial Porrúa, pág. 376. 1982.

tos:

I. Que el Gobierno aporte o sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la Empresa;

II. Que en la Constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial y que solo puedan ser suscritas por el gobierno federal, y

III. Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Organo equivalente o de designar al Presidente o Director, o al Gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del consejo de administración o de la Junta Directiva u Organo equivalente...".

Esta Ley contempla a las Empresas de Participación Estatal minoritaria y según su artículo 27 son "...las Sociedades en las que una o varias Instituciones Nacionales de Crédito, uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquel".

Como ejemplos de empresas de participación estatal tenemos a: AERONAVES DE MEXICO S.A. y COMPAÑIA MEXICANA DE AVIA-

CIÓN S.A. de C.V.

3.- INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO, ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CREDITO E INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y DE FIANZAS.- La derogada Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, regía tanto a las Instituciones Nacionales de Crédito como a las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y consideraba como Instituciones Nacionales de Crédito aquellas instituciones que se dedicaban al ejercicio de la Banca en nuestro país, ahora bien la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en su artículo 2º considera que son Sociedades Nacionales de Crédito las Instituciones de Banca Múltiple e Instituciones de Banca de Desarrollo, asimismo en su artículo noveno transitorio hace mención, que las Instituciones Nacionales de Crédito se transformarán de Sociedades Anónimas en Sociedades Nacionales de Crédito, por lo que de ahora en adelante las Instituciones Nacionales de Crédito se consideraran como Sociedades Nacionales de Crédito.

Estas Sociedades Nacionales de Crédito tienen como Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito entre otras a las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 46 nos da una definición legal de estas Instituciones, mismo que a la letra dice:

Artículo 46.- "Dentro de la administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, las sociedades nacionales de crédito, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra y otras empresas de participación estatal mayoritaria, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito; una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3° de esta ley, considerando conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órga-

no del gobierno equivalente".

De lo que se concluye que las Instituciones o Sociedades Nacionales de Crédito y las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, para que estas sean constituidas, el Estado debe aportar más del 50% del capital social, y es por esto que adquieren el carácter de nacionales, y en virtud de esta situación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las considera dentro de la Administración Pública Paraestatal.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito también reglamenta esta situación en su artículo 11 en el cual nos dice:

Artículo 11.- "El capital de las sociedades nacionales de crédito estará representado por títulos de crédito que se registrarán por las disposiciones aplicables de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en lo que sea compatible con su naturaleza y no esté previsto por la presente ley.

Dichos títulos se denominarán certificados de aportación patrimonial, deberán ser nominativos y se dividirán en dos series: la serie "A", que representará en todo tiempo el 65% del capital de la sociedad, que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y la serie "B", que representará el 34% restante.

Los certificados de la serie "A" se emitirán en Título único, serán intransmisibles y en ningún caso podrá cambiarse su naturaleza o los derechos que confieren al Gobierno Federal como titular de los mismos. Los certificados de la serie "B" - podrán emitirse en uno o varios títulos".

Es decir el Estado siempre representará la mayoría del capital social y por esta razón son nacionales.

4.- FIDEICOMISOS.- El artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos dice: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

De acuerdo con este artículo los Fideicomisos son considerados como entidades de la administración pública de las cuales el Poder Ejecutivo de la Unión puede auxiliarse en los términos de las disposiciones legales establecidas.

Asimismo el artículo 49 de este mismo ordenamiento legal expresa:

Artículo 49.- "Los fideicomisos a que se refiere esta ley serán los establecidos por la administración pública centralizada así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3º de este propio ordenamiento.

La Secretaría de Programación y Presupuesto representará como fideicomitente único a la administración pública centralizada, en los fideicomisos que ésta constituya.

Por lo que interpretando los artículos que hemos transcrito, podemos decir, que los fideicomisos están reconocidos como entidades del sector paraestatal a los que el Ejecutivo puede recurrir, para auxiliarse en los términos de lo que prevengan las diversas disposiciones legales correspondientes, estos fideicomisos, de acuerdo con lo que señala el artículo 49, serán los que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, así como los que se crearan con recursos de las entidades a que hace alusión el artículo 3º de la ley comentada y la única obligación que se impone al fideicomitente es la de recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente, para la integración de los comités técnicos, exigiendo que en todos los casos, un

representante del propio fideicomitente forme parte de dicho comité técnico.

Lo anterior se traduce en que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, únicamente se concede la facultad de constituir fideicomisos para auxiliar al Gobierno Federal, a la Secretaría de Programación y Presupuesto la que deberá actuar como fideicomitente en todos los casos, sin otra obligación que la de consultar para la integración de los comités técnicos en la forma en que ya hemos mencionado.

Así hemos visto a la Administración Pública desde el punto de vista Federal porque creemos que es la clasificación más importante, pero no por decir esto le restamos importancia a las clasificaciones de la administración pública estatal y municipal, sino que simplemente pensamos que por adecuación a nuestro trabajo es más conveniente desglosar el aspecto federal de este tema.

c) DE SU CLASIFICACION.

La administración pública se puede clasificar de la siguiente manera:

- a) -CONTENCIOSA
- ACTIVA

- b) -DIRECTA
 - INDIRECTA
- c) -FEDERAL
 - ESTATAL
 - MUNICIPAL
- d) -CENTRALIZADA
 - DESCONCENTRADA
 - DESCENTRALIZADA
 - EMPRESAS ESTATALES Y SOCIEDADES MERCANTILES DE ESTADO
 - FIDEICOMISOS PUBLICOS

a) Con respecto a la Administración Pública Contenciosa se puede decir "que es un concepto muy propio de la Doctrina Francesa y supone la existencia de Tribunales Administrativos en México, así tenemos como ejemplos de estos al Tribunal Fiscal de la Federación y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. La Administración Pública Activa es la que funciona normalmente dependiendo del poder ejecutivo y conforme a la competencia que le señala el orden jurídico". (10)

b) La Administración Pública Directa es la que se ejerce por los órganos centralizados dependientes del poder ejecutivo. La Administración Pública Indirecta o Paraestatal es la

(10) Acosta Romero Miguel. ob. cit. pág. 62.

que se realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras instituciones.

c) La Administración Pública Federal está constituida - por una serie de órganos como son: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, 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.

