



1ej 425

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**LOS DELEGADOS FIDUCIARIOS DE LOS FIDEICOMISOS  
PUBLICOS DENTRO DE LA ESTRUCTURA DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

**TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA  
BRUNA FRANCISCA SAUCEDO ZAVALA**



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## INTRODUCCION

El fideicomiso público en la actualidad, se le ha considerado como un instrumento auxiliar del Poder Ejecutivo en el desempeño de su tarea administrativa, y los estudiosos del derecho han opinado que resulta exagerada su utilización y hasta peligrosa, en virtud de que no existe un marco normativo que los regule en forma integral, a fin de que los recursos del Estado que se destinan al mismo, para satisfacer necesidades de interés público, se encuentren debidamente protegidos. Asimismo han agregado que esta situación ha dado lugar a diluir las responsabilidades de los funcionarios que llevan a cabo los fines de las encomiendas fiduciarias, y a que existan conflictos sobre el régimen laboral aplicable a sus trabajadores.

En base a dichos cuestionamientos, fue de nuestro principal interés abocarnos al estudio de las personas que llevan a cabo la realización de la encomienda fiduciaria, y que en el medio bancario se les denomina delegados fiduciarios especiales o directores de los fideicomisos públicos, con el objeto de dilucidar en qué medida se ha regulado su actuación para el manejo de los mismos y qué características se les atribuyen dentro de la administración pública federal, estudiando asimismo el marco normativo que les es aplicable.

Para llegar al objeto de nuestro estudio, el primer capítulo se referirá a la administración pública centralizada, analizando brevemente a las Secretarías de Estado, - Jefes de los Departamentos del Distrito Federal y de Pesca y la Procuraduría General de la República; el segundo capítulo se tratará a la administración pública paraestatal, que comprende a los organismos descentralizados, empresas públicas, sociedades mercantiles de Estado, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Se analizará en un sentido más amplio a los fideicomisos públicos, donde se destacarán sus aspectos administrativos como son: objetivos, elementos que los componen, las formas para su constitución, la regulación legal aplicable y por último sus características.

En el tercer capítulo estudiaremos a los empleados y funcionarios de la Federación, sus características y su regulación legal, lo cual nos conducirá a examinar en el cuarto capítulo, a los delegados fiduciarios especiales o directores de los fideicomisos públicos; su nombramiento, su carácter como empleados o funcionarios de la institución fiduciaria, como funcionarios del fideicomiso público o como funcionarios o empleados públicos, sus responsabilidades.

frente a la institución fiduciaria, a terceros y a la administración pública; su carácter político; su actuación en base al Decreto del 27 de febrero de 1979 y por último su régimen jurídico, para que así, de esta manera, darnos cuenta si realmente se encuentran garantizados los fondos públicos en la actuación de dichas personas.

Los estudiosos del derecho administrativo, nada señalan respecto a los delegados fiduciarios especiales o directores de los fideicomisos públicos, con excepción del Doctor en Derecho Miguel Acosta Romero, por lo cual estudiamos el análisis que realiza de dichas personas en todo lo largo de este trabajo, así como del fideicomiso público.

Para perseguir nuestros objetivos, estuvimos en algunas instituciones nacionales de crédito, recabando información sobre dichos funcionarios; así como para conocer la situación laboral del personal que se encuentra bajo sus órdenes.

Nuestra investigación se enfocó también sobre su nombramiento y cuál era en la práctica su relación laboral con la institución fiduciaria, lo cual nos llevó más tiempo de lo que pensábamos para lograr que la breve exposición de nuestro tema, fuera más acorde con la realidad práctica.

## CAPITULO PRIMERO

La Organización Administrativa del Estado Centralizado.

I.1 Centralización.

I.2 Desconcentración.

El titular del Poder Ejecutivo tiene, por mandato constitucional, el manejo de la administración pública federal, y para introducirnos al estudio de su organización, consideramos adecuado manejar el concepto que, sobre administración pública han aportado los estudiosos del derecho.

El Doctor Miguel Acosta Romero, ha indicado que la administración pública "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; -- c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos."(1)

Por su parte, el maestro Antonio Carrillo Flores señala que "...la Administración se nos ofrece como la dirección y la gestión de los negocios estatales dentro del marco del derecho y las exigencias de la técnica".(2)

El maestro Andrés Serra Rojas expresa: "La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a - -

(1) Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S. A.- Cuarta Edición, México 1981. p. 61.

concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar".(1)

Por último, la administración enfocada dentro del derecho público, se comprende como "la función consistente en asegurar la aplicación cotidiana de las leyes y la marcha diaria de los servicios públicos, conforme a las directivas impartidas por la función gubernamental".(2)

Si analizamos cada una de las anteriores definiciones, podemos encontrar un elemento común, que en nuestra opinión, es la actividad administrativa atribuida al Poder Ejecutivo para satisfacer los requerimientos del interés público.

Ahora bien, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reformado, establece

...

(2) Carrillo Flores Antonio.- *La Justicia Federal y la Administración Pública*.- Editorial Porrúa, S. A.- México 1973, t. 41.

(1) Serra Rojas Andrés.- *Derecho Administrativo*. T. I.- Editorial Porrúa, S. A. 1959<sup>o</sup>, México 1977, p. 471.

(2) Henri Capitant.- *Vocabulario Jurídico*.- Ediciones La Palma. Buenos Aires. 1972, p. 31.

lo siguiente:

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

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, -- o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".(1)

Así, de esta manera, consideramos oportuno señalar que el instrumento legal aplicado a la administración pública denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, determina la forma en que estarán organizados los organismos auxiliares del Poder Ejecutivo para llevar a cabo su actividad.

Por tanto, en la ley de la materia, se establecen las siguientes formas organizativas:

-Administración pública centralizada.

-Administración pública paraestatal.

(1) Diario Oficial de la Federación del 11 de abril de 1981.

Siguiendo el orden de la ley, empezaremos nuestro estudio con la primera forma organizativa:

I.1 Centralización.

El artículo 10., párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que la administración pública centralizada se compone de la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República.

Dichas dependencias, según la doctrina administrativa, se encuentran subordinadas de una manera directa ante el Presidente de la República, con el objeto de "lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado".(1)

Ahora bien, tenemos que en primer lugar se encuentra la Presidencia de la República. Esta dependencia está a cargo del titular del Poder Ejecutivo y auxilia a éste para el despacho de los asuntos de la misma. Cuenta con la Secretaría Particular, con el Estado Mayor Presidencial y la Secretaría Privada del Primer Magistrado.

(1) Acosta Pomero. Op. Cit. p. 67.

Asimismo, por ordenamiento de la ley en comentario, se han establecido diversas unidades administrativas directamente dependientes del Ejecutivo Federal, y son las siguientes:

- 1) Coordinación General de Estudios Administrativos.
- 2) Unidad de Asuntos Jurídicos.
- 3) Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.
- 4) Dirección General de Relaciones, Información y Relaciones Públicas.
- 5) Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación.
- 6) Comisión Técnica-Consultiva de Ediciones Gubernamentales.
- 7) Coordinación de Proyectos de Desarrollo.
- 8) Coordinación General de Programas para Productos Básicos.
- 9) Coordinación de los Servicios de Salud Pública.(1)

En segundo término tenemos a las Secretarías de

(1) Las unidades mencionadas, aparecieron publicadas en los Diarios Oficiales de la Federación, según las fechas que enseguida se mencionan, conforme a la numeración respectiva:

- 1) 3-I-1977.
- 2) 3-I-1977.
- 3) 21-I-1977.
- 4) 1-VI-1977.
- 5) 21-X-1977.
- 6) 14-V-1979.
- 7) 18-V-1979.
- 8) 7-III-1980.
- 9) 25-VIII-1981.

Estado. Como ya señalamos son dependencias que se encuentran subordinadas de manera directa ante el Poder Ejecutivo, y el objeto que han venido realizando desde el comienzo de la Epoca Independiente, hasta nuestros días, lo encontramos en cada uno de sus distintos ordenamientos y la legislación que les es también directamente aplicable.(1)

Los representantes de estas secretarías requieren para encauzar la opinión del Presidente de la República, por medio de su actuación política-administrativa, llenar los si guientes requisitos constitucionales: ser ciudadano mexicano por nacimiento; estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.(2)

Ahora bien, con la Promulgación de nuestro marco legal, se han establecido las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Secretaría de Programación y Presupuesto.
7. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industria
8. Secretaría de Comercio.

(1) Remítase al lector, para una mayor profundidad del tema, consulte: Secretaría de la Presidencia.- Manual de Organización del Gobierno - Federal: 1976. pp. 193 y ss.

(2) Art. 91 de la Constitución.

9. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
10. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
11. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
12. Secretaría de Educación Pública.
13. Secretaría de Salubridad y Asistencia.
14. Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
15. Secretaría de la Reforma Agraria.
16. Secretaría de Turismo.
17. Departamento del Distrito Federal.
18. Departamento de Pesca.

Por último, las citadas dependencias realizan sus actividades en forma programada de acuerdo con la ley de la materia, y llevan a cabo la planeación, coordinación y evaluación de las operaciones de los sectores de las entidades de la administración pública paraestatal, que determina el Presidente de la República.(1)

Asimismo, a los departamentos administrativos:

...

(1) Vid. Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este Acuerdo, se agruparán por Sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos...". (D. O. lo. de abril de 1981).

el de Pesca y el del Distrito Federal, les es aplicable el párrafo arriba comentado.

No hay que olvidar que el Distrito Federal es una entidad federativa, de acuerdo a lo establecido en la Constitución, y su administración pública se realiza por medio de un departamento de Estado centralizado, bajo la dependencia directa del Ejecutivo.(1)

La Procuraduría General de la República forma parte, como ya lo señalamos, de la administración pública centralizada, y su titular, es un funcionario político, jurídico y administrativo, conforme lo señala el Doctor Acosta Romero.(2)

## I.2 DESCONCENTRACION.

Los órganos desconcentrados, al ser creados indistintamente por una secretaría o un departamento administrativo, a través de un acto materialmente legislativo, se han considerado por la doctrina como dependencias que forman parte de la administración pública centralizada, con el objeto de auxiliar a cada una de éstas en cuestiones técnicas.

La competencia de estos organismos se deriva de la

(1) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Reglamentaria de la base I., Fracción VI, del Artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (D.O.F. 29 de Dic. 1978).

(2) Op. Cit. p. 138.

facultades que les corresponden en el caso, a las Secretarías o Departamentos de Estado que los crea, y cuentan con presupuesto propio y distinto del Federal, aun cuando un sector de la doctrina nos indique que pueden o no contar con ese presupuesto propio, y las decisiones trascendentales que adoptan estos organismos requieren aprobación previa del órgano superior respectivo.

Por otra parte, consideramos necesario expresar que dentro de la organización administrativa que estamos estudiando, se encuentran también las comisiones intersecretariales y se ubican en su origen, dentro de los llamados sistemas de coordinación administrativos, ya que actualmente se crean para llevar a cabo distintas finalidades de interés público.

Las comisiones intersecretariales por tanto, son creadas exclusivamente por el Presidente de la República, ya que así lo determina el artículo 21 de la ley de la materia, y así con esta información que de manera somera se señala, para los fines que perseguimos, concluimos este primer capítulo.

## CAPITULO SEGUNDO

El llamado Sector Paraestatal.

-Organismos descentralizados.

-Empresas públicas.

-Empresas de participación estatal mayoritaria.

-Instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, seguros y fianzas.

-Fideicomisos públicos.

Dentro de nuestro segundo capítulo, "El llamado - Sector Paraestatal", mencionaremos que la doctrina mexicana preveía que era necesario un marco legal que encuadrara en - forma general, las dependencias y entidades de la administra ción pública, ya que se encontraban reguladas en forma dis-  
persa.

Más adelante, y a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1976, se regula de manera completa la adminis-  
tración pública federal, que dentro de la segunda forma orga-  
nizativa encontramos al sector paraestatal, término que pro-  
viene de la doctrina italiana.

El sector aludido se localiza dentro de la categor ía de los entes públicos, es decir, aquéllos que despliegan en forma general, actividades mercantiles; realizan servi-  
cios públicos y también culturales, lo cual hace lógico com-  
prender que se rigen alternativamente por normas de derecho  
privado y por normas de derecho público.

Ahora bien, conforme al artículo 10., párrafo ter-  
cero de la ley en comentario, se forma el sector paraestatal  
de la siguiente manera:

Por organismos descentralizados; empresas de participación estatal mayoritaria; instituciones nacionales de crédito; las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; -- las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

Las anteriores entidades dependen de manera indirecta del Presidente de la República, y al igual que las dependencias de éste, conducirán sus actividades conforme lo establece el artículo 90. de la ley administrativa.

Asimismo, las entidades del sector paraestatal, se encuentran agrupadas por sectores definidos que establece el propio Presidente de la República.(1)

Ahora bien, con el objeto de configurar nuestro -- estudio, consideramos necesario hacer un breve análisis de la segunda forma organizativa, empezando, por supuesto, con los

## II.1 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Los organismos descentralizados se consideran for

(1) Ley : 1. 7 llamada 1.

mas desprendidas de la administración pública que, en estricto sentido, pudieran catalogarse como auxiliares de la administración pública federal centralizada.

Consideramos pertinente indicar que los administrativistas mexicanos, cuando se refieren a la descentralización, utilizan distintas formas, de las cuales podemos destacar la trascendencia de sus funciones, como son: la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social.(1)

La base constitucional de los organismos descentralizados la encontramos en los artículos 90, 92 y 93. Su forma de creación se realiza, ya sea por acto legislativo, o por decreto del Ejecutivo.(2)

(1) Cabino Fraga, señala a la descentralización por región, la descentralización por servicio y la descentralización por colaboración. (Derecho Administrativo.- Décima Primera Edición. Editorial Porrúa. p.208.) Cortés Figueroa Carlos, nos indica que hablar de la descentralización por servicio y por colaboración, es lo mismo que hablar de colaboración por servicios y de servicios colaborados. (Estudios de Derecho - Público Contemporáneo. Fondo de Cultura Económica.) UNAM. México 1972. p. 38.

Faya Viesca Jacinto, expresa de las entidades paraestatales, que corresponden a la descentralización administrativa por servicio o funcional en base a consideraciones de orden técnico.- Administración Pública Federal.- Editorial Porrúa, S. A. México 1979. p. 557.

(2) Los artículos 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron reformados. (Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1981).

Consideramos necesario hacer hincapié que los autorces mexicanos son unánimes en afirmar que la creación de los organismos citados, por decreto del Ejecutivo es inconstitucional, si se toma en cuenta que, en la Constitución no se señala expresamente esta facultad atribuida al Poder Ejecutivo, y que la ley secundaria no puede contravenir las disposiciones de la misma y en este caso se hace, ya que la facultad de que hablamos proviene de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 45, preceptúa lo siguiente:

"Art. 45.- Dentro de la administración pública - paraestatal serán considerados como organismos - descentralizados las instituciones creadas por - disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

Por otro lado, las características atribuidas a los organismos descentralizados, el Doctor Acosta Romero, -- claramente las expone:

- "1.- Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
- 2.- Tienen régimen jurídico propio.
- 3.- Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
- 4.- Denominación.

- 5.- La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
- 6.- Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- 7.- Cuentan con una estructura administrativa interna.
- 8.- Cuentan con patrimonio propio.
- 9.- Objeto.
- 10.- Finalidad.
- 11.- Régimen Fiscal".(1)

Por no ser la materia de este trabajo, no ahondaremos en cada una de las características de los organismos -- descentralizados, pero sí consideramos de trascendencia indicar que el desarrollo que ha seguido este tipo de organización administrativa, en su origen fue lento y tenemos que hoy en día, y aplicando la forma de creación por decreto, su crecimiento ha sido exorbitante y hasta considerado por los estudiosos del derecho, peligroso, ya que opinan que debe tomarse en cuenta que su presupuesto rebasa al de los poderes legislativo y Judicial; es decir, los recursos que manejan los organismos descentralizados son principalmente del Estado, y la práctica ha demostrado que, dada la ineficiencia de los directivos, tiene como resultado, pérdidas que son en detrimento de una colectividad, y no de un determinado grupo.(2)

(1) Op. Cit. pp. 204 y 205.

(2) Cfr. Cortés Figueroa Caryos.- "La Descentralización Exorbitante".  
Op. Cit. p. 37.

## II.2 EMPRESAS PUBLICAS, SOCIEDADES MERCANTILES DE ESTADO Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

En México, la intervención del Estado en la economía privada se presenta, a principios de este siglo, bajo diferentes formas, y una de las primeras se enuncia por la doctrina administrativa como: "Las Empresas Públicas".

Para establecer su concepto, es necesario señalar que en sí, el calificativo "empresa", encierra una noción de carácter económico-político, más no jurídico, ya que en estricto derecho, no existe un concepto en ese sentido.

No obstante lo expresado, hay autores como Andrés Serra Rojas que establece un concepto sobre la empresa pública de la manera siguiente:

"Las empresas públicas son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica."(1)

Por otra parte, la doctrina Argentina, en forma similar, enfoca a la empresa pública, al indicar:

(1) Op. Cit. p.674

"Son personas jurídicas públicas que prestan servicios públicos comerciales e industriales o realizan actividades de igual naturaleza con un objeto económico, y generalmente tienen el monopolio de la actividad mercantil de que se trata."(1)

Como lo observamos, los autores arriba indicados, en tratándose del objeto de las empresas públicas señalan que es económico.

Es decir, las empresas públicas al igual que las privadas, tienen semejanzas en cuanto a la actividad que realizan, y la finalidad de ambas es lucrativa, pero difieren en que las primeras operan siempre bajo el principio del interés general, "ya que, si estrictamente el único medio que se propusiera fuera aquél (interés privado), sería innecesaria la clasificación de la empresa pública y privada."(2)

En cuanto a la creación de empresas públicas, se sostienen los mismos fundamentos aplicados a los organismos descentralizados.

Por otro lado, la teoría administrativa en México, señala que la empresa pública, para que sea reconocida por el derecho, debe adoptar las formas que establece la ley mercantil, o bien, las formas que establezca la admi-

(1) César Abdián García-Quintana.- "Empresa Pública y Servicio Público", en: La Empresa Pública, Editorial Publicaciones del Real Colegio de España en Polonia, España, 1970. Tomo I. p. 474.

(2) Cfr. Erico Sierra Humberto. "La Empresa Estatal en México", en la obra Empresa Pública. Op. Cit. Tomo II p. 1841, ss.

nistración pública, y en especial, las que se encuentran plasmadas en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por último, el Doctor Acosta Romero (1), señala - las características aplicables a las empresas públicas:

- "a) Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento trabajo.
- b) Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique - obtener lucro necesariamente.
- c) Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma.
- d) El régimen de la empresa es de normas de Derecho Público y de Derecho Privado."

Por otra parte, para distinguir otra de las formas de intervención del Estado dentro de la economía del país, - de una manera trascendente y no complementaria, se ha señalado por la teoría administrativa, que estamos en presencia de las Sociedades Mercantiles del Estado, cuando éste es el único accionista o posee la mayoría de las acciones que for-

...

(1) . . . p. 106.

man el capital social de las mismas, que, en forma general, se presentan como sociedades anónimas, rigiéndose al respecto, - por la Ley General de Sociedades Mercantiles y por otras leyes de carácter público.

Así, precisamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ha establecido en los artículos 46, 47 y 48, una clasificación referente a empresas de participación estatal, dividiéndolas en mayoritarias y minoritarias, para que así, en un determinado momento, se puedan distinguir las distintas formas de intervención del Estado en los campos jurídico, económico, político y social.

Tócanos referirnos ahora a:

### II.3 LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO, LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CREDITO Y LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS.

El artículo 46, en su primer párrafo, preceptúa:  
"Dentro de la administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones - auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, aquéllas que satisfagan alguno de los siguientes requi-

sitos...", observándose que en sí, no parece existir una diferencia entre las llamadas empresas de participación estatal mayoritaria, y las instituciones u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, seguros y fianzas; además, siguiendo el criterio que sobre este particular ha realizado el Doctor Acosta Romero, en el sentido de que si se estudia la estructura jurídica de tales sociedades, no se encuentra cuál pueda ser la base para establecer esa diferencia, expresando que tal vez sea, que el control de las mismas lo lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y no otras Secretarías de Estado, por lo que estima, que más bien se trata de empresas de participación estatal y en especial, sociedades anónimas de Estado.(1)

Y en este orden de ideas y acercándonos más al objeto de nuestra tesis, pasamos a ver ahora a los

#### II.4 FIDEICOMISOS PUBLICOS.

El representante del Poder Ejecutivo, con el objeto de agilizar las funciones administrativas que le confieren las leyes, ha adoptado el fideicomiso que se regula de manera sustantiva dentro de las operaciones de crédito que prevé el Derecho Mercantil y de manera complementaria - - -

(1) *Tr. de Cr. P. Ct.* pp. 45 y 206.

en el Derecho Bancario, y como un instrumento administrativo se regula por normas de Derecho Administrativo.

Así, entre las entidades del sector público federal a que nos hemos venido refiriendo, se incluyen a los fideicomisos públicos, que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se consideran como instrumentos auxiliares del Poder Ejecutivo, en el desempeño de su tarea administrativa.

Respecto a su concepto, el Doctor Acosta Romero señala que el fideicomiso público, es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general, instituciones nacionales de crédito), para realizar un fin lícito, de interés público.(1)

Dentro de los objetivos de los fideicomisos públicos, consideramos que, siguiendo a la teoría administrativa, se encuentran, entre otros, los siguientes:

a).- La inversión.

(1) Op. Cit. pp. 256 y 257.

- b).- El manejo o administración de obras públicas.
- c).- La prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado.
- d).- El otorgamiento de créditos.
- e).- La recuperación de créditos.
- f).- Las operaciones de garantía y fomento económico.
- g).- El otorgamiento de avales.
- h).- El establecimiento de líneas de descuento o redescuento.

Por lo que creemos que desde un punto de vista - jurídico, sería difícil realizar una clasificación de los fideicomisos a estudio, ya que al tratarse de una figura mercantil, que según los tratadistas, encierra un negocio jurídico, éste comprende las más diversas materias y operaciones jurídicas.

No obstante lo anterior, opinamos que de acuerdo a lo que se establece en el artículo 50 de la ley administrativa, en el sentido de que el Poder Ejecutivo tiene como facultad determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, se estima que por este aspecto sí se podría llevar a cabo una clasificación por materias; es más, aún incluyendo la entidades no sectorizadas,(1)

...

(1) Supra: "...", llamada (1).

Ahora bien, en cuanto a los elementos que componen a los fideicomisos públicos, se tienen los siguientes:

- Fideicomitente: Gobierno Federal.
- Fiduciario: Instituciones Nacionales de Crédito.
- Fideicomisario: el propio Gobierno Federal.

Es de destacar que los autores cuando se refieren al fideicomitente, discrepan de su criterio al señalar que ninguna dependencia del Ejecutivo, a excepción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede ordenar la constitución de un fideicomiso. (1). En cambio, del concepto que aporta el Doctor Acosta Romero, de esta figura jurídica, se desprende que cualquier dependencia del Ejecutivo puede asumir tal carácter, incluyendo por supuesto, a los que se constituyen por los Gobiernos de las entidades federativas o los Ayuntamientos; es más, en la Lista de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, sujetos al Control y Vigilancia del Ejecutivo Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de octubre de 1979, dentro del renglón "Fideicomisos de la Administración Pública Federal", se preceptúa que el fideicomitente puede ser el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, alguno de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria o cualquier institución

(1) Faya Viesca. Op. Cit. p. 571.

nacional de crédito, siempre y cuando ésta actué en cumplimiento de los fines de otro fideicomiso de cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Federal. (1)

En cuanto al fiduciario, la teoría administrativa es uniforme al considerar que son las instituciones nacionales de crédito, pero también podrían ser las instituciones de crédito privadas.

En lo que respecta al fideicomisario es el propio Gobierno Federal.

Por otra parte, la orden de constitución de los fideicomisos públicos, puede ser de varias formas:

1.- Por mandato de leyes secundarias.

Sobre este particular, José Manuel Villagordoa - Lozano, indica lo siguiente:

"No siempre se constituye el fideicomiso por la expresa voluntad del fideicomitente, ya sea en un acto contractual o en su testamento, sino por disposición expresa de la Ley, cuando por este medio se crea un patrimonio que venga a satisfacer las necesidades de un determinado grupo o clase

(1) Véase también. Artículo 2o, Fracción VIII, de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el D. O. F. 31 de diciembre de 1976.

social.

Así, el fideicomiso deja de ser una simple forma contractual y a través de una disposición legislativa, desempeña una función social para proteger los intereses de ciertas clases o grupos sociales que se encuentran impedidos de llevar adelante su normal desenvolvimiento, como miembros de una comunidad.

Estos fideicomisos se constituyen generalmente por el Estado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien aporta los fondos o en su caso los bienes que constituyan el patrimonio del fideicomiso; se determinan los fines a los cuales se deberán destinar tales bienes; se señalan a los fideicomisarios, o se precisan las bases para su designación, y también se constituyen comités técnicos que regularán la inversión de los bienes fideicomitados, para que el fiduciario pueda dar fiel cumplimiento a las finalidades previstas en la Ley que crea el fideicomiso correspondiente."(1)

2.- Por acuerdo o decretos del Ejecutivo Federal.

(1) Vid. Primer Ciclo de Conferencias sobre "El Fideicomiso Público en México", organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Ponencia del Lic. José Manuel Villagordoa Lozano, en el tema: "El Régimen Jurídico del Fideicomiso Público en - - - - -"

3.- Por los contratos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente del Gobierno Federal, de acuerdo a la autorización que reciba del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto y en los que se establezcan los objetivos y características generales de los mismos.(1)

Se encuentran inscritos actualmente, 199 fideicomisos públicos, de acuerdo a la Relación de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos inscritos en el Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal, que salió publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de enero de 1981, con fe de erratas el 23 del mismo mes y año.

Ahora bien, las disposiciones jurídicas y reglamentarias aplicables a los fideicomisos públicos, son, entre otras, las siguientes:

- 1.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. (artículos 346 a 359).
- 2.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (artículos 45, 46, 46 bis 7, 135 a 138), Circular 763 del 13 de febrero de 1978; Oficio Circular 13831-925 - --

México." del 22 de septiembre al 5 de octubre de 1981.

Vid. Ley Federal de la Reforma Agraria. Art. 167.

Ley Federal de Fomento al Turismo, por la que se crea el FONATUR --

del 2 de marzo de 1976.

- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículos 1o., párrafo tercero, 3o., fracción III, 9o., 49, 50 al 54).
- 4.- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (artículos 25 y 26).
- 5.- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (artículos 2o., 3o., 9o., 10, 27, 38, 39, 40 y 44 al 47).
- 6.- Ley General de Deuda Pública.  
(artículo 1o., fracción VI).
- 7.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 8.- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (artículos 2o., 8o., 9o., 11, 12 al 20, 23, 24 y 32).

9.- Ley de Obras Públicas (en su conjunto).

10.- Decreto por el que se dispone que las Dependencias del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados, las empresas propiedad del Gobierno Federal y los fideicomisos públicos se sujetarán a las normas indicadas,

11.- Decreto por el que se Establecen Bases para la Constitución, Incremento, Modificación, Organización, Funcionamiento y Extinción de los Fideicomisos Establecidos o que Establezca el Gobierno Federal.

12.- Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos, conforme al proceso permanente, programado y participativo de la reforma administrativa.(1)

Asimismo, podemos destacar algunas de las características que tienen los fideicomisos públicos.

- a) La orden de constitución, disolución y revocación es a discreción del Gobierno Federal (Arts. 3 y 14 del Decreto de 27 de febrero de 1979).

(1) Las leyes y disposiciones administrativas indicadas, fueron publicadas en los Diarios Oficiales de la Federación, conforme al numeral correspondiente, los días:

- 1.- 27 de agosto de 1932.
- 2.- 31 de mayo de 1941.
- 3.- 29 de diciembre de 1976.

- b) Realizan un objeto de interés público.
- c) Se administran bajo ciertas reglas de dependencia sectorial (artículos 3o., 4o., 8o., 10o., tercero transitorio del Decreto de 27 de febrero de 1979).
- d) Son inscritos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de la Administración Pública Paraestatal a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- e) Se prevé en la mayoría de los casos, la formación de un comité técnico o de distribución de fondos.
- f) Las funciones de vigilancia de los fideicomisos del Gobierno Federal deberán coordinarse con la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (artículo 13 del Decreto de 27 de febrero de 1979).

...

- 4.- 31 de diciembre de 1970.
- 5.- 31 de diciembre de 1976.
- 6.- 31 de diciembre de 1976.
- 7.- 29 de diciembre de 1978.
- 8.- 31 de diciembre de 1979.
- 9.- 30 de diciembre de 1980.
- 10.- 28 de diciembre de 1976.
- 11.- 29 de febrero de 1979.
- 12.- 24 de abril de 1979.

Consideramos pertinente precisar el carácter que tiene la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, que se cita en el inciso f, por así requerirlo nuestro estudio, en el sentido de que es un organismo desconcentrado, conforme lo dispone el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con competencia para inspeccionar y vigilar a las instituciones de crédito y organizaciones -- auxiliares, de acuerdo a los artículos 160 y siguientes de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

## CAPITULO TERCERO

Los funcionarios y empleados de la Federación.

III.1 Definición y características.

III.2 Regulación legal.

### III.1 DEFINICION Y CARACTERISTICAS.

Realizaremos el estudio de los componentes humanos que realizan, en representación del Estado, las actividades que de manera directa o indirecta le corresponde desempeñar dentro de la administración pública centralizada y paraestatal.

"Así tenemos que en todo Estado moderno y de acuerdo con su estructura interna, existen diversas categorías de funcionarios, empleados y trabajadores que van desde la más alta jerarquía -la representación misma del Estado a través de sus órganos- hasta los empleados y trabajadores que realizan las tareas más simples".(1)

Es en la legislación mexicana, que abarca desde la Constitución hasta las leyes y disposiciones reglamentarias de la misma, donde se establecen derechos y obligaciones de los servidores del Estado, con el objeto de realizar con toda eficiencia sus labores.