La Administración Pública Estatal se encuentra constituida por todos los órganos que directa o indirectamente dependen del Gobernador del Estado, quien es el titular del poder ejecutivo estatal siendo auxiliado en el despacho de los asuntos administrativos por una serie de órganos inferiores cuya denominación y estructura tienen semejanza de un Estado a otro. De acuerdo con el estudio de la Administración Pública que hemos realizado hasta este momento podemos decir que las mismas formas de organización administrativa que se dan en la estructura federal, se dan también en las entidades federativas o sea que también existe la centralización, descentralización, desconcentración administrativa, así como empresas públicas de las entidades locales. De la Administración Pública Municipal podríamos decir que ésta constituida por: El Ayuntamiento, -

Presidencia Municipal, Síndicos y Regidores por materia, Tesorería Municipal, Organismos Descentralizados, Empresas Municipales y Fideicomisos Públicos Municipales.

Hemos de mencionar con referencia a ésta clasificación de la Administración Pública en sus ámbitos Federal, Estatal y Municipal, que se observa una similitud entre las tres distinciones ya que se componen en esencia por los mismos órganos, - variando por supuesto, el ámbito de validez espacial.

d) LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

Podemos decir que la Administración Pública Centralizada es la que contiene a los órganos centralizados dependientes del poder ejecutivo como son las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, estos órganos posteriormente se descentralizan mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que compete al Estado o es de interés público.

---La Desconcentración Administrativa se identifica en México como unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, estatal o municipal. Por ejemplo tenemos como unidades desconcentradas de la Administración Pública, al Instituto Politécnico Nacional que depende de la Secretaría de Educación Pública o bien a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo que depende de la Secretaría del

Trabajo y Previsión Social.

Dentro de nuestra Administración se ha incrementado la creación de organismos desconcentrados ya que tienen varias ventajas como son:

Que la acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos sus asuntos, otra ventaja es que el organismo desconcentrado en ocasiones tiene personalidad propia y puede llegar a resolver sus propios asuntos por si mismo, además puede llegar a tener un presupuesto propio.

Podemos decir que la desconcentración administrativa implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores e inferiores.

---La Administración Pública Descentralizada.- La Administración Pública se descentraliza mediante disposiciones legislativas que crean organismos descentralizados con el objeto de que estos realicen una actividad que compete al Estado o que es de interés público. Estos Organismos Descentralizados o Entidades Paraestatales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio además de un alto grado de autonomía técnica y orgánica.

El maestro Andrés Serra Rojas refiriéndose a la Descen

tralización Administrativa nos dice que "...es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cuál no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa". (1)

---Empresas Estatales y Sociedades Mercantiles de Estado.- Mencionaremos que la Empresa Pública se diferencia de la Empresa Privada porque ésta tiene como fin la obtención de un lucro o ganancia, en cambio aquella pierde esta característica de obtención de lucro para abarcar una finalidad mucho más amplia que es atender el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecunaria que se pueda obtener de ella.

Las Sociedades Mercantiles de Estado son aquellas en las que el Estado: a) es el único propietario tanto del capital como de los elementos de la empresa; b) que su intervención sea tan grande que pueda afirmarse que la de los particulares resulte inoperante o poco significativa para la sociedad.

---Fideicomisos Públicos.- En virtud de que esta institución ya ha sido tratada con anterioridad y ya que es la base

(1) Autor Citado por Faya Viesca Jacinto. ob. cit. pág. 46.

de nuestro trabajo y que por lo tanto va a merecer un capítulo especial más adelante, únicamente nos concretaremos a hacer - mención de su definición.

Se puede conceptuar al Fideicomiso Público como una - "unidad económica auxiliar de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, por medio de la cuál el fideicomitente - (Gobierno Federal) transmite el dominio de ciertos bienes y de rechos a una institución fiduciaria, para coadyuvar y auxiliar en objetivos concretos a la misma administración y de ahí a la diversidad de objetivos que pueden ser de inversión, manejo o administración de obras públicas, los que se crean para prestación de servicios, y por último para la producción de bienes para el mercado". (12)

d) DE SU FUNCION.

La Función de la Administración Pública se forma con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan - entre el Estado y sus servidores, la realiza el Estado por medio de sus órganos los que se dividen en tres grupos a los que genéricamente se les da el nombre de poderes, así tenemos en nuestro país, el poder legislativo, ejecutivo y el judicial, - por lo tanto la función que el Estado realiza puede ser de tipo legislativo, administrativo o jurisdiccional.

(12) Guillén Gutierrez Flor de Marfa. El Fideicomiso Público - en México. Editorial América. 1978. pág. 38.

"La Función Legislativa es la actividad del Estado por medio de la cual se crean las leyes, entendiendo por ley la norma jurídica dictada y sancionada por el poder público, creadora de situaciones abstractas y generales. Desde este mismo punto de vista la Función Jurisdiccional consiste en la actividad Estatal por medio de la cuál se aplica la Ley cuando existe conflicto de intereses". (13)

Sobre la Función Administrativa vamos a referir dos conceptos, el primero el del maestro Gabino Fraga que nos dice que la función administrativa "es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". (14)

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas menciona que "la función administrativa es la actividad del Estado subordinada al orden jurídico que se propone la realización de actos subjetivos, es decir, actos creadores de situaciones jurídicas individuales o particulares". (15)

La función de la Administración Pública se ejecuta a través de los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Estos-

(13) Martínez Vera Rogelio, Derecho Administrativo. Editorial Banca y Comercio, S.A. pág. 115. 1978.

(14) Autor Citado por Martínez Vera Rogelio. ob. cit. pág. 115.

(15) Idem. pág. 116.

órganos para llevar a cabo su función, requieren de personas físicas que asumen la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones. La función de la Administración Pública en consecuencia se forma, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.

Andrés Serra Rojas, dice que "La Administración Pública se desenvuelve con la acción continua, permanente y eficaz de varios miles de personas que ocupan las diversas categorías, que anualmente fija el presupuesto de egresos de la Federación y el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal y de las demás Instituciones Administrativas, encargadas de llevar a cabo los fines del Estado". (16)

La Función de la Administración Pública se rige por las leyes y reglamentos que norman la función administrativa, estableciendo situaciones de carácter general y marcan con precisión los límites y características de la actividad administrativa, cabe hacer mención que las disposiciones que rigen esta función se encuentran dispersas en numerosos ordenamientos legales con ámbitos de validez distintos. Esta función tiene siempre como finalidad la realización de una serie de actividades reguladas por el interés público o la prestación com-

(16) Serra Rojas Andrés. ob. cit. pág. 379.

pleta de servicios públicos que establecen las leyes administrativas.

Se puede decir que la función de la Administración Pública se realiza casi siempre de oficio, es decir, el actuar el Estado ejecuta una serie de actos tendientes a cumplir con dispositivos legales, sin esperar a que personas jurídicas o de otros poderes o extraños al Estado le soliciten que actúe de tal o cual manera.