En este orden de ideas, el Congreso de la Unión sin contravenir las bases constitucionales, tiene la facultad de expedir las leyes del trabajo que regirán entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus

(1) Pérez Rodríguez Carolina.- La Naturaleza Jurídica de La Relación de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Tesis UNAM, 1968.

trabajadores.(1)

Ahora bien, antes de señalar el marco laboral de la Administración Pública Federal, consideramos oportuno estudiar las diversas definiciones que se han expresado respecto a los funcionarios y empleados públicos, con el objeto de estar en posibilidad de diferenciar cuándo se está en presencia de uno y otro.

Nuestra Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, no utiliza las denominaciones de "funcionario y empleado público", como lo hace gran parte de nuestro derecho positivo y la doctrina dominante, ya que sólo hace mención de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública y trabajadores, y dentro de éstos, a los de base, confianza y aquéllos que prestan sus servicios en forma temporal como son los que se incluyen en las listas de raya, para obra determinada o por tiempo fijo.

Por otro lado, dentro de la legislación que es aplicable a los servidores del Estado y que aplica la noción de "funcionario y empleado público", tenemos entre otras le-

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 73, fracción X y 123, en relación a la Legislación Federal del Trabajo Burocrático.- Comentarios, jurisprudencia y disposiciones complementarias, por Trueta Urbina Alberto y Trueta Barrera Jorge.- Editorial Porrúa, S. A.- Décima Tercera Edición.- México, 1979.

yes las siguientes:

En el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refiere a las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos (artículos 108 a 119), - encontramos que de los artículos 108, 110 y el 111, se refieren a los altos funcionarios, funcionarios y empleados.

Asimismo, la Ley Reglamentaria del Artículo 111 - del Título Cuarto señalado en el párrafo anterior, se denomina "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados", publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1980.

Por otra parte, el Código Civil para el Distrito Federal, en su Exposición de Motivos, al referirse entre -- otras cuestiones, a los riesgos profesionales, indica: - - - "... por lo que atañe a los empleados públicos, se impuso al Estado la obligación subsidiaria de responder de los daños por ellos causados en el ejercicio de sus funciones...".

La entonces Ley de Jubilaciones a los Funcionarios y Empleados del Poder Legislativo Federal, de fecha 5 de octubre de 1946, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre del mismo año, en sus preceptos hacía mención de los "funcionarios y empleados" del poder aludido.

La Ley de Pensiones Civiles de Retiro, de fecha 30 de diciembre de 1947, en su artículo 2o., establecía:

"Para los efectos de esta Ley se entiende por trabajador todo funcionario, empleado u obrero que preste sus servicios a los organismos públicos a que se refiere el artículo anterior, mediante la expedición del nombramiento legal correspondiente."

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (antes Dirección de Pensiones Civiles que preveía la ley citada en el último párrafo), de entre sus preceptos utiliza las denominaciones a que nos hemos venido refiriendo.

Nuestra Ley Burocrática, en el artículo 3o., hace alusión de trabajador:

"Art. 3o.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."

Como se puede observar de lo anterior, el derecho positivo utiliza las denominaciones "funcionarios y empleados públicos", más no realiza la distinción de unos y otros -salvo la excepción del artículo 108 de la Constitución, que se refiere a los altos funcionarios de la Federación-, situación que en parte, consideramos que ha resuelto la doctrina y que a continuación indicamos:

Hugo Martins (1), ha realizado un estudio comparativo de las definiciones que sobre funcionarios públicos han sido aportadas por los autores franceses, italianos, españoles y latinoamericanos, no sin antes estudiar y señalar la definición de función pública, como aquella actividad jurídica y material, que compete realizar a los órganos estatales, ejerciendo el poder estatal soberano, con el objeto de lograr el fin del Estado.

De dicho estudio comparativo, se desprende según el autor citado tres notas esenciales en el concepto de funcionario público:

(1).- Martins, Daniel Hugo.- Funcionarios, Concepto y Definición de Función Pública.- La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración. T. 60 Nos. 11-12 Nov-Dic. 1963, Montevideo, Uruguay. pp. 257 y sigs.

- a) Ser persona humana;
- b) Vinculada a una entidad estatal, y
- c) Ejercer funciones públicas, o participar en un servicio público o expresar la voluntad de una persona jurídica estatal.

Más adelante expresa que "los autores franceses - discuten si para ser funcionario público es necesario participar en forma permanente, o en forma transitoria pero en un empleo permanente) en un servicio público propiamente dicho o en la Administración pública en general."

Además señala que entre los italianos se discute si basta que, estando incorporado a una entidad estatal, actúe en la administración del Estado, o si es necesario, además, que represente o exprese la voluntad estatal, ejerciendo actividades de carácter puramente intelectual (no manuales) o que signifiquen el ejercicio de la potestad de imperio.

La doctrina latinoamericana, sigue indicando, en general, se inclina a admitir un concepto restringido, distinguiendo entre funcionario público -aquél que supone una cierta "delegatio" transmitida por la ley, y el empleado, -- vinculado profesionalmente a la Administración.

Indica que los autores españoles y algunos latinoamericanos aceptan un concepto amplio de funcionario público. Asimismo basándose en lo anterior, señala que la permanencia, continuidad o retribución del empleo no son notas esenciales que puedan disociar el concepto de funcionario público; tampoco el ejercicio de la potestad de imperio o la declaración de la voluntad estatal, o de la realización de tareas manuales, son elementos que se opongan a la formulación de una noción general. Podrán servir de base a criterios clasificadores, pero no son suficientes para crear categorías independientes.

Por tanto, haciendo uso del concepto de "función pública", señala que es funcionario público todo aquel individuo que ejerce función pública, como consecuencia de un --vínculo o relación funcional previa, con cualquiera de los --tres poderes clásicos del Gobierno (Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial), u órganos de creación constitucional."

Opinamos que la definición que aporta el autor --citado, no es del todo aplicable a nuestro derecho positivo, ya que de la definición misma puede confundirse que todo --aquel trabajador que tenga nexos laborales con el Estado, sea funcionario público, ya que la legislación laboral apli

cable a los servidores del Estado, manifiesta expresamente -- una delegación de facultades a los funcionarios públicos, pero no hace lo mismo con los trabajadores subordinados a éstos, y además, no hay que olvidar que aun cuando exista un vínculo entre trabajador-Estado, puede ser distinta la relación jurídica que se forme al efecto; es más, la ley misma excluye de su régimen legal a una determinada categoría de trabajadores. (1).

Por otra parte, Petrozziello (2) expresa que funcionario sería el que tiene el derecho de mando, de iniciativa, de decisión y que, por esa causa, ocupa los grados más elevados de la jerarquía; por el contrario, empleado sería el que tiende a la preparación o a la ejecución de las disposiciones que emanen de una autoridad superior y que, por ese motivo, se encuentra en los grados más bajos de la escala jerárquica.

Definición que nos parece más acertada, por lo que siguiendo a Petrozziello, opinamos que el funcionario público es aquella persona que por delegación de la ley realiza las actividades correspondientes al órgano público del cual es el titular; y empleado, el que tiende a la preparación y a la ejecución de los trabajos que le encomienda el funcionario público.

(1) *Infrá*, p. 49.

(2) Citado por el doctor Acosta Romero.- "Los Trabajadores al Servicio del Estado". Tesis Doctorado.- Primer Semestre. Universidad Nacional Autónoma de México.- 1975.

A continuación iniciaremos el estudio laboral de la administración pública federal.

La Administración Federal Centralizada, se rige en dicha materia, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya citada.

Los titulares de dicha administración, tienen el carácter de confianza; además, de los que se señalan en el artículo 50., de la Ley Burocrática y son nombrados por el Presidente de la República de acuerdo a la facultad que le confiere el artículo 89, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las características de los titulares de la administración centralizada son las siguientes:

- 1) Suponen una delegación transmitida por la ley. (Es de mencionarse que los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, son considerados por el artículo 108 de la Carta Magna, como Altos Funcionarios de la Federación; además que los primeros deben reunir los requisitos que señala ésta).

- 2) Prestarán la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.
- 3) Prestarán la manifestación de sus bienes ante el Procurador General de la República, o del Distrito Federal, de acuerdo al artículo 92 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.
- 4) Son autoridades.
- 5) Son órganos político-administrativo.
- 6) Refrendan los actos del Presidente de la República (artículo 92 Constitucional).(1)
- 7) Darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos (artículo 93 Constitucional).
- 8) Ejercen el poder jerárquico y disciplinario sobre el personal a sus órdenes, de acuerdo con la ley, y,
- 9) Poseen fuero Constitucional.

Los trabajadores subordinados a éstos se rigen por la Ley Reglamentaria del Apartado "B", del artículo 123 Constitucional, y tienen el carácter de base y serán inamo- - -

(1) D. O. F. 21 de abril de 1981.

vibles una vez que cumplan seis meses de servicios sin nota - desfavorable en su expediente (artículo 6o).

Asimismo, el artículo 12 de dicha ley, prevé a los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, en virtud - de nombramiento expedido por el funcionario facultado para ex tenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de traba jadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

Sobre el personal de lista de raya o personal obrero, Pedro Rivas Monroy(1), indica lo siguiente:

"Dentro de esta partida del presupuesto (Partida - No. 1106.- SALARIOS.- "Retribuciones a obreros".-), se encuen tra el personal que presta sus servicios en las Secretarías - de Estado, comúnmente conocido como personal de lista de raya o personal obrero. Todos los que prestan sus servicios al Es tado y que desde un punto de vista real, son trabajadores del Estado, no son considerados sujetos de la relación jurídica - por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por estar considerados sus pagos en la partida de presupuestos a que hacemos referencia. Por lo general, las personas que son designadas en estas plazas, son de recursos modestos, desem-pe ñan actividades de intendencia o labores pesadas y sin em- bargo, no gozan de los servicios que brinda el I.S.S.T.E.

(1) Rivas Monroy Pedro.- Evolución Histórica y Situación Jurídico-prof- essional actual en México de los Organismos Descentralizados.-Tesis Pro- fessional.- UNAM.- México 1979 pp. 79 y 80.

Encontramos una ausencia total de las tutelas del Derecho del Trabajo, sobre estas personas, a quienes no se les aplica - - ninguna de las leyes reglamentarias de los apartados del artículo 123 Constitucional."

Asimismo, los trabajadores al servicio de las entidades federativas y de los municipios, también se encuentran excluidos del régimen legal que estamos estudiando.(1)

Por último, las siguientes dependencias atienden aspectos diversos de la administración de los recursos humanos del Poder Ejecutivo Federal:

- 1) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Se encarga de los asuntos relativos al registro de personal federal y al pago de remuneraciones.
  
- 2) Secretaría de Educación Pública.- Realiza ciertas actividades en el campo de la capacitación;

(1) Cfr.: Horiéga Cantú Altense, citado por el Doctor Acosta Romero. Op. Cit. p. 703 y sigs.

- 3) Secretaría de Trabajo y Previsión Social.- Se encarga de la vigilancia del correcto cumplimiento del artículo 123 Constitucional, y
- 4) Secretaría de Gobernación.- Tiene facultades para abocarse al estudio y proposición de medidas para las recompensas y estímulos al personal del sector público.(1)

Ahora bien, dentro de la administración pública - paraestatal, en materia laboral, encontramos que se encuentra regida por la Ley Federal del Trabajo, Reglamentaria del Apartado "A", con excepción de los organismos descentralizados y - desconcentrados que se señalan en el artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Al igual que los titulares de las dependencias de la administración central, los directores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y los delegados fiduciarios o directores de los fideicomisos públicos, los nombra el Presidente de la República. (2). Asimismo éste designa a los funcionarios que tengan el carácter de presidente o miembros de los consejos, juntas - directivas o equivalentes en las entidades de la administra-

(1) Cfr. Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.- Documentos -- Básicos.- Presidencia de la República.- Coordinación General de Estudios Administrativos.- Cita a pie de página 1, p. 136.

(2) Infra: p. 60 a 66.

ción paraestatal, que correspondan al Gobierno Federal y sus dependencias, y determinará qué funcionarios habrán de ejercer las facultades que implique la titularidad de las acciones que formen parte del capital social de dichas entidades, haciendo notar que a falta de dicha determinación, el titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda la coordinación del sector respectivo, hará la mencionada designación.(1)

Por otro lado, atendiendo a la jerarquía en que se encuentran, consideramos que sus características son las que enseguida se indican:

- 1) Suponen una cierta delegación transmitida por la ley.
- 2) Prestarán la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.
- 3) Prestarán la manifestación de sus bienes (artículo 92 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.
- 4) Son funcionarios político-administrativos.(2)
- 5) Desde un punto de vista político, tienen la misma jerarquía para los efectos que señala el artículo 93 -- Constitucional, que los titulares de las dependencias de la administración central. (Con excepción de los delegados fiduciarios especiales o directores de los fideicomisos públicos).
- 6) Ejercen el poder jerárquico y disciplinario sobre el personal a sus órdenes de acuerdo con la ley.
- 7) No tienen el carácter de autoridad. (Aclarando de que algunas de sus decisiones (de los organismos -- descentralizados ) por pres-

(1) LWFF: Artículos 52 y 53.

(2) Idem: p. 99

cripción legal deben ser ejecutadas por alguna otra autoridad del Estado, al particular, o a una persona jurídica colectiva, por la vía coactiva).

Ahora bien, en las entidades que actúan en calidad de fiduciarias del Gobierno Federal, conviene estudiar la situación especial en que se encuentran colocados los empleados de los fideicomisos públicos.

A ese respecto, el artículo 45, fracción XIV, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, dispone lo siguiente:

"Art. 45.- La actividad de las instituciones fiduciarias se someterá a las siguientes reglas:

(1)

...

XIV.- El personal que las instituciones fiduciarias utilicen directa o exclusivamente para el desempeño de mandatos o comisiones, o la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la institución, sino que, según los casos, se considerará al servicio del mandante o

...  
 (1) Las instituciones fiduciarias están reguladas por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. (D.O.F. 31 de mayo de 1941, con sus respectivas reformas. (Arts. 44 al 46, 46 bis 7, fracción II y 135. Sobre el estudio de las mismas: Consultar:--- Acosta Romero Miguel.- Derecho Bancario.- Editorial Porrúa, S. A. México 1978. pp. 335 y ss.

comitente o del patrimonio dado en fideicomiso. Sin embargo, cualesquiera derechos que asistan a esas personas conforme a la ley, los ejercitarán contra la institución fiduciaria, la que, en su caso, para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte, afectará, en la medida que sea necesario, los bienes materia del fideicomiso, de acuerdo con lo que establece la fracción III de este artículo."

Como se observa, la ley excluye de formar parte del personal de la institución fiduciaria a las personas encargadas de llevar a cabo comisiones, mandatos o la realización de fideicomisos.

Asimismo, dicho precepto hace la aclaración de que cualesquiera derechos que asistan a esas personas conforme a la ley, los ejercitarán contra la institución fiduciaria, la que en su caso, para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte, afectará el patrimonio fideicomitado.

No obstante que el precepto anterior trata de establecer categóricamente que el personal encargado de la realización de comisiones, mandatos o de los fines de los fideicomisos no forma parte de la institución fiduciaria, conside-

ramos que la situación jurídica de las relaciones que se establecen entre dicho personal y las instituciones fiduciarias - corresponden al ámbito del Derecho del Trabajo, por lo que pensamos que tendría que estudiarse cada caso en particular, para determinar cuándo el personal citado, puede estimarse como personal de la institución fiduciaria o bien del patrimonio dado en fideicomiso. Sin embargo, nos concretaremos a estudiar la situación laboral del personal que está destinado al desempeño de los fideicomisos públicos.

Antes de introducirnos a dicho estudio, estimamos pertinente señalar que en el capítulo segundo de este trabajo, hicimos mención que dentro de los objetivos de los fideicomisos públicos, se encuentran, entre otros, los siguientes:

- a) La inversión.
- b) El manejo o administración de obras públicas.
- c) La prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado.
- d) El otorgamiento de créditos.

- e) La recuperación de créditos.
- f) Las operaciones de garantía y fomento económico.
- g) El otorgamiento de avales.
- h) El establecimiento de líneas de descuento o redescuento.

Como se puede observar dentro de dichos objetivos, encontramos que algunos de ellos se traducen en fines de empresa.

En este sentido, José M. Villagordo Lozano(1), en el estudio referente a "Empresa y Fideicomiso", señala:

"Cuando tratamos el concepto de fines del fideicomiso, sostuvimos que pueden serlo cualquier actividad jurídica que sea lícita, posible y determinada.

Ahora bien, esta actividad jurídica puede estar integrada por una serie de actos jurídicos susceptibles de calificarse como actos de comercio; estos actos pueden considerarse aisladamente, o bien como una unidad, cuando por la

(1) Villagordo Lozano, José M.- Doctrina del Fideicomiso.- Asociación de Banqueros de México.- México, D. F. 1976. pp. 233 y 234.

realización masiva de los mismos nos conduce a un concepto de empresa , porque se trata de una organización de la actividad económica dirigida a la producción o intercambio de bienes o de servicios para el mercado, independientemente de que exista o no una finalidad de lucro, ya que este elemento no le es esencial.

Si el fideicomiso lleva implícita la realización de una empresa debemos considerar, como se desprende de lo -- sostenido por MESSINEO y BARRERA GRAF, que no existe empresa sin empresario; el fiduciario será el empresario titular de la empresa misma y la hacienda o sea el conjunto de los bienes materiales e inmateriales de la empresa, está integrada con el patrimonio del fideicomiso o sea el elemento objetivo a que aludimos en capítulos anteriores".

De lo anterior, en los casos de los fideicomisos públicos, en los que dada su finalidad se requiera formar - una estructura administrativa con personal propio, para constituir una unidad económica, la institución fiduciaria en -- representación del o de los fideicomisos públicos a su cargo, contrataría al personal destinado para la realización de los mismos, de acuerdo con lo dispuesto en el acto constitutivo; de esta manera, el personal contratado a nombre del o - -

de los fideicomisos tendría que considerarse como de éstos, y  
 las acciones que derivaran de su calidad de trabajadores los  
 ejercitarían en contra de la institución fiduciaria que lo -  
 contrató a nombre de dicho fideicomiso, acorde al segundo pá  
rrafo de la fracción XIV, del artículo 45 de la Ley Bancaria.

Esta conclusión ha sido comprobada en la práctica,  
 pues los conflictos de trabajo que se han presentado de di--  
 chos trabajadores, se ventilan ante las Juntas Federales de  
 Conciliación y Arbitraje, demandando a los fideicomisos, y -  
 confirma la postura de la Comisión Nacional Bancaria y de Se  
 guros, Dirección de Asuntos Laborales, que siendo competente  
 para conocer de conflictos de trabajo de los empleados de --  
 las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, ma  
 neja el criterio de que en base a la fracción XIV del artícu  
 lo 45 de la Ley Bancaria, los empleados al servicio del fi--  
 deicomiso, no son trabajadores bancarios y por tanto, no se  
 surte la competencia excepcional de la Comisión para conocer  
 sus problemas laborales.(1)

...

- (1) -Carrera Muñoz Mariano Vs. Minerales no Metálicos Mexicanos. Fidei-  
 comisos del Gobierno Federal en Nacional Financiera, S. A. 336/81,  
 7-ago-81.  
 -Ortiz Bigadera Jorge Vs. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Eji-  
 dal. 239/81.  
 -Delgado Laya Antonio Vs. Fideicomiso para el Desarrollo, Fomento y  
 Mejoramiento de la Ganadería Ejidal o Fideicomiso Ganadero Ejidal.  
 200/81, 11-jun-81.  
 -Entrada Polanco Rosa María y Otros. Vs. Minerales no Metálicos -  
 Mexicanos. Fideicomiso del Gobierno Federal de la Nacional Financie-  
 ra, S. A. 179/81.

Lo anterior no ha sido obstáculo para que algunas instituciones fiduciarias hayan hecho extensivas las condiciones de trabajo que gozan sus empleados a los que laboran en dichos fideicomisos, aplicándoles además el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.(1)

Por otra parte, hemos podido observar que en algunas instituciones fiduciarias, se comisiona al propio personal e inclusive se les capacita para el desempeño del fideicomiso, sin que exista duda que sigan siendo trabajadores de la institución, pero sus remuneraciones sí pueden ser con cargo a los fondos de los fideicomisos, situaciones que conforme a la Ley Bancaria y la Ley Federal del Trabajo son correctas.

En efecto, la Ley Bancaria, en el citado artículo 45, fracciones III y XIV, prevén que la institución fiduciaria afectando el patrimonio fideicomitado cumplirá con los derechos y obligaciones derivados de los contratos de fideicomisos, y la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 13, establece que "no serán considerados intermediarios, sino patronos, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes pa-

(1) Manual Técnico para el Personal del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.- 1980. pp. 23 a 29.

ra cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores. En caso contrario serán solidariamente responsables con los beneficiarios directos de las obras o servicios, por las obligaciones contraídas con los trabajadores.

En nuestra forma de ver, son las situaciones más relevantes que se encuentran en la situación de los empleados encargados directamente de la realización de los fines de los fideicomisos públicos, sin que puedan, a nuestro modo de ver, existir otras.

### III.2 Regulación legal.

Por último, las disposiciones jurídica-administrativas, aplicables a los funcionarios y empleados de la Federación, son las siguientes:

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917), última reforma 21 de abril de 1981 .
- 2) Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal (D. O. 29 de diciembre de 1976) (reformas 31 de diciembre de 1980).
- 3) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (D. O. 28 de diciembre de 1963). (reformas D. O. 2 de enero de 1981).

...

- 4) Ley Federal del Trabajo. (D. O. lo. de mayo de 1970) (reformas lo. de mayo de 1980 y 20 de octubre de 1980).
- 5) Ley Orgánica del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (D. O. 29 de diciembre de 1976).
- 6) Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.
- 7) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (D. O. 24 de abril de 1972).
- 8) Ley del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (reformas D. O. 2 de enero de 1981).
- 9) Ley del Seguro Social (reformas D. O. 19 de diciembre de 1980).
- 10) Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (D. O. 29 de julio de 1976, con reformas y adiciones. D. O. 5 de enero de 1981).
- 11) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. (D. O. 4 de enero de 1980).
- 12) Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles (D. O. 31 de diciembre de 1975, con -

reformas al 15 de enero de 1980).

- 13) Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D. O. 31 de diciembre de 1976, con reformas y adiciones D. O. 30 de diciembre de 1980).
- 14) Código Civil para el Distrito Federal (29 de agosto de 1932).
- 15) Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. (D. O. 30 de diciembre de 1953, con reformas D. O. 14 de julio de 1977).

En lo que se refiere a las disposiciones reglamentarias laborales, se tienen entre otras, las que enseguida se indican:

- 1) ACUERDO PARA PROMOVER LA MEJOR CAPACITACION ADMINISTRATIVA Y PROFESIONAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. (D. O. 30 de junio de 1971).
- 2) ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE LA SEMANA LABORAL DE CINCO DIAS DE DURACION PARA LOS TRABAJADORES DE LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL Y DEMAS ORGANISMOS PUBLICOS E INSTITUCIONES QUE SE RIJAN POR LA LEY FEDERAL DE TRABAJADORES DEL ESTADO (D. O. 28 de diciembre de 1977)

- 3) ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE QUE LOS TITULARES DE CADA UNA DE LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DEBEN PROCURAR DAR LA ATENCION QUE REQUIERE EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE SU DEPENDENCIA. (D. O. 5 de abril de 1973).
  
- 4) ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE QUE LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, PROCEDAN A IMPLANTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS DELEGANDO FACULTADES EN FUNCIONARIOS SUBALTERNOS PARA LA MAS AGIL TOMA DE DECISIONES Y TRAMITACION DE ASUNTOS. (D. O. 5 de abril de -- 1973).
  
- 5) ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE QUE LAS DISTINTAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO DEBERAN ESTABLECER LA COORDINACION ADECUADA CON EL - - ISSSTE, A FIN DE DESARROLLAR LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION PARA EMPLEADOS DE BASE. (D.O. 5 de abril de 1973).
  
- 6) ACUERDO POR EL QUE LA COMISION DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL COADYUVARA PERMANENTEMENTE CON LAS ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO EN EL ESTABLECIMIENTO Y CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS Y MECANISMOS NECESARIOS PARA MANTENER LA REGULARIDAD, SEGURIDAD Y ESTABILIDAD EN EL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. (D. O. 9 de febrero de 1976).

- 7) ACUERDO POR EL QUE SE MODIFICA LA ESTRUCTURA DE LA COMISION DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL (D. O. 31 de enero de 1977).
- 8) ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECERAN SISTEMAS DE TRABAJO EN LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, QUE PERMITAN REALIZAR COORDINADAMENTE SUS ACTIVIDADES DURANTE LA SEMANA LABORAL DE 5 DIAS ENTRE LAS 7:00 Y LAS 19:00 HORAS (D. O. 31 de enero de 1977).
- 9) ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE UN PROCEDIMIENTO DE REASIGNACION DE PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA COORDINADO POR LA COMISION DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL (D. O. 31 de enero de 1977).
- 10) ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE UN PROCEDIMIENTO PERMANENTE DE REUBICACION Y DE REASIGNACION DE PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, COORDINADO POR LA COMISION DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL (D. O. 16 de febrero de 1978).
- 11) ACUERDO POR EL QUE DISPONE QUE LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, CON LA INTERVENCION DE LOS RESPECTIVOS SINDICATOS, ESTABLECERAN EL SISTEMA DE VACACIONES ESCALONADAS, EN FUNCION DE LAS NECESIDADES DEL SERVICIO. (D. O. 2 de agosto de 1978).

## OTROS:

REGLAMENTOS INTERIORES, CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO, REGLAMENTOS DE ESCALAFON Y CONTRATOS COLECTIVOS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

CATALOGO DE EMPLEOS DEL INSTRUCTIVO PARA LA FORMACION Y APLICACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, Y

CATALOGOS INSTITUCIONALES POR FUNCIONES.

## CAPITULO CUARTO

Los delegados fiduciarios de los fideicomisos públicos dentro de la estructura de la Administración Pública - Federal.

IV.1 Su nombramiento.

IV.2 Relación laboral de los delegados fiduciarios especiales o directores de los fideicomisos públicos.

- a) ¿Son empleados o funcionarios de la institución fiduciaria?
- b) ¿Son funcionarios de los fideicomisos públicos?
- c) ¿Son funcionarios o empleados de la Federación?

IV.3 Sus responsabilidades.

- a) Responsabilidad civil.
- b) Responsabilidad administrativa.
- c) Responsabilidad penal.

IV.4 Su carácter político.

IV.5 Análisis del Decreto del 27 de febrero de 1979.

IV.6 El artículo 93 Constitucional en relación a los delegados fiduciarios de los fideicomisos públicos.

IV.7 Su régimen jurídico.

#### IV.1 SU NOMBRAMIENTO.

Es en este punto precisamente donde nos abocamos al tema de nuestra tesis.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en el artículo 45, fracción IV, en su primer párrafo, dispone que "las instituciones fiduciarias de desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de uno o más funcionarios que se designen especialmente al efecto, y de cuyos actos responderá directa e ilimitadamente la institución, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente. La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros podrá, en todo tiempo, vetar la designación de los funcionarios que hubiere hecho la institución, o acordar que se proceda a la remoción de los mismos".

Del precepto anterior, se desprende que los funcionarios aludidos, son nombrados por los consejos de administración de las instituciones fiduciarias, y actúan siempre en representación de las mismas, al desempeñar las funciones que le son encomendadas y que en el medio bancario se les denomina delegados fiduciarios; también se infiere que las instituciones de crédito mencionadas, responden di-

recta e ilimitadamente por la actuación de sus delegados fiduciarios y por último, podemos observar que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, tiene la facultad de veto, la que puede también acordar la remoción de dichos funcionarios. (1)

A fin de que la citada Comisión resuelva si ejerce o no el derecho de veto a que se refiere el artículo 45, fracción IV, primer párrafo, las instituciones de crédito deberán proporcionarle, de acuerdo a la Circular 274, del 26 de junio de 1944, los elementos de información necesaria para fundar su resolución, tan pronto como nombren a sus delegados fiduciarios.

Así, una vez conocido por dicha Comisión el nombramiento, ésta lo da a conocer al Comité Permanente, comunicando a la institución fiduciaria haber tomado nota de la designación y reservándose su derecho de veto, con la cual la institución protocoliza el acta en la que conste el mismo; o bien se expide el testimonio del poder general otorgado al funcionario que actuará con el carácter de delegado fiducia-

(1) El maestro Rodolfo Batiza señala que los delegados fiduciarios por primera vez aparecen mencionados en las leyes de 1926 (Art. 36), al disponer que los bancos de fideicomiso desempeñarían sus funciones y ejercerían sus facultades por medio de las personas a quienes correspondiera su representación conforme a la ley, sus escrituras constitutivas y estatutos, y que tendrían el derecho de nombrar o derogar en quienes delegaran sus facultades, siendo los bancos responsables de la gestión de tales representantes y apoderados.- Batiza Rodolfo.- El Fideicomiso.- Editorial Porrúa, S. A.- Tercera edición, México 1976. p. 186.

rio, según lo dispone el párrafo segundo del artículo 45, --  
fracción IV, citado.

También, a los delegados fiduciarios les son apli-  
cables la Circular 547 del 16 de noviembre de 1966 y Oficio  
Circular 8286-829 del 21 de febrero de 1973, expedidas por la  
Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Respecto a los requisitos que deban cumplir los -  
delegados fiduciarios, el Doctor Acosta Romero expresa que -  
los artículos 45, fracción IV y el 91 bis de la Ley Bancaria,  
se complementan, al disponer el segundo de ellos, que deben  
de tener la suficiente calidad moral y técnica para la ade--  
cuada administración y vigilancia de las instituciones.

Asimismo, indica que hasta la fecha no se tiene co-  
nocimiento de que se haya promovido la remoción de algún dele-  
gado fiduciario; tampoco parece haber antecedentes de quejas  
a nivel institucional por los manejos de los Delegados Fidu-  
ciarios de las instituciones privadas, lo que tal parece indi-  
car que más o menos han sido escrupulosas en cuanto a su de--  
signación, sin que ello quiera decir que en casos aislados de-  
jen de cumplir con alguna obligación, o tener alguna responsa-  
bilidad por los exijan los particulares por la vía judicial.