Jacinto Faya Viesca, abundando más en este tema nos dice "La función administrativa trasciende en actos múltiples que tienen fines distintos pero congruentes entre sí, pues los fines últimos de cualquiera de los tres poderes tienden al logro de objetivos muy precisos, como el orden público, la justicia, la seguridad pública, etc. La actividad administrativa, además de actuar en cuestiones de planeación, organización, elaboración de presupuestos, capacitación de personal, y una serie de actividades materiales y técnicas, tiene misiones muy importantes en el campo de la seguridad pública y del control administrativo. En un régimen de derecho es necesario el absoluto respeto a la integridad física y a la dignidad humana, de allí que la actividad coactiva del Estado debe mantenerse bajo un respeto total a la legalidad". (17)

(17) Faya Viesca Jacinto, ob. cit. pág. 43.

Así podemos ver que la función de la Administración Pública en nuestro país es la de mantener un equilibrio entre - los tres poderes que integran el Estado, es decir que cada uno de estos poderes debe de perseguir fines que se traduzcan en beneficio para el país, como atinadamente lo señaló el maestro Jacinto Faya Viesca en el párrafo anterior y que son el orden público, la justicia y la seguridad pública.

CAPITULO V

TECNICAS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

a) EN GENERAL.

1.- Control Financiero.- Dentro del Sistema Constitucional Mexicano, corresponde al Poder Legislativo (Cámara de Diputados), ejercer el control externo y definitivo sobre las acciones del Poder Ejecutivo y su administración pública mediante medidas de auditoría derivadas de lo dispuesto por el artículo 74 constitucional.

Este precepto legal, faculta a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal; así como para revisar la cuenta de la Hacienda Pública del ejercicio anterior.

El control financiero del poder legislativo se lleva a cabo en dos momentos: el primero es a priori (ex-ante) y se genera cuando la cámara revisa, discute y aprueba el presupuesto federal con sujeción al cual se efectuarán los gastos del gobierno durante el ejercicio fiscal, el segundo momento es a posteriori (expost), cuando la cámara examina por sí y con apoyo en la Contaduría Mayor de Hacienda, la cuenta de la hacien-

da pública. (1)

La revisión de esa cuenta, es una medida que se aplica con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si los criterios seguidos en los dos presupuestos y por otro ver el cumplimiento de las metas programadas.

Esta técnica se transforma en una clara medida política en el control de la administración pública, ya que la Constitución faculta al legislativo para determinar además, las responsabilidades cuando haya discrepancia entre lo gastado y las respectivas partidas del presupuesto.

Ahora bien, no sólo este precepto constitucional se refiere al control político de la Administración Pública, sino también podemos citar a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que viene a dar énfasis a la facultad que tiene la Cámara de Diputados en materia presupuestal.

Esta Ley establece, que el presupuesto de egresos de la federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del ejecutivo, para costear durante el período de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que el propio presupuesto -

(1) Mora Aguilar Adrián. Control Interno en el Gobierno. México Ed. INOOPSE. 1981. Segunda Sesión. pág. 32.

señale.

"Las medidas políticas de la Administración Pública - se aplican a través de comisiones legislativas que tienen funciones específicas, como son la Comisión de Programación, - Presupuesto y Cuenta Pública, la Comisión de Hacienda y la - Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; Estas comisiones realizan el trabajo legislativo sobre las actividades financieras del ejecutivo federal. Así cada comisión tiene un Presidente, un Secretario y un número variable de diputados que pertenecen a los diferentes partidos políticos que tienen representación en la cámara". (2)

Otra medida de control al ejecutivo federal es la de que se obliga a este a presentar los proyectos de presupuesto de egresos por conducto del Secretario de Programación y Presupuesto, este por su parte tiene que comparecer ante la Cámara de Diputados para explicar en términos generales la orientación presupuestal, así como su interrelación con los programas consignados en los planes de gobierno y los efectos esperados en la economía como consecuencia de la inversión y el gasto público.

La Administración Pública también se encuentra bajo el control financiero de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual

(2) DUHALT KRAUSS, Miguel. La Administración Pública y el Desarrollo en México, México Editorial ANP, 1970, cap. IV y apéndice.

somete a las entidades y empresas públicas involucradas presu-
puestalmente, a investigaciones detalladas para evaluar su ges-
tión y verificar la correcta comprobación de las erogaciones -
efectuadas.

Estas medidas, podríamos decir de fiscalización se lle-
van a cabo mediante auditorías de estados financieros y audito-
rías administrativas. Las primeras dan una idea de la situa-
ción financiera y resultados de la operación de las entidades-
sometidas; las segundas nos llegan a dar un estado real de la-
eficiencia y eficacia de la gestión en base a los objetivos y-
metas propuestas. Asimismo la función de fiscalización se ha-
ampliado a la verificación física de la calidad y observancia-
de normas en la ejecución de obras e instalaciones y de los -
bienes y servicios producidos.

"La Contaduría Mayor de Hacienda posee legalmente las-
más amplias facultades para el ejercicio de sus funciones fis-
calizadoras, incluyendo la posibilidad de ampliarlas a los par-
ticulares que realizan operaciones con el sector público para-
la revisión y comprobación de las mismas". (3)

(3) LANZ CARDENAS, José Trinidad. Análisis Comparativo entre -
la Contaduría Mayor de Hacienda y la SCGF. Documentos, -
1982, pág. 16.

Ahora bien, dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión derivadas de lo señalado por el artículo 73 Constitucional, no encontramos la facultad de hacer comparecer a los Funcionarios Públicos ante cualquiera de las cámaras o ante el mismo Congreso, con el objeto de que declaren de la situación que guarda la dependencia u organismo que encabezan - por lo que remitiéndonos al reformado artículo 93 en sus fracciones II y III del mismo ordenamiento jurídico nos encontramos que dicho artículo enuncia lo siguiente:

Artículo 93.- "Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto al período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discute una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones pa

ra investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".

Como observamos claramente la facultad del Congreso de la Unión, se reduce únicamente a llamar a los funcionarios enunciados, para que informen:

- a) Cuando se discuta una Ley de su ramo, y
- b) Cuando se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividad.

Esta medida es diáfana y nos permite apreciar que el Congreso o sus Cámaras no tienen la facultad para censurar y en su caso hacer dimitir a los funcionarios, por lo que la reforma que aquí opero "...se traduce en un matiz formal de establecer una relación política entre el Congreso de la Unión y los funcionarios que el artículo comentado señala, pero sin mayores consecuencias". (6)

Asimismo por lo que toca al segundo párrafo del artículo en estudio, citaremos lo que al respecto menciona el Maestro Miguel Acosta Romero: "...Que se trata de un procedimiento un tanto tímido para dar intervención al Congreso de la Unión-

(6) Acosta Romero Miguel. ob. cit. pág. 53 y 54.

en esta materia, evidentemente pudiera ser sano el que otro - poder revisara los actos del sector paraestatal, pero dados - los porcentajes establecidos para que se tome el voto parece - un poco teórica su eficacia real y efectivamente se puede pres- tar a un ejercicio del poder político de los directores de ese sector al tratar de evitar la reunión del mínimo necesario pa- ra integrar las comisiones investigadoras.