De lo antes expuesto, se estima que los delegados fiduciarios son nombrados por la institución fiduciaria, conforme lo dispone el artículo 45, fracción IV de la Ley Bancaria.

Por lo que concierne al nombramiento de los delegados fiduciarios de los fideicomisos públicos, el Doctor -- Acosta Romero señala que corresponde hacerlo:

- a) Al Presidente de la República.
- b) Al Secretario o Jefe de Departamento de Estado que encabeza el sector respectivo, y
- c) Al Comité Técnico del Fideicomiso.(1)

Así, en cumplimiento de la orden de designación de dichos funcionarios, establecidos ya sea en los contratos de fideicomiso; decretos o acuerdos administrativos y en base al artículo 45, fracción IV mencionado, el consejo de administración de la institución fiduciaria lleva a cabo dichos nombramientos.(2)

En este orden de ideas, y a diferencia de los nombramientos de los delegados fiduciarios de fideicomisos privados, se observa que la institución fiduciaria no tiene la

(1) Op. Cit. p. 270

(2) Vid. Contrato de Fideicomiso que celebra por una parte el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi

libre facultad para designar a los funcionarios que manejan los fondos fideicomitidos del Gobierno Federal, ya que para que dicha institución llegare a nombrar a los funcionarios mencionados, esa facultad debe indicársele en forma expresa en el propio cuerpo del contrato de fideicomiso.

La práctica más común que hemos podido observar en las instituciones nacionales de crédito, es que al celebrar el Gobierno Federal con dichas instituciones, contratos de fideicomiso, designan a su propio personal, utilizando distintas denominaciones al nombrarlos. Así tenemos:

- 1) Delegado fiduciario especial.
- 2) Delegado fiduciario general.
- 3) Director general y delegado fiduciario.
- 4) Gerente general y delegado fiduciario.(1)

En cuanto a la primera, se estima que lo "especial" deviene que no puede actuar en todos los negocios fiduciarios, sino en alguna o algunas encomiendas fiduciarias.

co, representada por el Sr. Lic. Mario Ramón Beteta, Secretario de Hacienda y Crédito Público, con la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional (ahora: Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial), representado por el Sr. Arq. Pedro Moctezuma Díaz Infante, Subrio. de Bienes Inmuebles y Urbanismo y por la otra como fiduciaria NAFINSA, representada por su director y delegado fiduciario Sr. Lic. Gustavo Romero Yolbeck.

"Cláusula Tercera.- A propuesta del Jefe del Departamento de Turismo, la fiduciaria designará un Delegado Fiduciario Especial que con el carácter de Director Ejecutivo operará el fideicomiso C.H.C.P. Dirección de Crédito.- Depto. de Inversiones Financieras, Registro de Contratos de Fideicomiso. Reg. No. 1712 del 25 de marzo de 1974).

El delegado fiduciario general recae en un funcionario que puede intervenir en todos los negocios y encomiendas fiduciarias y en una relación jurídica de subordinación, participa el delegado fiduciario especial.

Para precisar lo anterior, habría que puntualizar que normalmente en toda institución fiduciaria, existe un órgano que se ocupa del control de las encomiendas fiduciarias o departamento fiduciario que en cada caso tienen diversas denominaciones. Al frente de dicho órgano normalmente se designa a un funcionario que tiene el carácter de delegado fiduciario general y que a la vez se encarga de coordinar las actividades de los delegados fiduciarios especiales.

Ahora, del concepto de "delegado fiduciario especial", el Doctor Acosta Romero ha expresado que es derivado de la práctica del Gobierno Federal, en los fideicomisos, - en los que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es fideicomitente único y en los contratos que celebra con las instituciones nacionales de crédito, principalmente ha utilizado la expresión de Delegado Fiduciario Especial, para identificar a aquella persona que prácticamente es designada en los términos de dichos contratos y que se encargará única y exclusivamente de ejecutar todas -

(1) Vid. Anuario Financiero de México.- Ejercicio de 1979, Volumen CXXXIX, publicado por la Asociación de Banqueros de México, México 1980. pp. 286, 296.

las operaciones realizadas por el fideicomiso de que se trate, y que para ello tendrá que nombrarla también como delegado fiduciario, la institución fiduciaria, de donde el delegado fiduciario especial puede afirmarse que no es un funcionario -- que realice cualquier operación fiduciaria que pueda desarrollar la institución, sino que su nombramiento obedece exclusivamente a encargarse, con especialidad, de un fideicomiso en particular, constituido por el Gobierno Federal.(1)

En conclusión, el nombramiento de los funcionarios que llevan a cabo el manejo de los fondos fideicomitidos del Gobierno Federal, pueden derivar de las facultades discrecionales del poder público, o bien de la institución fiduciaria cuando así se prevea en el contrato de fideicomiso, designando a su propio personal, en la mayoría de los casos, ajustándose la misma a los requisitos establecidos en los artículos 45, fracción IV y 91 bis de la Ley Bancaria, y demás disposiciones reglamentarias aplicables a los delegados fiduciarios del sector privado y público.(2)

(1) Op. Cit. p. 271.

(2) Supra: pp. 26, 27 y 28.

#### IV.2 RELACION LABORAL DE LOS DELEGADOS FIDUCIARIOS ESPECIALES O DIRECTORES DE LOS FIDEICOMISOS - PUBLICOS.

En este estudio, analizaremos la relación laboral de los delegados fiduciarios especiales o directores de los fideicomisos públicos, en base a las siguientes interrogantes:

- a) ¿SON EMPLEADOS O FUNCIONARIOS DE LA INSTITUCION FIDUCIARIA?

Ya expresamos que el nombramiento de los delegados fiduciarios, puede derivar de las facultades discrecionales del poder público, o bien de la institución fiduciaria, y en uno y otro caso, el consejo de administración de dicha institución de crédito procede a designarlos.

Al establecer el artículo 45, fracción IV, -- que: "Las instituciones fiduciarias desempeñarán su cometido -- y ejercerán sus facultades por medio de uno o más funcionarios que se designen especialmente al efecto...", consideramos, en principio, que son funcionarios de la institución fiduciaria.

Así, en el momento de protocolizar el acta en que consta su nombramiento, o bien al expedirle - - - - -

...

el testimonio del poder general otorgado al delegado fiduciario por dicha institución, es en nuestra opinión, cuando se consideran funcionarios de la institución fiduciaria.

En efecto, el segundo párrafo de la fracción IV, del artículo 45, de la Ley Bancaria dispone:

"Bastará para acreditar la personalidad de estos funcionarios, la protocolización del acta en la que conste el nombramiento por el consejo, o el testimonio del poder general otorgado por la institución fiduciaria, aun cuando en el acta o en el poder no se mencione especialmente el asunto o el negocio en que ostente la representación".

Como se puede observar, la institución fiduciaria es representada por personas físicas en el desempeño de sus encomiendas fiduciarias, y en nuestro caso concreto, en los fideicomisos públicos, a las cuales se les acredita su personalidad como funcionarios al reunir los requisitos que señala la Circular 274 del 26 de junio de 1944, mismos que analiza la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, para ejercitar su derecho de veto que le señala la Ley Bancaria (artículo 45

tracción IV), lo cual opinamos que es una facultad atribuida a dicha Comisión, que garantiza el interés público al vigilar la experiencia técnica y solvencia económica de las personas físicas que van a desempeñar el cargo de funcionarios, y así evitar la generación de problemas que pudieran presentarse en el manejo de los fideicomisos públicos.

Sin embargo, existe la duda por nuestra parte respecto del buen manejo de los fideicomisos públicos, cuando eg tuvieran al frente de los mismos, los delegados fiduciarios - cuya designación fuere a propuesta del sector público, ya que pueden ser elegidas, a nuestro modo de ver, aquellas personas que carezcan de conocimientos bancarios, aunque tengan grandes dotes administrativas; o bien, a pesar de tener la preparación técnica adecuada dichos funcionarios, dado su nombramiento a que nos estamos refiriendo, puede ser temporal y solamente subsistiría durante el régimen administrativo en que fue nombrado, lo que acarrearía ciertos problemas en la ejecución de su encomienda.

En tal virtud, nos inclinamos a que la institución fiduciaria designe a su propio personal, como se ha venido dando en la práctica, dado que los funcionarios de la misma, son personas con experiencia técnica y adecuada para

...

manejar los fondos fideicomitidos, por su identificación con dicha institución y la disciplina a la que están acostumbrados.

En base a lo anterior, opinamos que los delegados fiduciarios especiales o directores de los fideicomisos públicos son funcionarios de la institución fiduciaria, en el momento de acreditarse la personalidad de los mismos, y en consecuencia, les es aplicable el régimen laboral de la administración pública federal paraestatal, o sea la Ley Federal del Trabajo, Reglamentaria del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y además el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares dado que éste es aplicable en materia laboral como un régimen especial a este tipo de empleados.

Respecto a esto último, estimamos que es un problema difícil de definir la situación sobre el régimen laboral que les es aplicable a dichos funcionarios, ya que las normas de la Ley Federal del Trabajo, distan mucho sus principios de las del Reglamento citado, por lo que al dirigirnos a la observación práctica, con el objeto de dilucidar cómo se han venido resolviendo los conflictos laborales entre la institución fiduciaria y los delegados fiduciarios, fuimos informados en la Dirección de Asuntos Laborales de la

Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, que no se han presentado este tipo de conflictos.(1)

Por último, si en la práctica se llegare a presentar un conflicto de trabajo entre un delegado fiduciario especial o director del fideicomiso público y la institución fiduciaria, y las partes no estuvieren de acuerdo con el laudo que dicte la Comisión, se atenderá a lo que dispone el artículo 41 del citado Reglamento, o sea, que quedan a salvo los derechos de las partes para llevar la cuestión ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, donde se ventilará en forma ordinaria y mediante el procedimiento relativo, en el que deberá oírse a la Comisión Nacional Bancaria, a efecto de que sostenga sus puntos de vista..."; y en el caso de que exista duda sobre la relación laboral que se forme entre el delegado fiduciario especial o director del fideicomiso público y la institución fiduciaria, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, a nuestro modo de ver, debe de observar el artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo, que señala:

"Artículo 18.- En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2o. y 3o. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador."

(1) Reglamento de Trabajo de Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. (Artículos 37 a 42). Según fuimos informados en la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, dicha dependencia tiene competencia para conocer este tipo de conflictos, ya que no consideran empleados de la institución fiduciaria.

b) ¿SON FUNCIONARIOS DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS?

En principio, parece difícil precisar la situación laboral de los delegados fiduciarios especiales, como funcionarios de los fideicomisos públicos, en virtud de que, aun cuando se consideren a los fideicomisos públicos como entidades que forman parte de la administración pública paraestatal, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no tienen personalidad jurídica -- propia.

A este respecto, el doctor Acosta Romero indica:

"Es evidente que el fideicomiso (tanto el privado como el público), desde ningún aspecto que se analice, puede considerarse que -llegue a tener personalidad jurídica propia.

El fideicomiso es un contrato y de ninguna manera se desprende que ese contrato dé nacimiento a una persona jurídica distinta de las partes contratantes, es decir, fideicomitente, fiduciario y fideicomisario.

Las diferentes leyes que lo regulan: LGICOA, LGTOC, LOAPF, LPCGP, LPCPGFODEPE, en ninguno de sus artículos prevén que el fideicomiso - tenga personalidad jurídica propia..."(1)

Ahora bien, siendo el fideicomiso público un contrato que es ejecutado por medio de personas físicas que designa para tal efecto la institución fiduciaria, y cuyas actividades están reguladas expresamente en el Decreto de 27 de febrero de 1979(2), se podría afirmar que los delegados fiduciarios especiales, sí son funcionarios de los fideicomisos públicos, ya que atendiendo a la definición que de funcionario señala Petrozziello, vemos los elementos de dicha definición encuadrados en los mismos.

A mayor abundamiento, el contrato de fideicomiso público sólo puede ser ejecutado por una institución fiduciaria, y es ésta y no otra persona jurídica colectiva, -- la que puede llevar a cabo la ejecución del mismo, ya que -- para ello se necesitará contar con la concesión correspondiente que otorga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el artículo 2o., de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y la encomienda de dicha ejecución, es llevada a cabo por funcio--

(1) Op. Cit. p. 269.

(2) Intra: pp. 108 a 110.

narios de la institución fiduciaria, lo cual, pensamos, que es una sinonimia el hablar de funcionarios de los fideicomisos públicos, o de funcionarios de la institución fiduciaria, ya que en uno y otro caso, se trata de las mismas personas físicas que designa la institución fiduciaria en base al artículo 45, fracción IV, de la Ley Bancaria.

Por lo anterior, se repite, consideramos que los delegados fiduciarios son funcionarios de los fideicomisos públicos o funcionarios de la institución fiduciaria.

c) ¿SON FUNCIONARIOS O EMPLEADOS DE LA FEDERACION ?

En base al capítulo relativo a "Funcionarios y Empleados de la Federación", estimamos que a los delegados fiduciarios de los fideicomisos públicos, no se les puede considerar como funcionarios o empleados públicos, en virtud de que no son titulares de los órganos del Estado -- que integran los poderes del mismo, en la jerarquía más alta, según lo dispone el artículo 108 de la Constitución, ni se encuentran previstos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como empleados de la Federación, además de no reunir las características que les son atribuidas a los funcionarios públicos, entre las que se

das a los delegados fiduciarios, algunas disposiciones aplicables a los funcionarios o empleados públicos, como es el caso del artículo 92, que se encuentra dentro del Capítulo II, y - que se refiere a "Investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos" de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Dicho artículo 92, señala:

"Serán aplicables las disposiciones contenidas en este capítulo a los Directores, Presidentes, Gerentes o Funcionarios que hagan -- sus veces, miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano equivalente y personal de vigilancia de los organismos - paraestatales y a sus empleados que con sus resoluciones o actos puedan afectar los intereses económicos de los mismos".

De lo que hemos expuesto, podemos observar - que a los delegados fiduciarios especiales o directores de - los fideicomisos públicos se les da ciertos matices de funcionarios públicos, lo cual nos conduce a pensar que ya se están

...

integrando ciertas bases legales para establecer un marco jurídico que regule a dichas personas.

#### IV.3 SUS RESPONSABILIDADES.

El artículo 45, fracción IV de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, establece la responsabilidad directa e ilimitada de la institución fiduciaria por los actos de los delegados fiduciarios, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que éstos incurran personalmente.

En base a este último principio, desarrollaremos el estudio de las responsabilidades en que pudieran incurrir los delegados fiduciarios de los fideicomisos públicos, que, en nuestra opinión, son las siguientes:

- a) Responsabilidad civil.
- b) Responsabilidad administrativa, y
- c) Responsabilidad penal.

##### a) RESPONSABILIDAD CIVIL

La responsabilidad civil, en nuestro derecho positivo mexicano, está contemplada en el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, que a la letra

...

dice:

"Art. 1910.- El que obrando ilícitamente o -  
 contra las buenas costumbres cause daño a --  
 otro, está obligado a repararlo, a menos que  
 demuestre que el daño se produjo como conse-  
 cuencia de culpa o negligencia inexcusable  
 de la víctima."