Sin embargo la acción del congreso o de sus Cámaras pa- rece quedar en suspenso, pues el propio texto constitucional - se limita a decir que el resultado de las investigaciones se- rá del conocimiento del Ejecutivo Federal, sin que se precise- cuales serán las responsabilidades de los directores del sec- tor paraestatal en ese caso, y tampoco se da facultad al Con- greso para obligarlos a dimitir en caso de anomalías". (7)

El comentario del jurista citado, creemos que es muy- atinado ya que esta es una medida tibia y no se da la facultad de coerción al Congreso de la Unión para obligar a los funcio- narios a cumplir o hacerlos renunciar, por lo que pensamos que esta es una medida política sin repercusiones de trascendencia.

También es de hacer notar que no se hace mención en - ningún momento de los directores de los fideicomisos públicos- y toda vez que forman parte de la administración pública para

(7) Idem. pág. 56.

estatal forzosamente se deberfan haber incluido por la importancia que revisten estas instituciones en el desarrollo del país.

Estas son algunas de las medidas de control que se ejercen externamente a la administración pública, las cuales se aplican; como hemos podido apreciar por el Congreso de la Unión.

Veremos ahora las medidas políticas para el control interno de la Administración Pública, estas son ejercidas por medio de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Esta Secretaría fue creada a raíz de una medida política poderosísima, en contra del grave problema de la corrupción dentro de esta administración, es decir nace como un estándar de la Renovación Moral instituida en nuestro país en el actual régimen.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiende a armonizar y modernizar el sistema de control de la Administración Pública Federal, en esta dependencia se concentran las facultades para normar y vigilar el funcionamiento y la operación de las diversas unidades de control con que cuenta la administración centralizada y paraestatal y sancionar o en su caso denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público.

También esta dependencia, con la coordinación, en su caso de otras dependencias como son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto, adquiere la fiscalización y control de las obras públicas y de las adquisiciones que efectúan las entidades de la Administración Pública.

El ámbito de competencia de la Contraloría es Federal, y lleva a cabo su función de control, vigilando los recursos -

aplicados por el Gobierno de la República en entidades y municipios con el objeto de que sean racionalmente usados.

"La Secretaría de Programación y Presupuesto es la entidad responsable de la planeación, la programación y la normatividad en las acciones de la Administración Pública; a su vez la Contraloría vigila que la propia actividad de programación y presupuestación se apegue a las normas dictadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Ambas Secretarías buscan el ordenamiento racional de la actividad del sector público - a partir de la consolidación del sistema de planeación y la integración del sistema de control y evaluación gubernamental".-

(4)

El control de legalidad de la acción de los servidores públicos, lo lleva a cabo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con base en la facultad que le otorga - la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los siguientes términos: conocer e investigar los actos, omisiones - o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, así como aplicar las sanciones correspondientes en los términos de las leyes vigentes, y cuando proceda hacer las denuncias respectivas ante el ministerio público.

(4) LANZ CARDENAS, José Trinidad. ob. cit. pág. 17.

Las medidas que impone la Contraloría, comprende los - dos sectores que componen la Administración Pública Federal; - el centralizado y el paraestatal, las facultades que le otorga el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se refieren tanto al control como a la vigilancia de las actividades en ambos sectores.

Ahora bien la Contraloría, lleva a cabo un papel sancionador, y es el que ejerce sobre los servidores públicos y - se deriva de la Ley Reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley se denomina Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta Ley establece en términos generales, que los servidores públicos están obligados a tener un comportamiento basado en la honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Esta Ley define las obligaciones políticas y administrativas de los Servidores, las responsabilidades en que pueden incurrir por su incumplimiento; así como los medios para identificar y sancionar tal incumplimiento, y los procedimientos para prevenirlo y corregirlo, es decir medidas políticas, como pueden ser, la citación a rendir cuentas de la gestión que efectúen los servidores públicos; así como la investigación por medio de comisiones a las dependencias de la Administración Pública.

La base jurídica para emitir dichas medidas no solo se

concreta a la Constitución Política Mexicana y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (control político), sino que pueden incurrir en responsabilidades penal o civil (control judicial), de acuerdo a las nuevas modificaciones en estos códigos respectivos.

Por supuesto que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos desarrolla los principios que el título IV de la Constitución Política Mexicana, establece sobre la responsabilidad política, ya que precisa las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales, que dan origen a dicha responsabilidad. Impone sus medidas como son la destitución e inhabilitación de los funcionarios públicos, que se mencionan en el artículo 110 Constitucional como son los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; Ministros de la Suprema Corte de Justicia; los Secretarios de Estado; el Jefe del Departamento del Distrito Federal; el Procurador de la República; el Procurador del Distrito Federal; los Directores Generales de Entidades Paraestatales dentro de las cuales se encuentran los fideicomisos de fondos públicos; los Gobernadores, los diputados locales; los Magistrados y otros cargos similares.

"Esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos también sanciona las faltas administrativas, no solo políticas, se incurre en estas faltas por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad

lidad, economía y eficacia que estén destinados al buen servicio público. Existe un catálogo de obligaciones a que deben sujetarse los servidores públicos, como son por ejemplo que estos cumplan con diligencias al formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos; utilizar los recursos para su fin original; abstenerse de recibir regalos; desempeñar su cargo sin pensar en obtener beneficios adicionales; presentar su declaración de situación patrimonial y otras". (5)

Es la Secretaría de la Contraloría la que se encarga de aplicar las sanciones disciplinarias a estos servidores públicos, como pueden ser sanciones económicas, inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, amonestación pública o privada; apercibimiento público o privado.

El régimen de responsabilidad administrativa abarca al personal de los poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a estas y Fideicomisos Públicos.

El criterio para aplicar estas medidas no es arbitrario, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, considera como elementos para determinar la gravedad

(5) FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA. Documentos - 1984. pág. 143.

de la responsabilidad; las circunstancias socio-económicas del servidor público, el nivel jerárquico, así como la antigüedad en el servicio público.