Dicha responsabilidad se escinde en contrac-  
 tual y extracontractual.

Al respecto, el maestro Rafael Rojina Villegas(1), en el estudio relativo a los elementos de la responsabilidad civil, al analizar la noción de la culpa del Código Civil Mexicano, expresa:

"...Del precepto mencionado (artículo 1910), se desprende que el Código define la culpa a través del hecho ilícito o del acto que se ejecuta contra las buenas costumbres. Ahora bien, obra ilícitamente tanto el que viola las leyes de orden público o las buenas costumbres, como el que falta al cumplimiento de obligaciones previamente constituidas en favor de un sujeto activo determinado, como ocurre cuando el deudor no hace pago al acreedor. El artículo - -

(1) Rojina Villegas Rafael.- Compendio de Derecho Civil.- Teoría General de Las Obligaciones.- Antigua Librería Fobaco.- México 1967. pp. 303 y 304.

1830 dice: "Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres." A este concepto de ilicitud equivalente a la culpa extracontractual, se refiere el artículo 1910, pues aun cuando también hay conducta ilícita en el incumplimiento de las obligaciones o culpa contractual, el propio Código regula las consecuencias de dicho incumplimiento en los artículos 2104 a 2118, estatuyendo como principio general que todo aquel que falta al cumplimiento de una obligación de dar, de hacer o de no hacer, será responsable de los daños y perjuicios que causare (artículos 2104 y 2105)..."

Ahora bien, consideramos que los delegados fiduciarios de los fideicomisos públicos incurrirán en responsabilidad civil, cuando no sigan los lineamientos de las Leyes Generales de Títulos y Operaciones de Crédito, de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y demás aplicables que contemplan la regulación de los fideicomisos públicos; - también, por no cumplir con las condiciones y términos fijados en el contrato de fideicomiso y por la malversación de los bienes del mismo y por no seguir las instrucciones del Comité Técnico o bien del fideicomitente o del fideicomisario cuando las tenga. Asimismo, se puede presentar el caso de que los delegados fiduciarios por los actos derivados del fideicomiso público, no cumplan con las obligaciones contraí-

1830 dice: "Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres." A este concepto de ilicitud equivalente a la culpa extracontractual, se refiere el artículo 1910, pues aun cuando también hay conducta ilícita en el incumplimiento de las obligaciones o culpa contractual, el propio Código regula las consecuencias de dicho incumplimiento en los artículos 2104 a 2118, estatuyendo como principio general que todo aquel que falta al cumplimiento de una obligación de dar, de hacer o de no hacer, será responsable de los daños y perjuicios que causare (artículos 2104 y 2105)..."

Ahora bien, consideramos que los delegados fiduciarios de los fideicomisos públicos incurrirán en responsabilidad civil, cuando no sigan los lineamientos de las Leyes Generales de Títulos y Operaciones de Crédito, de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y demás aplicables que contemplan la regulación de los fideicomisos públicos; también, por no cumplir con las condiciones y términos fijados en el contrato de fideicomiso y por la malversación de los bienes del mismo y por no seguir las instrucciones del Comité Técnico o bien del fideicomitente o del fideicomisario cuando las tenga. Asimismo, se puede presentar el caso de que los delegados fiduciarios por los actos derivados del fideicomiso público, no cumplan con las obligaciones contra-

das con los terceros y sufran un menoscabo en su patrimonio.

De lo anterior, y conforme lo dispone el artículo 45, fracción XII de la Ley Bancaria, la institución fiduciaria responderá de dichos actos, sin perjuicio de que ésta demande por la misma vía al delegado fiduciario especial o director del fideicomiso público que cometió el ilícito, el cual responderá con su patrimonio personal.(1)

- ...
- (1) Art. 45.- La actividad de las instituciones fiduciarias se someterá a las siguientes reglas:

...

"XII.- La institución fiduciaria responderá civilmente, con su capital, reservas y beneficios no distribuidos, 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, o en la ley, por la malversación de los bienes dados en fideicomiso o de sus frutos o productos, o por los demás hechos que impliquen culpa en el cumplimiento de los cometidos aceptados por ella; sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda a los gerentes y demás funcionarios de la institución que ejecuten los actos o incurran en el abandono culpable de que nazca la responsabilidad y la de los gerentes, directores o miembros del consejo de administración que autoricen estos actos o den lugar a ellos por su negligencia grave;"

## b) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Los delegados fiduciarios especiales o directores de los fideicomisos públicos, de acuerdo a lo que estudiamos en el Capítulo Tercero de este trabajo, no tienen el carácter de empleados o funcionarios públicos, lo cual resulta un tanto dudoso el que se les atribuyan responsabilidades administrativas, ya que éstas son aplicables a los empleados o funcionarios de la Federación, por las faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones; sin embargo, analizaremos la manera en que se encuentran vinculadas las responsabilidades de los delegados fiduciarios frente a la administración pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 32, fracciones VIII y X, dispone lo siguiente:

"Art. 32.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

VIII.- Cuidar que sea llevada y consolidar la contabilidad de la Federación y del Depar

...

tamento del Distrito Federal, elaborar la - -  
Cuenta Pública y mantener las relaciones con  
la Contaduría Mayor de Hacienda".

...

"X.- Dictar las medidas administrativas sobre  
responsabilidades que afecten a la hacienda  
pública federal y al Departamento del Distri-  
to Federal".

De las anteriores fracciones se tiene que en  
la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publica-  
da en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciem-  
bre de 1978, se otorga a la Contaduría Mayor de Hacienda, co-  
mo 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 Departamento del Distrito Federal, entre otras -  
atribuciones, la de verificar si las entidades a que se re--  
fiere el artículo 2o., de la Ley del Presupuesto, Contabili-  
dad y Gasto Público Federal comprendidas en la cuenta públi-  
ca, realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particu-  
lar, 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 respectivas de -  
las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabi-  
lidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración

...

Pública y demás ordenamientos aplicables en la materia; si -  
ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos confor-  
me a los programas y subprogramas aprobados, si ajustaron y  
ejecutaron los programas de inversión en los términos y mon-  
tos aprobados y de conformidad con sus partidas; y si aplica-  
ron los recursos provenientes de financiamiento con la perio-  
dicidad y forma establecidas por la Ley. (artículo 3o., frag-  
ción I).

Para dicha finalidad, la propia ley estable-  
ce facultades a la Contaduría Mayor de Hacienda para ordenar  
visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar infor-  
mes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para com-  
probar si las inversiones y gastos autorizados a las entida-  
des se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos  
y metas de los programas y subprogramas aprobados. (artículo  
3o., fracción V). En relación con dicha disposición, se pre-  
vé la obligación de las entidades así como de los funciona-  
rios de las mismas, de permitir la práctica de visitas, ins-  
pecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de  
los hechos (artículo 24) y en el capítulo sexto, "De las res-  
ponsabilidades" (artículos 27 a 36), se establecen las res-  
ponsabilidades de los funcionarios o empleados de la admini-  
stración pública paraestatal, y en el artículo 32 se dispone

que "El Contador Mayor de Hacienda a tenor de lo dispuesto en el artículo 7o., fracción VII de esta ley, formulará directamente a las entidades correspondientes los pliegos de observaciones derivados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, así como los relacionados con las empresas privadas o con los particulares que hayan coparticipado en el ingreso o en el gasto públicos. De estos hechos, el Contador Mayor de Hacienda, informará a la Secretaría de Programación y Presupuesto para los efectos señalados en los artículos 45, 46, 47 y 48 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal".

Asimismo, en el artículo 33, se establece que "Las entidades dentro de un plazo improrrogable de cuarenta y cinco días hábiles, contado a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, informarán a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Secretaría de Programación y Presupuesto, sobre su trámite y medidas dictadas para hacer efectivo el cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal, o la del Departamento del Distrito Federal, el resarcimiento de los daños y perjuicios causados y el fincamiento de las responsabilidades en que hayan incurrido los empleados o funcionarios, así como los organismos de la administración pública paraestatal y sus

funcionarios y empleados, las empresas privadas o los particulares, que hubieren intervenido en el ingreso o gasto público, dando noticias, en su caso de las penas impuestas de su monto cuando sean de carácter económico y el nombre de los sancionados. Cuando los informes no se rindan o dejen de rendirse dentro del plazo señalado, los empleados o funcionarios responsables, serán sancionados de acuerdo con lo previsto por el artículo 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, independientemente de las sanciones que procedan por la aplicación de otras leyes".

En relación con lo anterior, encontramos que en el artículo 10. de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, estatuye que el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se norman y regulan por las disposiciones de esta Ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El artículo 20. señala 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, entre otras entidades, las siguientes: VI.- Los organismos descentraliza--

dos; VII.- Las empresas de participación estatal mayoritaria; VIII.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

De dicha ley, se tiene que fueron reformados los artículos que establecen las responsabilidades de los funcionarios que manejan el gasto público.

En este orden de ideas, en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980, aparecieron publicadas las reformas y adiciones que más adelante se indican, y en la exposición de motivos se dice:

"...En lo relativo al Capítulo V de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que regula la materia de Responsabilidades, se hace necesario precisar la autoridad facultada para su constitución, la intervención que pueda corresponder a otras dependencias del Ejecutivo, en apoyo de la función y la participación de los coordinadores, en relación con las entidades paraestatales -- agrupadas en sus respectivos sectores. Con ello se busca que la fiscalización de la Administración Pública Federal, se realice en forma integral.

Para lograr lo anterior se propone como reforma que se precise que la Secretaría de Programación y Presupuesto es la única competente para constituir de manera definitiva las responsabilidades, quedando comprendidas entre éstas de manera expresa, las que afecten el patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, - pues aun cuando tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, éste se compone preponderantemente con inversiones del Gobierno Federal, independientemente de que estén o no comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que la consideración anterior las exima de la aplicación de otros ordenamientos legales."

"...para fortalecer la fundamentación y mo-

...

tivación de responsabilidades fueron, por una parte, definir la calidad de los sujetos responsables, por lo que la reforma contempla - al responsable directo, al subsidiario y al solidario, en relación con su intervención - en la irregularidad que origine el daño o -- perjuicio y por otra, que estos últimos queden precautoriamente garantizados en protección de los intereses patrimoniales afectados que son de indudable interés público".

Así tenemos que los artículos que establece la ley de la materia y que se refieren a las responsabilidades de los funcionarios y empleados de las entidades de la - administración paraestatal, son los siguientes:

" Art. 46.- Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta -- ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les -- sean imputables, o bien por incumplimiento o inobediencia de obligaciones derivadas de esta ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

Las responsabilidades se constituirán en primer - - término a las personas que directamente hayan eje- -

cutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

Los responsables garantizarán a través de embargo preventivo y en forma individual el importe de los pliegos preventivos a que se refiere el artículo anterior, en tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto determina la responsabilidad.

Art. 47.- Las responsabilidades que se constituyan tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, o a las entidades de la administración pública paraestatal, las que tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán por la Secretaría de Programación y Presupuesto en cantidad líquida, misma que se exigirá se cubra desde luego, sin perjuicio de que, en su caso, la Tesorería de la Federación o la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, las hagan efectivas a través del procedimiento de ejecución respectivo.

Art. 48.- La Secretaría de Programación y Presupuesto podrá dispensar las responsabilidades en que se ..

incurra, siempre que los hechos que las constituyan, no revistan un carácter delictuoso ni se deban a culpa -- grave o descuido notorio del responsable y que los daños causados no excedan de \$5,000.00.

La Secretaría de Programación y Presupuesto podrá cancelar los créditos derivados de responsabilidades que no excedan de \$10,000.00, siempre que no se haya podido obtener su cobro por algún medio legal o por incosteabilidad práctica de cobro. Cuando los créditos excedan de \$ 10,000.00, se propondrá su cancelación a la Cámara de Diputados al rendir la cuenta anual correspondiente, acompañando los datos que funden la propuesta.

Art. 49.- La Secretaría de Programación y Presupuesto podrá imponer la siguientes correcciones disciplinarias a los funcionarios y empleados de las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, que en el desempeño de sus labores incurran en faltas que ameniten el fincamiento de responsabilidades:

- I.- Multa de \$100.00 a \$10,000.00, y
- II.- Suspensión temporal de funciones.

La multa a que se refiere la fracción I se aplicará, en su caso, a los particulares que en forma dolosa - participen en los actos que originen la responsabilidad.

Iguales medidas impondrá la propia Secretaría a sus funcionarios y empleados cuando no se apliquen las - disposiciones a que se refiere este capítulo o las reglamentarias que se deriven del mismo.

...

Las correcciones disciplinarias señaladas, se aplicarán independientemente de que se haga efectiva la responsabilidad en que hubiere incurrido.

Art. 50.- Las responsabilidades a que se refiere esta ley se constituirán y exigirán administrativamente, - con independencia de las sanciones de carácter penal que en su caso lleguen a determinarse por la autoridad judicial."

De dichos preceptos, nos llama la atención los artículos 49 y 50, en virtud de que, como se desprende de los mismos, se les da el carácter de empleados y funcionarios públicos, a los de las entidades de la administración pública paraestatal, ya que se imponen correcciones disciplinarias, y "reciben esta denominación las sanciones impuestas a los funcionarios o empleados públicos por infracción a -- sus estatutos o reglamentos"(1)

Por otra parte, el artículo 10. de la Ley - General de la Deuda Pública, expresa que para los fines de la misma, la deuda pública está constituida por obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos y a cargo, entre otras, de las siguientes entidades: de los organismos descentralizados (fracción III); de las empresas de participación estatal mayoritaria (fracción IV); de las instituciones y organizaciones auxiliares

(1) De Pina Vera Rafael.- Diccionario de Derecho.- Editorial Porrúa, S. A.- Novena Edición.- México 1980. p. 184.

nacionales de crédito, las nacionales de seguros y de fianzas (fracción V), y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V (fracción VI), y también dicha ley prevé la vigilancia sobre el manejo de la deuda, según lo disponen los artículos 25 y 26 siguientes:

"Art. 25.- Las entidades del sector público prestarán todo género de facilidades al personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que, en su caso, --acuda a comprobar la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda.

Art. 26.- Sin perjuicio de lo señalado por los artículos del presente capítulo las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores correspondientes, en el desempeño de sus funciones, vigilarán la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades de su sector."

También encontramos en la Ley de Obras Públicas, el establecimiento de responsabilidades a los funcionarios y empleados de las dependencias y entidades que, en el ejercicio de sus funciones, tengan conocimiento de infracciones a esta ley o a las normas que de ella se derivan, de acuerdo a lo dispuesto en el Título Tercero "de las infracciones y sanciones", Capítulo Unico de la misma...

(artículos 66 a 72).

Por último, ya indicamos que el artículo 92 - de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, en la práctica se les hace extensiva a los delegados fiduciarios de los fideicomisos públicos, con el objeto de comparar el patrimonio de dichos funcionarios antes de haber tomado posesión y durante todo el tiempo de su ejercicio, así como después de haber dejado de desempeñar su cargo.

En base a las disposiciones legales administrativas anteriores se puede resumir que los delegados sí tienen responsabilidades frente a la administración pública federal.

Sólo nos quedaría observar cómo en la práctica se aplicarían dichas normas administrativas, en el supuesto de que los delegados fiduciarios incurrieran en dichas responsabilidades, ya que por imperativo legal, las instituciones fiduciarias responden directa e ilimitadamente de los actos de dichos funcionarios.

## c) RESPONSABILIDAD PENAL.

El artículo 45, fracción IV de la Ley Bancaría establece:

"Artículo 45.- La actividad de las instituciones fiduciarias se someterá a las siguientes reglas:

IV.- Las instituciones fiduciarias desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de uno o más funcionarios que se designen especialmente al efecto, y de cuyos actos responderá directa e ilimitadamente la institución, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente".

Como se desprende de la última parte del artículo 45, fracción IV, de la Ley Bancaría, se podrá fincar a los delegados fiduciarios especiales o directores de los fideicomisos públicos, una responsabilidad penal con independencia de la civil por los delitos que resulten.

Conforme a lo anterior, ya hicimos mención en el punto IV.2 de este Capítulo que los delegados fiducia-

...

rios son funcionarios de la institución fiduciaria y frente a la administración pública se les considera como funcionarios de la administración pública paraestatal, con ciertos matices de funcionarios públicos, pero insuficientes para considerarlos como tales. (1)

De esta manera podríamos afirmar que los delitos que se establecen en el Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal, que nos habla de delitos cometidos por los funcionarios públicos, así como los encargados de -- servicios públicos, empleados públicos, agentes o comisionados del gobierno, no se podrían imputar a los delegados fiduciarios a estudio.

En efecto, como las descripciones típicas -- señaladas en los artículos 212 a 224 del Código Penal para el Distrito Federal, requieren de las calidades de funcionarios o empleados públicos, etc., y como los delegados fiduciarios no están investidos de ninguna de estas calidades, -- es por lo que a nuestro parecer, no pueden ser sujetos activos de dichos delitos, y en consecuencia, no se les podría -- ejercitar la acción penal en contra de ellos por los delitos de ejercicio indebido o abandono de funciones públicas, abuso de autoridad, cohecho, peculado, concusión y coalición --

...

(1) Supra: pp. 82 a 94.

de funcionarios.

Sin embargo, opinamos que podrían encuadrar los hechos delictuosos de dichos delegados fiduciarios, en un abuso de confianza, tipificado en el artículo 382 del Código Penal del Distrito Federal, que dispone:

"ARTICULO 382.- Al que con perjuicio de alguien disponga para sí o para otro de cualquier cosa ajena mueble, de la que se le haya transmitido la tenencia y no el dominio, se le sancionará con prisión hasta de un año y multa hasta de dos mil pesos, cuando el monto del abuso no exceda de dos mil pesos.

Si excede de esa cantidad, pero no de ochenta mil pesos, la prisión será de uno a seis años y multa de dos mil a veinte mil pesos.

Si el monto es mayor de ochenta mil pesos -- la prisión será de seis a doce años y la multa de veinte mil a cuarenta mil pesos."

También podrán, a nuestro parecer, ser acusados de robo, atendiendo al precepto 367 que ordena:

"ARTICULO 367.- Comete el delito de robo; el que se apodera de una cosa ajena mueble, sin

...

derecho y sin consentimiento de la persona - que puede disponer de ella con arreglo a la ley."

Podemos añadir que puede ser sujeto activo - del fraude en cualquiera de sus modalidades y en el caso concreto del artículo 389, que a la letra dice:

"ARTICULO 389.- Se equipara al delito de fraude y se sancionará con prisión de seis meses a diez años y multa de cuatrocientos a cuatro mil pesos, el valerse del cargo que se ocupe en el gobierno, en una empresa descentralizada o de participación estatal, o en cualquier agrupación de carácter sindical, o de sus relaciones con los funcionarios o dirigentes de dichos organismos, para obtener dinero, -- valores, dádivas, obsequios o cualquier otro beneficio, a cambio de prometer o proporcionar un trabajo, un ascenso o aumento de salário en tales organismos".

## IV.4 SU CARACTER POLITICO.

Ya previamente hicimos mención de que los nombramientos de los delegados fiduciarios especiales o directores de los fideicomisos públicos pueden derivar de las facultades discrecionales del sector público, o bien de acuerdo al acto constitutivo, de la institución fiduciaria.

Pues bien, el carácter político de dichos funcionarios, deriva del primer tipo de nombramiento, acorde a lo señalado por el Doctor Acosta Romero (1), en el sentido de que "...estos funcionarios son de carácter político, porque su nombramiento tiene esos matices, acuerdan con el Jefe de Estado o funcionario cabeza de sector, existe relación jerárquica y están agrupados por sectores (ver decreto de 31 de marzo de 1981)..."

Nosotros pensamos que se debe de seguir, para el buen funcionamiento de los fideicomisos públicos, como ya lo hemos expresado, la práctica de hacer que sean empleados de la institución fiduciaria, por su identificación y disciplina que tienen con ésta, y además no existiría el problema de que en cada cambio de administración sustituyeran a dicho funcionario, pues esto provocaría un cierto descontrol en el manejo del fideicomiso público.

(1) Op. Cit. p. 271.

#### IV.5 ANALISIS DEL DECRETO DEL 27 DE FEBRERO DE -- 1979.

En el considerando de dicho decreto se seña la cada una de las razones esenciales que sirven de apoyo a la creación del mismo, dentro de las cuales y antes de proceder a analizarlo, se destaca la actuación de los delegados - fiduciarios especiales.

Antes de la expedición de dicho decreto, a los delegados fiduciarios especiales se les han reconocido - como principales funciones, de acuerdo a la revisión que hicimos de algunos contratos de fideicomiso, las siguientes: - representar a la institución fiduciaria; ejecutar las resoluciones del Comité Técnico o de Distribución de Fondos; elaborar los programas, planes, proyectos, presupuestos y estados financieros anuales del fideicomiso; contratar el personal - necesario para la realización de la finalidad del fideicomiso; las demás necesarias para el cumplimiento de los fines - del fideicomiso que le atribuyan la ley, las reglas de operación y el contrato mismo.(1)

...

#### (1) "Fideicomiso Bancos Camaroneros".

Cláusula Quinta: Para el manejo del fideicomiso, la "Fiduciaria" de signará, de acuerdo con las instrucciones que reciba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un delegado fiduciario especial, que tendrá las siguientes funciones:

I.- Representar a la fiduciaria.

II.- Ejecutar las resoluciones del Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

III.- Elaborar los programas, planes, proyectos, presupuestos y estados financieros anuales del fideicomiso.

IV.- Contratar el personal necesario para la realización de la finalidad del fideicomiso. (Of. S. H. C. P. Dirección de Crédito, Depto. de Inversiones Financieras 395-7-39974, Exp. 715.5/245685, del 10 de abril de 1979.

De los actos realizados por los delegados fi  
duciarios de los fideicomisos públicos, responde directa e -  
 ilimitadamente la institución, obligándola con su firma por  
 lo que se vio la necesidad, en virtud de su importancia y --  
 para evitar controversias de orden político y de orden técni  
co, de que existan ciertos lineamientos generales que normen  
 su actuación.

Esa necesidad se vio cristalizada en el De--  
 creto por el que se Establecen Bases para la Constitución, -  
 Incremento, Modificación, Organización, Funcionamiento y Ex-  
 tinción de los Fideicomisos Establecidos o que Establezca el  
 Gobierno Federal de fecha 10 de enero de 1979, publicado en  
 el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero del mis-  
 mo año, en el que se acepta en el considerando que "...sien-  
 do responsabilidad de las instituciones fiduciarias el debi-  
 do cumplimiento de los fines de los citados fideicomisos, --  
 así como el cuidado y vigilancia de los bienes afectos a los  
 mismos, independientemente de las facultades que la ley con-  
 cede a las Secretarías de Programación y Presupuesto, y de -  
 Hacienda y Crédito Público, así como a los coordinadores del  
 sector correspondiente y sin perjuicio de las responsabilidads  
 civiles o penales en que pudieren incurrir los funciona-  
 rios de las instituciones fiduciarias y del personal asigna-

Vid. Cláusula octava del "INMATUR" de 29 de marzo de 1974. "Fondo Es-  
 pecial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios."  
 C.R.C.P. O.L. 305-VIII-30254 de fecha 10 de agosto de 1974).

do a los fideicomisos, se hace indispensable regular las actividades de las personas que intervienen en su administración".

Y agrega: "...es conveniente precisar la posición de las instituciones fiduciarias, con motivo de la -- ejecución de los acuerdos de los comités técnicos o de distribución de fondos en su caso, cuyas facultades deben quedar debidamente señaladas en los contratos de fideicomiso;"

La expedición del Decreto Presidencial se -- funda en los artículos 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 17, 19 y 26 de la Ley General de Deuda Pública; 44, 45, fracción IV y 46 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, por lo que sus normas, en forma alguna pueden estimarse como derogatorias de las disposiciones legales de dichos ordenamientos jurídicos, sino, en todo caso, como interpretativa de las mismas y con el fin de dar un marco jurídico a los fideicomisos públicos y que en nuestra opinión, deben plasmarse algunas de ellas en las estipulaciones contractuales -- en que se documenten estos fideicomisos, pues contienen obligaciones y facultades a que deben ajustarse los fiduciarios, comités técnicos o de distribución de fondos, delegados -- fiduciarios especiales o directores o gerentes - - -

al desarrollar los fines de estos fideicomisos.

Así, el artículo segundo transitorio de este Decreto expresa que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá proponer a las instituciones fiduciarias, los ajustes procedentes a los contratos de fideicomisos respectivos en los términos de este Decreto, en el plazo de un año.

También parece que se delimitan las atribuciones entre las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, en lo que se refiere a todo lo relativo a los fideicomisos públicos.

En efecto, en el considerando del Decreto se dice que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actuará como fideicomitente único de la administración pública centralizada, siendo, en consecuencia, la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de otorgar los contratos de fideicomiso que constituya el Gobierno Federal, y de fijar en los mismos los términos a que debe someterse la encomienda fiduciaria conforme a las instrucciones del C. -- Presidente de la República, emitidas por conducto de la -- Secretaría de Programación y Presupuesto.(1)

(1) Ya mencionamos (Supra: pp. 23 y 24), que no sólo el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede celebrar contratos de fideicomiso, sino también el Departamento del Distrito Federal y las entidades de la administración parastatal y los gobiernos locales; pues bien, nos parece dudoso que el Decreto de 27 de febrero de 1979 también les sea aplicable, ya que dicho decreto no parece claro en este sentido.

La intervención conjunta que tienen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Programación y Presupuesto en los fideicomisos públicos, se establece también en el artículo 2o., párrafo 2o., al disponer que en los contratos respectivos o en sus modificaciones la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá precisar los fines del fideicomiso, así como sus condiciones y términos, siguiendo las instrucciones del Ejecutivo Federal dictadas a través -- de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Además, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuidará que en los contratos queden debidamente precisados 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.

Por otra parte, el artículo tercero indica -- que cuando se trate de la modificación o extinción que en su caso, proponga la Secretaría de Programación y Presupuesto o el coordinador del sector correspondiente, deberá recabar -- previamente la opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú-  
...

blico, lo que nos hace suponer que la facultad de la primera dependencia y del coordinador del sector, son limitadas en este renglón.

El artículo cuarto establece la facultad de la institución fiduciaria, cuando el caso así lo requiera, - de contratar personal dedicado directa y exclusivamente al fideicomiso, ajeno al personal de la propia institución, pre vía opinión del Comité Técnico o de Distribución de Fondos.

Como podemos observar, el Decreto conserva - lo dispuesto por el artículo 45, fracción XIV, en el sentido de que el personal que se contrate para el desempeño de los fideicomisos públicos es ajeno al personal de la propia institución, situación que en la práctica se hace distinta, con forme lo estudiamos en los temas anteriores.(1)

En el segundo párrafo del artículo 4o. se -- dispone que las instituciones fiduciarias, a través de un de legado fiduciario general, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos, de berán someter a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector, los proyectos de estructura - administrativa o las modificaciones que se requieran.

(1) Supra: pp. 46 a 53.

Sobre este particular, la actuación que tiene el delegado fiduciario general, se destaca, del delegado fiduciario especial como lo sostuvimos en el punto IV.2 de este trabajo, en el sentido de que dicho funcionario es el que se encuentra al frente del órgano que se ocupa del control de las encomiendas fiduciarias y que a la vez de encarga de coordinar las actividades de los delegados fiduciarios especiales.

El artículo 5o. dice que 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.

Estimamos que este artículo se relaciona -- con lo comentado por nosotros respecto al cumplimiento laboral del personal asignado al fideicomiso.

El artículo sexto indica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público precisará qué facultades pueden delegar las instituciones fiduciarias para los fines que -- requiera cumplir su encomienda.

Y en su párrafo segundo se prohíbe la sustitución de poderes conferidos a los mandatarios, salvo que se trate de mandatos para pleitos y cobranzas.

...

El artículo 60., estimamos que se encuentra relacionado con la Circular 547 del 16 de noviembre de 1966, expedida por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, que se refiere a las facultades delegables de la institución fiduciaria.

Nos llama la atención lo que expresa José Pintado Rivero (1), al estudiar las facultades relacionadas con el manejo de valores de la institución fiduciaria, él - indica:

"Frecuentemente los patrimonios en fideicomiso consisten en un variado conjunto de acciones de todas clases: bonos del Estado, bonos y cédulas hipotecarias (en la práctica ya no se utilizan), obligaciones, etc. etc.

Es deber del fiduciario en estos casos, tomar parte activa en el manejo de dichos valores, en su calidad de tenedor de los mismos. De acuerdo con la fracción IV del artículo 45 de la L. I. C. debe ser en estricto sentido un Delegado Fiduciario quien acuda personalmente a las asambleas de accionistas, obligacionistas y tenedores de bonos - para ejercitar las funciones correspondientes y especialmente el derecho de voto. Pero si analizamos la situación real de

(1) Pintado Rivero José.- Derechos y Obligaciones del Fiduciario.- Estudio de Derecho Mercantil Comparado.- Publicación del Seminario de Derecho Mercantil y Bancario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México MCMLII. pp. 83,- 84.

las Instituciones Fiduciarias, el número de delegados es - - bien escaso en relación con el monto de valores que normalmente manejan, por lo que como fruto de la necesidad se ha venido implicando una facultad de delegar poderes por parte de éstos. Por tanto, debe considerarse que cuando la selección -- del apoderado sea cuidadosa, cuando éste haya sido provisto - de instrucciones precisas con respecto al ejercicio del derecho de voto y siempre y cuando rinda al Delegado Fiduciario - un informe pormenorizado de su gestión, tal delegación puede considerarse implícitamente autorizada".

Si se presentara el caso similar en los fideicomisos del Estado, consideramos que en base al artículo 6o. citado, no habría problema en saber si la institución fiduciaria puede delegar este tipo de facultades a funcionarios que estén bajo su mando, ya que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que le corresponde precisar dichas facultades.