Así hemos examinado algunas de las medidas políticas - que se ejercen sobre la Administración Pública, no su totalidad, ya que el control de la Administración Pública Federal - no está reglamentado en un instrumento de codificación, por el contrario, las disposiciones se encuentran dispersas en numerosos ordenamientos legales con ámbitos personales de validez - distintos y expedidos en diferentes etapas del proceso controlador.

A manera de conclusión podemos decir que "las medidas de control en los últimos veinte años en la Administración Pública se han ido completando con ordenamientos especiales en materia de obra pública, adquisiciones, bienes inmuebles y muebles, arrendamientos, almacenes, gasto, reforma administrativa, endeudamiento presupuestación, contabilidad, manejo de fondos y valores, y servicios de tesorería" (8). Los cuáles ya han sido analizados, sin embargo falta acelerar la reglamentación - en otros cuerpos legales.

(8) RUIZ MASSIEU, José Francisco. Legislación para el Control de la Administración Pública. Editorial LIMUSA, 1981. pág. 212.

2) Medidas Técnicas.- Con el objeto de aplicar el control en la administración pública, se han creado diversas técnicas de control.

A manera de introducción de este inciso podemos dar una definición del control administrativo:

"La Teoría de la Administración Pública define al control como la fase del proceso administrativo que efectúa la medición de los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes" (9), es decir el control sobre la administración pública, implica una verificación para determinar que lo realizado se apega a un plan, a un programa o bien como lo hemos visto en el inciso anterior a una política previamente establecida.

El control se encamina a detectar las desviaciones o variaciones que registre una acción en la práctica, más que a los aciertos logrados, esta detección permite corregir tales desviaciones de manera oportuna y efectiva.

Decíamos, al principio de este inciso que para ejercer el control sobre la Administración Pública, se han creado diversas medidas técnicas, las cuales mencionaremos a continuación:

(9) Funciones de Control y Evaluación. pág. 118. Documentos de la Secretaría de la Contraloría. 1984.

Planeación y Control.- La planeación dentro de la administración Pública, y podríamos decir dentro de cualquier organización, consiste en el establecimiento de objetivos, planes y programas consistentes, integrados y articulados, mientras que el "control pretende obligar a los acontecimientos a conformarse con los planes. La relación entre planeación y control es tal, que este presupone la existencia de aquella, es decir, de objetivos y de planes". (10)

Los objetivos en la Administración Pública deben estar previamente establecidos, esta no se puede controlar si antes no se planean las acciones que hagan posible la consecución de tales objetivos.

La relación entre planeación y control permite estar en posibilidades de detectar las desviaciones del plan, saber que ocurrió y por qué ocurrió, así como tomar las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas desviaciones en los nuevos planes.

Existen diversos tipos de control que se aplican sobre la administración pública; estos son:

1.- El control hacia adelante.- Este previene la presencia de las desviaciones de los planes dentro de la Administración Pública, o sea que se anticipa a los sucesos.

(10) Funciones de Control y Evaluación, ob. cit. pág. 119.

2.- El control tradicional.- Estudia los planes ejecutados con el fin de observar como y dónde se desvirtúan dichos planes, para descubrir que sucedió y cuál fue la razón o razones, aplicando las medidas necesarias para evitar su repetición.

3.- Control interno.- Comprende el plan de organización y todos los sistemas coordinados establecidos por la dirección de la administración pública, para ayudar a esa dirección a que logre el objetivo de cerciorarse de que las operaciones se realicen en forma ordenada y eficiente.

El Control Interno se compone por los siguientes elementos:

"a) El Plan.- Este permite la delegación y coordinación de responsabilidades concretas, así como la separación de diversas funciones. Muestra la relación de mando, la autoridad y la responsabilidad de los funcionarios sobre las decisiones y acciones a tomar.

b) Existencia de Funcionarios Competentes.- La administración Pública debe estar compuesta de funcionarios competentes, con los conocimientos necesarios para reducir al mínimo la posibilidad de ciertas fallas.

c) El Registro de la información de los acontecimientos--

tos que permite disponer de una base sólida en la toma de decisiones.

d) El examen, la evaluación y la revisión, por parte del ejecutivo, permite contar con mecanismos, base para la dirección y tener la oportunidad de analizar las operaciones, saber de los resultados, indicar la acción a emprender, así como determinar las medidas más apropiadas". (11)

El control interno hace posible que las operaciones de la administración pública se lleven a cabo con orden y eficacia, asimismo obliga a los directores de Secretarías de Estado a que rindan cuentas sobre las decisiones tomadas y acerca de aquellas acciones comprendidas dentro del plan de la administración pública. También este control hace posible prevenir ciertas irregularidades hacendarias, financieras y operativas.

"De acuerdo con sus objetivos específicos, el control en la administración pública, se puede clasificar en los siguientes tipos:

-Control de Legalidad- Significa la comparación entre lo previsto y dispuesto por las leyes, reglamentos y todos aquellos ordenamientos jurídicos y la forma en que se actúa.

(11) Funciones de Control y Evaluación. ob. cit. pág. 119 y 120.

-Control de Gasto Presupuestario- tiene como aspecto básico de comparación, el ejercicio del presupuesto de egresos, con el fin de conocer si los gastos hechos por la administración pública, se ajustan al mismo; es decir si lo gastado concuerda con las partidas respectivas, tanto en el monto como en destino o aplicación.

-Control Aritmético- Alude a la cuantificación de dinero de cada operación financiera, sirve para prevenir errores.

-Control de Procedencia- Muestra que quien recibe un pago de la administración pública sea también el acreedor del mismo. Pretende evitar desviaciones de recursos.

-Control de Eficiencia o Economía- Mide comparativamente la eficiencia o ineficiencia de la acción de la Administración Pública (por ejemplo, los objetivos iniciales frente a los resultados finales).

-Control de Políticas, Planes y Programas- Indica el alcance de los objetivos originales. Se comparan las normas establecidas en los objetivos frente a la realidad física resultante". (12)

Las técnicas de que se valen los órganos que realizan la función de control dentro de la administración pública, son

(12) Funciones de Control y Evaluación. ob. cit. pág. 121.

entre otras:

"-La Fiscalización- Su significado es muy amplio; se concibe como sinónimo de inspección, vigilancia, seguimiento de auditorías, supervisión, control y de evaluación; evaluar es medir y medir implica comparar. Permite cuidar y comprobar el apego a la Ley y a las normas establecidas, de los órganos que integran la administración pública.

-La Contabilidad- Registra todas las operaciones presupuestarias y patrimoniales de la administración pública. Analiza también toda la documentación de todas las operaciones a realizar. Es un elemento básico para registrar las operaciones efectuadas y obtener conclusiones para el control y evaluación.