El artículo 7o. sujeta a los delegados fiduciarios especiales, o en caso de que no hubiere al director o gerente de los fideicomisos, a lineamientos básicos y generales que norman su actuación, en los términos siguientes:

I.- Someter a la previa consideración de la

institución que desempeñe el cargo de fiduciaria, los actos, -  
contratos y convenios de los que resulten derechos y obliga-  
ciones para el fideicomiso o para la propia institución;

II.- Manejar de acuerdo con la fiduciaria, -  
los recursos del fideicomiso, los títulos de crédito y cuan-  
to documento consigne una obligación o sea necesario para --  
ejercitar un derecho;

III.- Consultar con la debida anticipación  
a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reu-  
niones del comité técnico, con la documentación respectiva;

IV.- Informar a la fiduciaria acerca de la  
ejecución de los acuerdos del comité técnico, así como al  
propio comité técnico;

V.- Presentar mensualmente a la fiduciaria,  
la información contable requerida para precisar la situa-  
ción financiera del fideicomiso.

VI.- Cumplir con los demás requerimientos  
que le fije la fiduciaria.

Al sujetar la actuación de los delegados se

fiduciarios especiales a las determinaciones de las instituciones fiduciarias, las hace responsables del buen funcionamiento de los fideicomisos públicos, como ya lo señalamos.

El artículo 8o. señala la integración del -- comité técnico.

El artículo 9o. prescribe que en los contratos de fideicomiso se deberán precisar las facultades que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, fije al comité técnico, conforme a las instrucciones del Ejecutivo Federal, si las hubiere, indicando cuáles asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que corresponde al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria.

Asimismo señala que la institución fiduciaria deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte, en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente, o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, 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.

En su tercer párrafo, autoriza la realización de actos urgentes, aun sin haberse reunido el comité técnico, en consulta con el coordinador del sector.

De lo anterior, nos llama la atención de lo que se dispone en el segundo párrafo del artículo 9o, en que se atribuye a la institución de crédito, responsabilidad en el caso de que cumpla resoluciones del comité técnico que -- estén en exceso de las expresamente fijadas por el fideicomitente, o en el contrato de fideicomiso correspondiente, ya -- que consideramos que es contradictorio con lo que se señala -- en el artículo 45, fracción IV, último párrafo de la Ley Bancaria, en el sentido de que cuando la institución fiduciaria obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos del Comité, estará libre de toda responsabilidad.

El artículo 10 se refiere a que el proyecto anual de presupuesto, debe ser presentado ante la Secretaría de Programación y Presupuesto, por un delegado fiduciario general.

El artículo 11 establece los lineamientos a que se deberá sujetar la institución fiduciaria en relación a los financiamientos de que habla la Ley General de Deuda Pública que ya citamos.(1)

(1) Supra: pp. 92 y 93.

El artículo 12 expresa que se puede o no suprimir la obligación de la fiduciaria de notificar, de acuerdo al artículo 45, fracción IX de la Ley Bancaria, pero sí tiene la obligación de llevar el registro especial de los mismos.

El artículo 13 establece la intervención de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la que vigilará los fideicomisos del Gobierno Federal.(1)

El artículo 14 señala la facultad de revocar por parte del Gobierno Federal, los fideicomisos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la ley, o que la naturaleza de sus fines no lo permita.(2)

El artículo 15 dispone que las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, estarán facultadas para interpretar el presente Decreto, así como para expedir las disposiciones complementarias que se requieran a fin de que se logre su debido cumplimiento, por lo que consideramos podrían regularse las funciones de los delegados fiduciarios especiales en todos los casos en que fuera necesario.

(1) Supra: p. 30.

(2) Supra: p. 78, inciso a.

El artículo 16 indica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando actúe como fideicomitente único del Gobierno Federal, enviará a la Secretaría de Programación y Presupuesto, los contratos de fideicomiso de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal, así como las modificaciones que se lleven a cabo y sin perjuicio de -- los registros que debe llevar la propia dependencia, deberá -- inscribir los fideicomisos del Gobierno Federal en el registro que al efecto lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por último en el artículo tercero transitorio se indica que en los fideicomisos ya constituidos y en los que se decida la formación de un comité técnico, el fideicomitente deberá recabar la autorización previa de la dependencia -- a la que corresponde actuar como coordinador del sector respectivo para la integración de dicho comité, debiendo por lo menos, formar parte del citado cuerpo, un representante del coordinador del sector y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

También tiene obligaciones derivadas del Reglamento sobre Instituciones Nacionales y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y reglas complementarias expedidas o que se expidan.

Conforme a todo lo expuesto, pueden señalarse las siguientes conclusiones:

1.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente de la administración pública centralizada, con fundamento en las atribuciones que tiene encomendadas dentro de la administración pública federal, y - en el artículo 15 del Decreto mencionado, podría dictar reglas a las que se deben sujetar los comités técnicos o bien las de los delegados fiduciarios especiales en el desempeño de las - funciones que se les otorgan en los fideicomisos públicos.

2.- Las disposiciones del Decreto comentado, - creemos que deben incluirse en los contratos de fideicomiso - vigentes, mediante la modificación correspondiente, en la medida que algunas de ellas se consideran que deben regular las facultades y obligaciones de las instituciones fiduciarias, - comités técnicos o de distribución de fondos y delegados fiduciarios especiales.

Esta necesidad deriva del artículo segundo transitorio del Decreto, en el que se impone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el deber de proponer a las instituciones fiduciarias, los ajustes procedentes a los contratos respectivos, en los términos del mismo, en el plazo de un

año.

3.- Corresponde a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, como órgano de vigilancia de las instituciones de crédito y por disposición expresa del artículo 13 de este Decreto, vigilar el cumplimiento por parte de éstas, y en consecuencia de sus funcionarios, de los fideicomisos -- que desempeñen, en los términos pactados en los actos constitutivos.

4.- En el funcionamiento de los fideicomisos públicos, deben intervenir la Secretaría de Programación y -- Presuesto y el coordinador del sector correspondiente, cuando así sea de su competencia.

5.- Como último comentario estimamos que el conjunto de disposiciones que se agrupan en este Ordenamiento, son de gran importancia para el uso adecuado de la figura jurídica del fideicomiso, en la administración pública.

#### IV.6 EL ARTICULO 93 CONSTITUCIONAL EN RELACION A - LOS DELEGADOS FIDUCIARIOS DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS.

El artículo 93 Constitucional preceptúa:

"Art. 93.- Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el 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 los 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 discuta 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 para investi-

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

Sobre el particular, al inicio de su obra el Doctor Acosta Romero ha comentado que "...Es muy notorio, en nuestro concepto, el hecho de que en el texto del artículo 93 constitucional no se haga referencia a los directores de los fideicomisos estatales o públicos, ya que de acuerdo con la LOAPF forman parte de la Administración Pública Federal, y - la importancia de los recursos que manejan, así como de las actividades a que se dedican, creemos que justifican una reforma al artículo 93 de la Constitución Federal, para incluir los en las mismas obligaciones y responsabilidades frente al Congreso y sus Cámaras establecidas para los demás directores del sector llamado paraestatal..."(1)

Nosotros creemos que al incluir a dichos funcionarios en el artículo 93 constitucional bastaría, junto - con las leyes administrativas a que se encuentran sujetos, - para que quedara integrado el marco jurídico sobre su actuación.

(1) Op. Cit, p. 56.

## IV.7 SU REGIMEN JURIDICO.

Los delegados fiduciarios a estudio, se rigen por el contrato de fideicomiso respectivo, por las disposiciones jurídicas de carácter privado y público que hicimos mención en el capítulo segundo de este trabajo, y se prevén dentro de las mismas, en forma concreta, por las siguientes:

- 1.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Artículos - 45, fracción IV y XII, 46, fracción IV y 91 bis.
- 2.- Decreto por el que se Establecen Bases - para la Constitución, Incremento, Modificación, Organización, Funcionamiento y - Extinción de los Fideicomisos Establecidos o que Establezca el Gobierno Federal. Artículos 4o., segundo párrafo, 7o., 10o. y 11o.
- 3.- Decreto que Reforma y Adiciona a la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Artículos 46 y 49.
- 4.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de - Hacienda. Artículos 28, 30, 32 y 33.
- 5.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del -

...

Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. Artículo 92 (que se les aplica en forma extensiva).

## CONCLUSIONES :

1. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1979, comprende en su contexto a la administración pública centralizada y a la administración pública paraestatal.
2. Los fideicomisos públicos, que se encuentran dentro de la administración pública paraestatal, son entidades que dependen indirectamente del Poder Ejecutivo, sin personalidad jurídica propia, y se encuentran agrupados por sectores, a efecto de -- que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, conforme lo establece el artículo 50 de la citada ley.
3. Los titulares de dichas entidades se denominan delegados fiduciarios especiales o directores de los fideicomisos públicos, o bien delegados fiduciarios generales, y su nombramiento puede ser a propuesta del sector público o bien, conforme se establezca en los contratos de fideicomisos públicos, por la institución fiduciaria. En ambos -- casos el consejo de administración los designa,--

en cumplimiento del artículo 45, fracción IV de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, siendo por este hecho que se les considere funcionarios de la institución fiduciaria.

4. También se les considera como funcionarios de la administración pública paraestatal, en virtud de que sus actividades son delegadas expresamente por normas administrativas, y en concreto, por el artículo 7o. del Decreto de 27 de febrero de 1979, y sus responsabilidades frente a la administración pública derivan de leyes administrativas, como son: Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley General de Deuda Pública, etc.

5. Los delegados fiduciarios especiales o directores de los fideicomisos públicos no son funcionarios públicos, en virtud de que no representan al Estado a través de los órganos de competencia que señala el artículo 108 de la Constitución, ni empleados públicos ya que no se encuentran previstos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

6. En el Decreto por el que se Establecen Bases para la Constitución, Incremento, Modificación, Organización, Funcionamiento y Extinción de los Fideicomisos Establecidos o que Establezca el Gobierno - Federal, se destaca la actuación del delegado fiduciario especial y la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público es la facultada para dictar reglas a las que deben sujetarse dichas personas, en el desempeño de las funciones que se les otorguen en los fideicomisos públicos.
  
7. La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, como órgano de vigilancia de las instituciones de crédito tiene la facultad de vigilar el cumplimiento por parte de éstas, y en consecuencia, de sus funcionarios, de los fideicomisos que desempeñen.
  
8. Por último, no se incluyen a los delegados fiduciarios que estudiamos en el artículo 93 de la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

ABBIÑANA GARCIA QUINTANA CESAR. "Empresa Pública y Servicio Público", en La Empresa Pública. Editorial Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, España, 1970. Tomo I.

ACOSTA ROMERO MIGUEL. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A. México, 1981, Cuarta Edición.

ACOSTA ROMERO MIGUEL. "Derecho Bancario. Editorial Porrúa, S. A. México 1978.

ACOSTA ROMERO MIGUEL. "Los Trabajadores al Servicio del Estado". Tesina Doctorado. Primer Semestre. UNAM. 1975.

BATIZA RODOLFO.- "El Fideicomiso". Editorial Porrúa, S. A. México 1976, Tercera Edición.

BRISEÑO SIERRA HUMBERTO. "La Empresa Estatal en México", en La Empresa Pública. Editorial Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, España, 1970. Tomo II.

CORTES FIGUEROA CARLOS. "La Descentralización Exorbitante. (Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Fondo de Cultura Económica. UNAM. México 1972.

DE PINA VARA RAFAEL. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa, S. A. México 1980. Novena Edición.

FAYA VIESCA JACINTO. "Administración Pública Federal". Editorial Porrúa, S. A. México 1979.

GABINO FRAGA. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A. México 1973. Décima Quinta Edición.

GONZALEZ DE LA VEGA FRANCISCO. "El Código Penal Comentado". Editorial Porrúa, S. A. México 1976. Tercera Edición.

HENRI CAPITANT.- "Vocabulario Jurídico". Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1973.

MARTINS, DANIEL HUGO. "Funcionarios, Concepto y Definición de Función Pública" La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración T. 60 Nos. 11-12 Nov-Dic. 1963. Montevideo, Uruguay.

PAVON VASCONCELOS FRANCISCO. "Comentarios de Derecho Penal" (Parte Especial) Robo, Abuso de Confianza y Fraude Genérico Simple. Editorial Jurídica Mexicana. México 1964.

PINTADO RIVERO JOSE. "Derechos y Obligaciones del Fiduciario". Estudio de Derecho Mercantil Comparado. Publicación del Seminario de Derecho Mercantil y Bancario de la Facultad de Derecho de la UNAM. México MCMLII.

REESTRUCTURACION DEL SISTEMA GENERAL DE ADMINISTRACION Y DE SARROLLO DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. Documentos Básicos. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. 1977.

RIVAS MONROY PIERRO. "Evolución Histórica y Situación Jurídica Política actual en México de los Organismos Descentralizados". Tesis Profesional. UNAM. México 1972.

ROJINA VILLEGAS RAFAEL. "Compendio de Derecho Civil". Teoría General de las Obligaciones. Antigua Librería Robredo. México 1962.

SERRA ROJAS ANDRES. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A. México 1977. T. I. Octava Edición.

VILLAGORDOA LOZANO JOSE MANUEL. "Doctrina General del Fideicomiso". Editorial Porrúa, S. A. México 1976.

VILLAGORDOA LOZANO JOSE MANUEL. Ponencia "El Régimen Jurídico del Fideicomiso Público en México", en Primer Ciclo de Conferencias sobre "El Fideicomiso Público en México", organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Sept-Oct. 1981.

## I N D I C E

INTRODUCCION.....I

## CAPITULO PRIMERO

## LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO CENTRALIZADO.

I.1 Centralización.....4  
 I.2 Desconcentración.....8

## CAPITULO SEGUNDO

## EL LLAMADO SECTOR PARAESTATAL.

II.1 Organismos descentralizados.....12  
 II.2 Empresas públicas, sociedades mercantiles de Estado y  
 empresas de participación estatal.....16  
 II.3 Las instituciones nacionales de crédito, las organiza  
 ciones auxiliares nacionales de crédito y las institu  
 ciones nacionales de seguros y fianzas.....19  
 II.4 Fideicomisos públicos.....20

## CAPITULO TERCERO

## LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION.

III.1 Definición y características.....32

III.2 Regulación legal.....	53
-----------------------------	----

#### CAPITULO CUARTO

### LOS DELEGADOS FIDUCIARIOS DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS DENTRO DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

IV.1 Su nombramiento.....	60
IV.2 Relación laboral de los delegados fiduciarios especiales o directores de los fideicomisos públicos.	
a) ¿Son empleados o funcionarios de la institución fiduciaria?.....	67
b) ¿Son funcionarios de los fideicomisos públicos?....	72
c) ¿Son funcionarios o empleados de la Federación?....	74
IV.3 Sus responsabilidades.	
a) Responsabilidad civil.....	78
b) Responsabilidad administrativa.....	82
c) Responsabilidad penal.....	95
IV.4 Su carácter político.....	99
IV.5 Análisis del Decreto del 27 de febrero de 1979.....	106
IV.6 El artículo 93 Constitucional en relación a los delegados fiduciarios de los fideicomisos públicos.....	111
IV.7 Su régimen jurídico.....	111
CONCLUSIONES.....	12
BIBLIOGRAFIA.....	12
INDICE.....	12