-La Auditoría- Consiste en la revisión detallada y amplia de las operaciones financieras y administrativas que realizan los órganos de la administración pública; se lleva a cabo posteriormente a su ejecución y proporciona elementos para la evaluación de estas. Se clasifica en financiera y operacional; de gestión o de resultados.

La auditoría financiera abarca la verificación de operaciones, registros, informes y estados financieros de un periodo, el grado de cumplimiento de las disposiciones legales y políticas.

La auditoría operacional, de gestión o de resultados - lleva a cabo el examen y evaluación de los procesos de planeación, organización, dirección y control interno administrativo de la administración pública". (13)

Los criterios que sigue la administración pública acerca de las medidas técnicas de control son:

"-El control debe centralizarse en un órgano especial con el fin de preservar el principio de la unidad de mando.

-La necesidad de que ese órgano tenga autoridad suficiente para nombrar o separar del servicio a los funcionarios de alto nivel.

-Establecimiento, con criterio funcional, de un nivel intermedio de autoridad entre el órgano de control y las dependencias y entidades sujetas a control.

-Dotar al órgano ejecutor del control de jerarquía, - de presupuesto y de personal adecuado para engranar el funcionamiento global de toda la administración pública". (14)

Otra técnica que emplea la administración pública para ejercer su control es la evaluación.

(13) Idem. pág. 112.

(14) Funciones de Control y Evaluación. ob. cit. pág. 219.

La evaluación constituye un elemento esencial de la planeación, porque permite conocer la medida y el modo en que se van alcanzando los objetivos. Nos dá cuenta de las incongruencias, incumplimientos y diferencias en el desarrollo y el resultado de las acciones de la administración pública y aplicar las medidas necesarias.

La evaluación tiene como base tres aspectos centrales: "Los grandes objetivos nacionales; los programas destinados a alcanzarlos y el presupuesto que provee los medios de su concretización". (15)

La evaluación mide los siguientes aspectos de la administración pública:

- La contribución efectiva al cumplimiento de los grandes objetivos.
- El apego que tengan a los programas.
- El cumplimiento de las metas.
- La consecución de los efectos esperados y la vida útil de ellos mismos.
- El uso óptimo de los recursos financieros, humanos, materiales y técnicos, así como el tiempo.
- La existencia y operatividad de los instrumentos ad-

(15) Idem. pág. 130.

ministrativos y legales que posibilitan la acción gubernamental.

"Teóricamente la evaluación de la administración pública más que relacionarse con el margen de utilidad y la recuperabilidad económica de la inversión, criterio esencial de la empresa privada, considera que entre otros aspectos, la calidad de los objetivos y propósitos, la medición de la efectividad en la realización de tales objetivos, así como el número de beneficiarios por la acción pública y su repercusión en el exterior". (16)

Esta medida de la evaluación también se aplica a los funcionarios, las organizaciones públicas, las organizaciones políticas y los programas.

Para concluir podemos decir que estas medidas técnicas de control en la administración pública, "han definido dependencias como son: dependencias de control global (Secretarías de Hacienda y Programación), de control especializado (Secretarías de Comercio y de Desarrollo Urbano y Ecología), de control sectorial (Coordinadores de Sector) y de autocontrol (Comisarios, Auditoría Interna y en general, mecanismos de vida colegiada regulados por el derecho privado y el derecho administrativo)". (17)

(16) RUIZ MASSIEU, José Francisco. ob. cit. pág. 212.

(17) Idem. pág. 213.

Creemos de manera particular que las medidas tanto políticas como técnicas que hemos mencionado en este capítulo tienen como objetivo que la administración pública de nuestro país llegue a ser eficiente, eficaz, congruente y apegada a derecho.

b) EN EL FIDEICOMISO EN PARTICULAR.

1.- Situación Actual.- Dado el gran número de Fideicomisos de Fondos Públicos que en la actualidad existen en nuestro país, es necesario que estos se encuentren debidamente controlados, con el objeto de que sean cumplidos los fines para los cuáles fueron constituidos.

Como mencionamos en el capítulo anterior, existen medidas y técnicas de control de la Administración Pública, para que los órganos integrantes de esta cumplan con su cometido y toda vez que los Fideicomisos de Fondos Públicos, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, forman parte de la Administración Pública Paraestatal, les son aplicables dichas medidas y técnicas.

Por principio diremos, que dado que en los últimos tiempos se han sucedido numerosos fraudes en los fideicomisos de fondos públicos, provocados por la ineptitud y malos manejos de los funcionarios que los encabezan, es menester que se ejerza un control en la selección de las personas que sean

designadas para dirigir un fideicomiso de esta naturaleza, es decir debe ser un funcionario que goce de una reputación intachable y que tenga un conocimiento extenso tanto del campo fiduciario como del ámbito para el cuál ha sido constituido, lo que trae como consecuencia un buen aprovechamiento de esta Institución, similar al que se pide a delegados fiduciarios, (funcionarios bancarios que necesitan reunir características técnicas y personales establecidas por la Ley para el desempeño de su función).

En el fideicomiso también se debe dar un control de legalidad y este consiste en que los actos que se efectúen deben estar apegados a las leyes, reglamentos y decretos que rigen a esta figura jurídica. Así como verificar que el propio contrato donde se crea la figura, no sea contrario, o duplique funciones establecidas en otros ordenamientos legales.

Con el objeto de evitar las desviaciones de recursos en este tipo de fideicomisos, (situación que también se ha presentado con cierta frecuencia en la actualidad), la Administración Pública ejerce un Control de Gasto Presupuestario, el cual tiene por objeto conocer si los gastos efectuados en el funcionamiento del fideicomiso, concuerdan con el presupuesto de egresos que se haya destinado al efecto.

Para saber si un fideicomiso se encuentra o no funcionando debidamente, la Administración Pública, ha establecido un Control de eficiencia, este medirá los objetivos iniciales frente a los resultados finales para así de esta manera detectar la falla en el fideicomiso y subsanarla debidamente.

Estas medidas se aplican a los Fideicomisos Públicos a

través de las siguientes técnicas:

La Fiscalización.- Para llevarla a cabo, la Administración Pública ha instrumentado varios organismos como son el Comité Técnico, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros o bien la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de un departamento creado exprefeso para ello, y consiste en la vigilancia, seguimiento de auditorías, supervisión, control y evaluación de las funciones que realiza el Fideicomiso.

La Contabilidad.- Esta se realiza a través de la formulación de Estados Financieros mediante los cuáles permanente y periódicamente el o los Delegados Fiduciarios informan de la situación contable que guarda el Fideicomiso. También tenemos a la Auditorías, las cuáles se efectúan periódicamente y pueden ser internas o externas; son internas cuando se llevan a cabo por el Departamento respectivo o por la Gerencia Interna y son externas cuando se efectúan a través de despachos especializados o por alguna dependencia del ejecutivo que puede ser la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o bien la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y consisten en la revisión detallada y amplia de las operaciones financieras y administrativas que realizan los Fideicomisos Públicos.

Creemos que solo con la aplicación de estas medidas y técnicas es como esta institución está recobrando su buena imagen y esto se puede apreciar en que los rendimientos de los -

Fideicomisos en últimas fechas han sido satisfactorios.

En la actualidad se contemplan en México más de doscientos fideicomisos de fondos públicos, algunos de los cuales ya se encuentran en extinción, como son: El Fideicomiso denominado Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS) o bien el Fondo de Cultura Económica (FCE), en estos casos específicos - la extinción se debe a que han sido cumplidos los objetivos - para los cuales fueron constituidos.

"Asimismo a raíz de las medidas de reestructuración tomadas por el ejecutivo se han afectado a 230 empresas paraestatales, dentro de las cuales se contemplan algunos de los fideicomisos de fondos públicos". (18)

Mención especial requieren los fideicomisos constituidos en fondos de fomento ya que estos en la actualidad se encuentran en continua expansión y diversificación y presentes en sectores que son indispensables para el desarrollo equilibrado del país. También actúan en el importante ámbito de lo social como es el caso de la vivienda y del apoyo al sector obrero en la adquisición de bienes de consumo duradero.

Cabe destacar la relevante participación que en últimas fechas han alcanzado los Fideicomisos Instituidos en rela-

(18) Periódico Ovociones. Número 13054, año XXXVIII, página editorial, 17 de Julio de 1985.

ción a la Agricultura (FIRA), esto se debe a que se ha activado el desarrollo del Sector Agropecuario, llevándolo a aumentar su producción de alimentos, así como a mejorar las condiciones de vida del sector rural.

Es de hacer mención, que en México, actualmente la industria ha tenido un gran desarrollo, gracias a que se ha impulsado la instalación y fortalecimiento de empresas productoras, y esto ha dado como resultado un desenvolvimiento de la pequeña y mediana industria, y esto ha sido posible en gran parte a las actividades desarrolladas por los Fondos de Fomento Industrial, ya que han alentado la producción de bienes básicos y propiciado la exportación de productos manufacturados.

Con respecto a los fideicomisos de Fondos Privados, en la actualidad las Sociedades Nacionales de Crédito, les han dado gran promoción a través de publicaciones ilustradas, que hacen saber al público en general las ventajas de los diferentes tipos de fideicomisos que existen, caso específico es el del BANCO MEXICANO SOMEX, que a nuestro parecer es el que ha dado mayor impulso a esta figura jurídica, dándolo a conocer a gran parte de la población que desconocían la existencia de este, a través de diversas formas, como son:

a) Por medio de folletos informativos e ilustrados que indican lo que es el fideicomiso, como se utiliza, cuándo y dónde y los beneficios que este reporta;

b) Por conducto de los medios masivos de comunicación como son el Radio y la Televisión, los cuales invitan al público a que utilicen el fideicomiso en la forma en que mejores convenga.

Otra Sociedad Nacional de Crédito como lo es Banca SERFIN, a utilizado como medio para captar público a la televisión con el objeto de que efectúen operaciones por conducto de los fideicomisos.

Concluyendo, creemos que este es un panorama de la situación actual por la que atraviesan los Fideicomisos en México, y que desde nuestro particular punto de vista, podemos decir, que si bien en los Fideicomisos de fondos Públicos se llegó a deteriorar su imagen por los malos manejos en que incurrieron sus directores, en la actualidad con la aplicación de las medidas y técnicas de control enunciados en este capítulo, están cobrando mayor auge, y están haciendo que la gente no desconfe de esta figura jurídica ya que son muchos los beneficios que se pueden obtener, sabiéndolos conducir cabalmente.

2.- Soluciones Propuestas.- Con el objeto de que las bondades del Fideicomiso Público lleguen a aprovecharse al máximo nos permitimos proponer las soluciones siguientes:

En virtud de la gran cantidad de Fideicomisos Estata--

Les actualmente constituidos y en operación que significan - cuantiosas erogaciones para el Gobierno Federal, es necesario - que estos produzcan utilidades que los hagan ser rentables, y - que en un momento dado lleguen a ser autosuficientes, lo que - traería como consecuencia un mejor funcionamiento en el Fidei - comiso.

Otra solución que proponemos es la de que se limite - la constitución de Fideicomisos que muchas veces no tienen ra - zón de ser, y esto se puede lograr gracias a que la Administra - ción Pública recurra al Fideicomiso sólo en el caso de que los - objetivos que se tracen no puedan ser resueltos por las diver - sas secretarías o departamentos de Estado es decir que sólo se - debe recurrir al fideicomiso cuando los objetivos no puedan - llevarse a cabo por la institución jurídica idónea o por la de - pendencia a que corresponde la función.

Por otra parte opinamos que dado el gran número de Fi - deicomisos de Fondos Públicos que existen, es conveniente que - se cree una dependencia u organismo en un solo lugar y con una - sola directriz, con la asesoría técnica adecuada integrada por - especialistas, se encargue del manejo centralizado de todos - estos fideicomisos, esto repercutiría en una economía para la - administración pública federal.

Hemos observado también que en los fideicomisos públi - cos existe una sobrepoblación de personal, lo que trae cuan -

tiosas erogaciones al Gobierno Federal por lo que creemos que es conveniente que únicamente se contrate al personal estrictamente necesario para el funcionamiento del fideicomiso y no se incurra en una duplicidad de funciones.

Aunque ya en el capítulo anterior lo mencionamos es necesario que se recalque la situación que con el objeto de que se vean cumplidos los objetivos para los cuales fueron creados los fideicomisos se ejerza una estricta vigilancia permanente del funcionamiento de estos, así como la existencia de delegados fiduciarios con la suficiente capacidad para dirigir por buen camino a esta institución.

Por último, creemos que es necesaria una mayor intervención por parte del Congreso de la Unión en el control de los actos del ejecutivo, dentro de los cuales se encuentra el manejo de los fideicomisos, ya que estos por su especial naturaleza se encuentran dentro de lo que podríamos denominar un limbo administrativo que permite una fácil evasión de las medidas de control del propio ejecutivo.

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

1.- El antecedente directo del Fideicomiso Mexicano, es el Trust anglosajón, sin embargo al adaptar esta Institución a nuestro sistema jurídico, adquirió características propias de manera que la hicieran una figura sui generis dentro de nuestra legislación mexicana.

2.- Dada nuestra postura civilista, desde un particular punto de vista, consideramos que el Fideicomiso es un contrato bilateral por medio del cual una persona denominada fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una Institución Fiduciaria en beneficio de una o varias personas a las cuales se denominan fideicomisarios o beneficiarios.

3.- En una clasificación general, encontramos que existen Fideicomisos de fondos privados en los cuales pueden ser fideicomitentes cualquier persona física o moral; Fideicomisos de fondos públicos en los cuales el fideicomitente es el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y Fideicomisos privados de interés público los cuales los puede constituir un particular con el fin de beneficiar al público en general.

4.- Los objetivos de los Fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal son el de lograr un desarrollo económico y

social conforme a las políticas que fije prioritariamente el ejecutivo de la unión por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual actúa como único fideicomitente.

5.- En nuestro país, las instituciones fiduciarias siempre son los Bancos denominados Sociedades Nacionales de Crédito y los fideicomisarios en los Fideicomisos Públicos son grupos de personas que forman parte de los sectores activos de la población a los que de alguna manera el Gobierno quiere beneficiar.

6.- La Administración Pública la lleva el Estado a través de sus órganos, los cuales realizan su actividad con el objetivo de satisfacer los intereses colectivos, esta actividad se exterioriza mediante la práctica de procedimientos establecidos ya sea por el Poder Legislativo al expedir las leyes, por el Poder Ejecutivo que se encarga de vigilar y aplicarlas, o bien por el Poder Judicial que dirime las controversias que se susciten en la aplicación de las mismas.

7.- En nuestro país la administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal, dentro de la primera clasificación se encuentran: La Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, dentro de la administración pública paraestatal se cuenta a: los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacio-

nales de Crédito, Instituciones Nacional de Seguros y de Fianzas y Fideicomisos.

8.- Se puede conceptuar al Fideicomiso Público como un instrumento auxiliar de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, por medio del cuál el fideicomitente (Gobierno Federal), transmite el dominio de ciertos bienes y derechos a una institución fiduciaria, para coadyuvar y auxiliar en objetivos concretos de la misma administración y de ahí a la diversidad de objetivos que pueden ser de inversión, manejo o administración de obras públicas, los que se crean para prestación de servicios y por último para la producción de bienes para el mercado, siempre en el interés público.

9.- El control financiero en la Administración Pública Federal le corresponde al Poder Legislativo (Cámara de Diputados); el cual ejerce el control externo y definitivo sobre las acciones del poder ejecutivo, mediante medidas derivadas de lo dispuesto por el artículo 74 y 93 Constitucional.

10.- Las medidas internas o políticas de control en la Administración Pública se ejercen principalmente por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual nació como una consecuencia del grave problema de corrupción en nuestro país.

11.- El control en la Administración Pública se clasifica de la manera siguiente: Control de Legalidad, Control de Gasto Presupuestario, Control Aritmético, Control de Procedencia, Control de Eficiencia o Economía y Control de Políticas, Planes y Programas.

12.- Las técnicas de que se valen los órganos que realizan la función de control dentro de la Administración Pública son: la Fiscalización, la Contabilidad y la Auditoría entre otras.

13.- Dado el gran número de Fideicomisos de Fondos Públicos constituidos y en operación que en la actualidad existen en nuestro país, es menester que estos se encuentren debidamente controlados, con el objeto de que se vean cumplidos los fines para los cuales fueron creados.

14.- Con la aplicación de las medidas y técnicas de control de la Administración Pública Federal, creemos que la Institución que nos ocupa llegará a cobrar mayor auge que el que actualmente tiene, y el grueso de la población volverá a tener confianza en esta figura que tantas bondades ostenta y que llevada por buen camino es de mucha utilidad en México.

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

- | | |
|---|---|
| ACOSTA ROMERO MIGUEL | TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. |
| BARRERA GRAF JORGE | ESTUDIOS DE DERECHO MERCANTIL. |
| BATIZA RODOLFO | EL FIDEICOMISO. |
| CERVANTES AHUMADA RAUL | TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO. |
| CERVANTES ALTAMIRANO EFREN | REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO, TOMO XXXII. |
| DIRECCION CORPORATIVA DE BANCO MEXICANO SOMEX | LAS INSTITUCIONES FIDUCIARIAS Y EL FIDEICOMISO EN MEXICO. |
| DUHALT KRAUSS MIGUEL | LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DESARROLLO EN MEXICO. |
| FAYA VIESCA JACINTO | ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL |
| FLORIS MARGADANT GUILLERMO | DERECHO PRIVADO ROMANO. |
| GOLDSCHMIDT ROBERTO | REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE CARACAS, VENEZUELA. |
| GUILLEN GUTIERREZ FLOR DE MARIA | EL FIDEICOMISO PUBLICO EN MEXICO. |
| LANZ CARDENAS JOSE TRINIDAD | ANALISIS COMPARATIVO ENTRE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA Y LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA. |

MARTINEZ VERA ROGELIO	DERECHO ADMINISTRATIVO.
MELLENDEZ LARA JAIME	LA FIDUCIA EN COLOMBIA.
MOLINA PASQUEL ROBERTO	LOS DERECHOS DEL FIDEICOMISARIO.
MORA AGUILAR ADRIAN	CONTROL INTERNO EN EL GOBIERNO.
MUÑOZ AMATO PEDRO	INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA.
PEÑALOZA SANTILLAN DAVID	LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS.
PERIODICO OVACIONES, PAGINA EDITORIAL, N° 13045.	
RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ JOAQUIN.	CURSO DE DERECHO MERCANTIL TOMO II.
RODRIGUEZ RUIZ RAUL	EL FIDEICOMISO Y LA ORGANIZACION CONTABLE FIDUCIARIA.
RUIZ MASSIEU JOSE FCO.	LEGISLACION PARA EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA.	FUNCIONES DE CONTROL Y EVALUACION.
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA.	FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA.
SECRETARIA DE HDA. Y CREDITO PUBLICO.	FIDEICOMISO DE FOMENTO ECONOMICO.
SERRA ROJAS ANDRES	DERECHO ADMINISTRATIVO, VOL. I.

U.N.A.M.

MEMORIA DE LOS I, II y III
CONGRESOS NACIONALES DE DERECHO
MERCANTIL.

VILLAGORDOA LOZANO J.M.

DOCTRINA GENERAL DEL FIDEICOMISO.

ORDENAMIENTOS CONSULTADOS

- CODIGO CIVIL.
- CODIGO DE COMERCIO.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.
- LEY DE OBRAS PUBLICAS.
- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.
- LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES (DEROGADA).
- LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.
- LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.
- LEY REGLAMENTARIA PARA EL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.